



Comisión Económica para
América Latina y el Caribe
LC/L. 497



Oficina Regional para
América Latina y el Caribe
RLAC/88/34-DERU-33

REFORMA AGRARIA Y
EMPRESAS ASOCIATIVAS

División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO
Santiago de Chile, diciembre de 1988

INDICE

	<u>Página</u>
Prefacio.....	1
Introducción.....	3
Capítulo I	
ELEMENTOS HISTORICOS E IDEOLOGICOS DE LA REFORMA AGRARIA.....	7
A. La ideología reformadora y el ámbito internacional.....	9
B. La movilización campesina.....	15
C. La justicia distributiva y la productividad...	19
D. La función social de la propiedad.....	22
Capítulo II	
ASPECTOS POLITICOS Y JURIDICOS DE LA REFORMA AGRARIA	25
A. El Estado y la Reforma Agraria	25
B. Los cambios políticos y la Reforma Agraria.....	26
C. La reforma agraria en su dimensión jurídica....	33
1. La afectación de tierras	34
2. Indemnización por tierras expropiadas	44
3. Beneficiarios	47
4. El pago de las tierras adjudicadas	52
5. Formas de asignación de la tierra	58

Capítulo III

LAS EMPRESAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION EN EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA.....	67
A. Fundamentos conceptuales y argumentos empíricos para el establecimiento de empresas asociativas	67
B. Los procesos de reforma agraria y las nuevas estructuras socioproductivas.....	80
1. Políticas de parcelación y colonización ..	82
2. Políticas para la constitución de formas asociativas	89
C. Las formas asociativas agrícolas establecidas en los países estudiados	95
1. Rasgos comunes de las formas asociativas descritas	119
2. Alcance y cobertura del proceso de Reforma Agraria-Empresa Asociativa	123

Capítulo IV

LA GESTION DE LAS EMPRESAS ASOCIATIVAS EN LA AGRICULTURA	131
A. Dos esferas de análisis	131
1. Organización y administración	135
2. Comportamiento económico y productivo	154

Capítulo V

ANALISIS DE LA EVOLUCION DE LAS FORMAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION	205
A. Antecedentes cuantitativos	206
B. Dos agentes protagónicos	208
1. El Estado	208
2. El campesinado: entre lo asociativo y lo familiar	220

	<u>Página</u>
C. Factores explicativos del desempeño y la evolución del sistema asociativo	225
1. Factores culturales, institucionales y de recursos	226
2. Razones de la tendencia a la parcelación e individualización	242
3. La gestión estatal como factor de disolución de las empresas asociativas	253
4. Las empresas asociativas y la política económica y social global	262
 Capítulo VI	
CONSIDERACIONES FINALES	269
 Notas	283
 Bibliografía	293

PREFACIO

Esta investigación sobre las formas asociativas de producción y trabajo en la agricultura de América Latina, responde al interés de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO de conocer la gestación y desempeño de las nuevas estructuras de producción, resultantes de los procesos de Reforma Agraria en la región.

Su propósito fue recoger de forma sistemática las lecciones derivadas de la realidad y presentarlas a las instancias gubernamentales encargadas de diseñar y aplicar decisiones de política en este ámbito, para que dispongan de antecedentes relevantes que les ayuden en dicha tarea.

La investigación se basó en estudios de casos realizados en ocho países de la región, por especialistas nacionales a los que la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO incorporó a este esfuerzo analítico en cada uno de los países considerados, quienes trabajaron sobre bases metodológicas previamente discutidas y acordadas, para dar coherencia y compatibilidad a los trabajos nacionales. La División Conjunta, por su parte, recopiló y analizó información secundaria que hizo posible complementar y consolidar el análisis.

El Proyecto sobre "Las Nuevas Estructuras Agrarias y las Políticas Agrícolas en América Latina", que la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO condujo en virtud del convenio suscrito entre la CEPAL y el Gobierno de los Países Bajos, formó parte del programa de trabajo de la División Conjunta para el bienio 1986-1987. El documento ha estado a cargo del señor Emiliano Ortega, a quien corresponde la realización de esta línea de trabajo en la División.

INTRODUCCION

El proceso de Reforma Agraria no se agotó con las medidas encaminadas exclusivamente a terminar con el sistema latifundio-minifundio, pues no puede alterarse una estructura social determinada sin que se genere un complejo proceso de acciones y reacciones. La desaparición del hacendado y del sistema de la hacienda produjo un vacío de poder y de administración; y desarticuló la organización económica y social y la actividad productiva, lo que afectó la vida misma del campesinado.

En consecuencia, el principal desafío de la Reforma Agraria no radicaría tanto en el hecho concreto de expropiar la tierra o recuperar tierras públicas sino en la capacidad de concebir y generar nuevas formas de organización y de relacionamiento campesino que respondan adecuadamente al nivel y profundidad de las transformaciones que se impulsen. Todas estas transformaciones en el orden ideológico están centradas en el campesino, considerado como gestor del proceso y forjador de nuevas estructuras sociales, estables, eficientes y participativas. En otros términos, se trata de facilitar y asegurar al campesino su incorporación real a las instancias de planificación, organización y gestión de las empresas que se generen, como un modo de que llegue a asumir su propio destino social, económico, cultural y personal.

Si se repasa la experiencia de reforma agraria, posterior a 1960, de los países del continente, se aprecia que casi sin excepción, en algún momento todos han considerado que las formas asociativas de organización productiva pueden desempeñar el papel recién indicado y constituir parte fundamental del marco teórico y de la operación misma del proceso. Así, en el caso del Perú, la Ley 17 716 de 1969, junto con poner fin al latifundio

estableció la empresa asociativa como la forma principal de tenencia de la tierra y, por lo tanto, de organización social campesina. Lo mismo sucedió en Colombia entre los años 1968 y 1976. También en Panamá a partir de 1969. En Chile, desde el comienzo del proceso, en 1965, se diseñaron formas asociativas; en Honduras a partir de 1967 y en El Salvador desde 1980. En el Ecuador se establecieron formas asociativas desde 1968. En la República Dominicana, se hizo otro tanto desde 1972, a pesar del fuerte componente estatal en la gestión de las empresas, lo que debilitó considerablemente su carácter asociativo. Por último, en el Brasil, en 1986 se crearon algunas estructuras de esta misma naturaleza; sin embargo, debido a que sus resultados aún están por evaluarse, no se incluyó este país en el presente estudio. Dos casos que están fuera del ámbito de análisis aquí abordado merecen mencionarse. Uno es el de México, cuya Reforma Agraria iniciada en 1915 generó la formación y reconstrucción de ejidos y de ejidos colectivos, formas asociativas que tuvieron un auge ininterrumpido durante 25 años y llegaron a constituir el 32% de la tierra total de las fincas agrícolas. El otro caso es el del Portugal, cuyas connotaciones, similares en tiempo y modalidades a la de los países latinoamericanos que se estudian como casos, se examinan en el capítulo V de este trabajo.

Se ha estimado conveniente concebir la Reforma Agraria y las empresas asociativas de América Latina como en un solo núcleo de teoría, acción y resultados. Los propósitos que se espera lograr en el agro aparecen muy relacionados con la calidad del diseño, las características estructurales y otros aspectos de las empresas asociativas que se formen. Este hecho orienta el presente estudio cuyo propósito principal es analizar el proceso de Reforma Agraria-empresa asociativa, focalizando el interés en la experiencia asociativa como instrumento teórico-práctico de la Reforma Agraria, contrastando su realidad con su planificación, y explorar, siempre dentro del contexto de lo real, lo que deseablemente pudo haber sido.

Este trabajo no se plantea en un plano fundamentalmente teórico, aunque valora todo el esfuerzo desplegado en ese sentido, sino que señala preferentemente los factores que se entremezclan en cada experiencia reformadora, para lograr así aclarar las causas y el sentido del proceso y de su evolución. Se desea, en esta

ocasión, identificar situaciones, hechos y tendencias concretos que se presentan en todos o varios de los casos de Reforma Agraria-empresa asociativa. Estos hechos, organizados, deberían servir para entender el proceso y, sobre todo, para ofrecer puntos concretos y reales sobre los cuales convendría reflexionar antes de iniciar o reiniciar acciones de Reforma Agraria-empresa asociativa.

El documento comienza por revisar los antecedentes históricos y políticos que motivaron la dinámica reformadora de los años sesenta. Conjuntamente, recoge la información respecto de las transformaciones institucionales y jurídicas que preceden a un proceso de reforma agraria.

La parte descriptiva se centra en lo que fue la Reforma Agraria y la experiencia asociativa en los países estudiados y el significado de su evolución, y se identifican para este efecto los beneficios y limitaciones de la experiencia asociativa, como asimismo las posibles contradicciones entre la teoría y la práctica y entre los recursos empleados y las necesidades, y entre la planificación, programación y desarrollo de las modalidades asociativas y los intereses, capacidades y valores del campesino. En un capítulo especial se han sistematizado las principales observaciones que derivan del estudio señalado, a fin de obtener un panorama integral de los diferentes elementos y relaciones dentro del núcleo Reforma Agraria-empresa asociativa.

Se ha evitado premeditadamente el plano especulativo, y se aceptarán como válidas las formas adoptadas por los procesos de Reforma Agraria y empresas asociativas.

A base de estas consideraciones, se hace una síntesis de todos los procedimientos, recursos, formas de acción, y aplicación etc., que explican la evolución del sistema asociativo, y que deberían estudiarse detenidamente y compatibilizarse en las etapas de planificación y puesta en marcha de una reforma agraria, lo cual se rescata en las conclusiones y recomendaciones finales.

En el estudio se han incluido los países cuyos gobiernos, a partir de los años sesenta, y mediante una legislación ad-hoc, decidieron, intervenir y transformar las estructuras agrarias vigentes. Estos procesos se

concebieron en dichos países como instrumentos necesarios para superar los obstáculos que se presentaban en el agro, y que frenaban el desarrollo económico y la justicia social del país. En ninguno de ellos, salvo en períodos muy cortos se pretendió un cambio global del sistema político y socioeconómico.

Los países estudiados son: Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y El Salvador. En este último país la investigación se basó en información secundaria recopilada por la División Agrícola Conjunta CEPAL/OEA.

Capítulo I

ELEMENTOS HISTORICOS E IDEOLOGICOS DE LA REFORMA AGRARIA

El sistema latifundio-minifundio fue progresivamente percibido por los campesinos como impedimento para sus aspiraciones de acceder a la propiedad de la tierra y en general como obstáculo para el aumento de la productividad en el campo. La organización productiva vigente, expresada en la hacienda, la plantación o la estancia, fue perdiendo aceleradamente su legitimidad social. Para enfrentar el desgaste de las instituciones socioproductivas surgió la Reforma Agraria como el instrumento ad-hoc para impulsar un cambio estructural en el agro.¹ Dos fueron, por consiguiente, los propósitos iniciales de la Reforma: justicia distributiva y mayor productividad.

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 campo-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; 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.

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 señalada (justicia distributiva y aumento de la productividad) pero con una connotación cada vez más técnica e 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. En Venezuela, por ejemplo, se dictó la primera Ley de Reforma Agraria el 19 de marzo de 1960, es decir, antes de la aprobación de la Carta de Punta del Este, firmada en el marco de la Alianza para el Progreso.

En numerosos países se aprobaron leyes de Reforma Agraria, dejando de ser ésta un instrumento de reclamación política de tipo subversivo y contrario al sistema político predominante, para convertirse en tema de discusión aún en el interior de los gobiernos y grupos de orientación conservadora. Esta apreciación fue recogida en un seminario sobre Reforma Agraria celebrado en 1963,² en los siguientes términos: "Se señaló reiteradamente el cambio fundamental operado en la opinión pública con relación a la Reforma Agraria, que ha pasado rápidamente de ser considerada un arma terrorista y antisocial, a ser una más de las políticas agrícolas de un gobierno progresista que desea solucionar los problemas económicos y sociales de su población." En 1967, Giménez Landínez (1967) refiriéndose al conjunto de leyes de reforma o de transformación agraria³ dictadas a la fecha, hacía notar que esas leyes introducían "ciertos conceptos nuevos que anteriormente eran considerados como tabú en la América Latina. Uno de ellos es el de la intervención del Estado para promover la transformación de la estructura de la tenencia de la tierra, que por lo demás ha dejado de ser inmutable dentro del derecho agrario latinoamericano que se viene delineando. El criterio de la función social de la propiedad es otro concepto que se ha impuesto definitivamente, así como el derecho del Estado a expropiar cuando lo requiera el interés social. Finalmente, a pesar de las resistencias que originalmente hubo y hay todavía, casi todas estas legislaciones consagran el sistema de pago diferido y pago en bonos para las expropiaciones."

"En el orden administrativo, estas leyes han conducido a la creación de ministerios, secretarías de estado, agencias u organismos para la ejecución de la Reforma

Agraria en casi todos los países. Estas agencias están concebidas casi siempre en la forma de institutos autónomos, algunas veces ligados en forma directa a las oficinas de planificación, otras veces a través de los ministerios de agricultura."

De tal manera que los procesos de transformación agraria ocurridos en la década de 1950 y a los que acompañó una intensa movilización campesina, como en el caso de Bolivia, contribuyeron a inducir los procesos legales de reforma agraria que se analizan en este estudio y que se multiplicaron de 1960 en adelante.

Estos últimos procesos fueron resultado del consenso técnico y político sobre la importancia de enfrentar el problema agrario como modo de impulsar el desarrollo socioeconómico.

A. LA IDEOLOGIA REFORMADORA Y EL AMBITO INTERNACIONAL

La influencia del Sistema de las Naciones Unidas en la formación de un pensamiento favorable al cambio agrario fue decisivo en el ámbito regional. En este itinerario conceptual y analítico que condujo a la concepción de una ideología reformadora de las estructuras sociales agrarias, contribuyeron tanto la Asamblea General y la Secretaría General de las Naciones Unidas, como la Comisión Económica para América Latina y otras organizaciones del Sistema como la FAO y la OIT.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su quinta sesión en 1950, al debatir el problema de tenencia de la tierra, expresó que las condiciones agrarias que persistían en muchos países en vías de desarrollo constituían un obstáculo al desarrollo económico, y adoptó una resolución señalando la importancia de los cambios en las estructuras de tenencia de la tierra, y pidió que se estudiaran las condiciones agrarias existentes y que limitaban el desarrollo económico en los países.

En septiembre de 1951, en su 13a. sesión, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas conoció el informe "Reforma Agraria, defectos en la estructura agraria como obstáculo al desarrollo económico"; después de un amplio debate sobre el tema, el Consejo recomendó que la

Asamblea General debería considerar el tema periódicamente y pedir a los países miembros que en esa oportunidad participaran en las discusiones sobre avances en este campo. Además, pidió al Secretario General que, en colaboración con la FAO y la OIT, preparara un informe sobre "progresos realizados en reforma agraria", para ser presentado periódicamente; el primero de estos informes se presentó en 1954, el último informe --el sexto-- se presentó al ECOSOC en 1976.

En el pensamiento de la CEPAL, desde sus primeras formulaciones en 1949 (Prebisch, 1951) la industrialización no se limitaba al desarrollo fabril, sino a la penetración generalizada de las técnicas modernas, surgidas a partir de la revolución industrial, en los diversos sectores de la economía. Frente a esta propuesta, la CEPAL constató que en muchos países latinoamericanos la agricultura se encontraba por entero en la etapa precapitalista (Prebisch, 1951).

En el documento presentado en su Cuarto Período de Sesiones, celebrado en México en 1951 la CEPAL volvió a plantear el problema de la tenencia de la tierra y la necesidad de solucionarlo. "Al encontrarse acaparada una parte considerable de la tierra, la hace difícilmente accesible al agricultor sin tierra. 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." (Prebisch, 1952).

Durante los años cincuenta el mensaje de la FAO fue claro y reiterado. Su propuesta de cambio estructural en el agro latinoamericano adquirió la connotación de un paradigma, al cual le dedicó numerosas publicaciones, seminarios y conferencias. En esa misma década la FAO ayudó como ningún otro organismo de Naciones Unidas a crear un ambiente propicio a la Reforma Agraria. En 1953, conjuntamente con el Gobierno del Brasil, y en colaboración con otras instituciones, realizó en Campinas, Estado de Sao

Paulo, el primer esfuerzo de análisis sistemático de los problemas de la tenencia de la tierra en América Latina, en el marco del primer seminario sobre estos problemas en la región. El segundo seminario latinoamericano sobre problemas de la tierra se realizó en Montevideo entre el 23 de noviembre y el 9 de diciembre de 1959 (Moreno, 1975).

En julio de 1956, se reunieron en Panamá los presidentes de América. A raíz de sus deliberaciones, se efectuaron posteriormente diversas reuniones tendientes a fortalecer las iniciativas de las organizaciones especializadas en el campo del desarrollo agrario. Como resultado de lo anterior, en mayo de 1957, el Comité Interamericano de Representantes de los Presidentes reunido en Ciudad de Panamá, recomendó, junto con fortalecer las acciones del Instituto de Ciencias Agrícolas, realizar estudios sobre tenencia, uso y clasificación de las tierras (Moreno, 1975).

No sólo los organismos de las Naciones Unidas se pronunciaron a favor de la Reforma Agraria; en el Seminario Regional sobre Asuntos Sociales, de la OEA, convocado en Santiago de Chile (1958), se abordó el problema agrario, en especial la relación latifundio-minifundio. En 1959, una comisión especial, nombrada por el Consejo de la OEA, aprobó una resolución sobre el fomento del desarrollo económico mediante la Reforma Agraria.

Entre el 8 y el 20 de agosto de 1960, se realizó en Ciudad de México, la sexta Conferencia Regional para América Latina de la FAO, simultáneamente con la quinta Conferencia Interamericana de Agricultura de la OEA. En esta conferencia conjunta FAO-OEA se recomendó el establecimiento de organismos e institutos de reforma agraria y colonización, y se planteó la necesidad de iniciar programas de reforma integral en los países miembros que aún no lo hubieran hecho, apoyándolos con estudios sobre derecho agrario y sobre la asignación de recursos financieros que permitieron realizar programas de cambio del régimen de tenencia de la tierra en el continente (Moreno, 1975).

Recogiendo el espíritu que se expresaba en todo el continente americano, el 17 de agosto de 1961 se reunieron en Punta del Este, Uruguay, los representantes de las

repúblicas americanas y acordaron constituir la Alianza para el Progreso. La Declaración a los Pueblos de América, firmada solemnemente en dicha oportunidad, expresa el compromiso de los países signatarios de "impulsar dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra".

La Alianza para el Progreso desempeñó uno de los papeles más importantes en el impulso de la Reforma Agraria en la región, y es justamente en la redacción del punto correspondiente donde se consigue vislumbrar con mayor claridad los dos elementos esenciales del proceso --justicia distributiva y productividad-- con énfasis en el enfoque que valora los elementos técnicos del proceso en cuanto pueden significar el éxito o el fracaso de la experiencia.

En el documento denominado Carta de Punta del Este, y en las resoluciones anexas, se explicita el mandato al IICA y a la FAO, para que formulen proposiciones que tiendan a provocar un aumento rápido y sustancial de la productividad agrícola, y aseguren que las ventajas de la mayor productividad beneficien a quienes trabajan la tierra (Moreno, 1975).

La Carta de Punta del Este reconoce la necesidad de impulsar programas integrales de reforma agraria que sustituyan el régimen latifundista y minifundista por un sistema de propiedad justo, pero mediante un proceso que tenga en cuenta todos los requisitos --crédito, asistencia técnica, sistema de producción y comercialización--, de modo que se traduzca en un mejoramiento efectivo de la calidad de vida del que trabaja la tierra.

La importancia de los resultados del análisis de la problemática del desarrollo de América Latina, llevó a los organismos internacionales, con ocasión de la reunión de Punta del Este, a concertarse para estudiar conjuntamente los problemas agrarios que retardaban el desarrollo.

Entre el 14 y 17 de agosto de 1961, se suscribió el Acta Constitutiva del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA). Con el fin de contribuir a la realización de los objetivos estipulados en el Acta de Bogotá y en la

Alianza para el Progreso, la Secretaría General de la OEA, Unión Panamericana, la CEPAL, la FAO y el IICA, acordaron en Punta del Este auspiciar la realización conjunta de un programa de estudios de la agricultura latinoamericana, que señalara y evaluara los factores principales y más urgentes que retardaban el crecimiento de este sector y determinara sus posibles soluciones dentro de un programa de desarrollo económico equilibrado. En enero de 1962, el BID pasó a formar parte del CIDA por invitación de las cuatro organizaciones integrantes.

Los estudios realizados por el CIDA contribuyeron decisivamente a establecer categorías comunes para evaluar la situación de la tenencia y distribución de la tierra y para comprender las relaciones sociales predominantes en el agro.

En 1966, la FAO invitó a los países a participar en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria, que se celebró en Roma. La finalidad de la Conferencia era brindar la oportunidad para un intercambio de experiencias a escala mundial, sobre todo en beneficio de los países en desarrollo, para ayudar a los gobiernos en sus evaluaciones de las políticas agrarias en relación con la planificación y ejecución de los programas de reforma estructural.

En 1969, la Conferencia de la FAO pidió al Director General que nombrara un Comité Especial sobre Reforma Agraria, con la finalidad de que hiciera una evaluación crítica de las enseñanzas que se desprendían del Primer Decenio para el Desarrollo en lo referente a reforma agraria y recomendara la estrategia necesaria para el Segundo Decenio, incluidas medidas y programas de acción en el campo de la reforma agraria y el desarrollo de las correspondientes instituciones rurales. El comité presentó sus resultados, conclusiones y recomendaciones a la Conferencia de la FAO en 1971.

En 1970, la 11a. Conferencia Regional de la FAO para América Latina celebrada en Caracas (Venezuela), los países adoptaron un marco conceptual para la reforma agraria y convinieron en las definiciones de principios importantes para la formulación de políticas y de estrategias, entre los cuales figuran el crecimiento económico, el desarrollo, la reforma agraria y la colonización de tierras.

En 1974, en la 13a. Conferencia Regional de la FAO, celebrada en Panamá, los Gobiernos de la región adoptaron el principio de que la reforma agraria debería ser un requisito previo de los programas de colonización de tierras.

En 1979 la FAO convocó en Roma la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR). Al aprobar un Programa de Acción, la Conferencia amplió los conceptos de reforma agraria y desarrollo rural para que incluyera los aspectos económicos, sociales y culturales, institucionales, ambientales y humanos, e introdujo los principios fundamentales de crecimiento con equidad, redistribución del poder económico y político, y la participación popular. Además, la Conferencia propuso que algunas estrategias se concentraran en la erradicación de la pobreza rural, incluida la mejora nutricional.

En otra esfera, instituciones como la Iglesia Católica, de amplia significación moral y social en la región, propiciaron resueltamente, en numerosos países, transformaciones agrarias que significaron una mayor participación campesina.⁴ Esta posición fue alentada por la Encíclica de Juan XXIII Mater et Magistra sobre la cuestión social, publicada en 1961 (Juan XXIII, 1961). "Cuando la Iglesia defiende el principio de la propiedad privada va tras un alto fin ético-social. De ningún modo pretende sostener pura y simplemente el presente estado de cosas, como si viera en él la expresión de la voluntad divina; ni proteger por principio al rico y al plutócrata contra el pobre e indigente..."

El Concilio Vaticano II, en su Constitución Conciliar La Iglesia y el mundo de hoy, aprobada en 1966, es muy explícito en lo relativo a la función social de la propiedad y a la necesidad de modificar las condiciones de vida de las poblaciones agrícolas, influyendo en ciertos ambientes latinoamericanos a favor del cambio: "En muchos países económicamente menos desarrollados existen posesiones rurales amplias y aun extensísimas, mediocremente cultivadas o reservadas baldías para especular con ellas, mientras una gran parte de la población está desprovista de tierras o posee sólo parcelas irrisorias, cuando, por otra parte, el desarrollo de la población agrícola presenta un carácter evidente de urgencia. No raras veces, los braceros, contratados por

los señores de estas grandes posesiones o los renteros y colonos que, a título de arriendo cultivan alguna parcela, reciben un estipendio o unas rentas indignas del hombre, carecen de una habitación decente y se ven explotados por otros intermediarios; viven en la inseguridad y es tal su dependencia personal que les impide, casi por completo, toda iniciativa y responsabilidad, toda promoción cultural, toda participación en la vida social y política. Se imponen, pues, reformas que tengan por fin, según los casos, o el aumento de las remuneraciones o mejoras de las condiciones de trabajo y seguridad en el empleo y que se dé un estímulo a las iniciativas en el trabajo: o bien, incluso, el reparto de las propiedades insuficientemente cultivadas, en beneficio de los hombres capaces de hacerlas valer. En tal caso deben asegurárseles los servicios indispensables, en particular los medios de educación y alguna organización de tipo cooperativo. Y cuantas veces el bien común exija una expropiación forzosa, la indemnización habrá de valorizarse según equidad, teniendo en cuenta todas las circunstancias" (Concilio Vaticano II).

De una u otra forma, en América Latina a finales de los años cincuenta y principios de los años sesenta, se habían creado una ideología y opinión pública favorables a las transformaciones de las viejas estructuras agrarias.

En este proceso de maduración conceptual referido al conflicto agrario planteado por la estrategia industrializadora y con relación al cambio de las estructuras sociales agrarias, participaron científicos sociales, técnicos, dirigentes políticos, sociales y religiosos, y lograron, con la decisiva contribución de los organismos internacionales, crear las condiciones políticas favorables a la reforma.

B. LA MOVILIZACION CAMPESINA

Los procesos sociales estudiados en este documento se han caracterizado como reformas agrarias legales debido a su naturaleza de tipo jurídico-institucional. En el desarrollo de estos procesos, la organización y la movilización sociales anteriores a la Reforma o las observadas durante ella, alcanzaron grados distintos de intensidad, provocando incluso situaciones de conflicto abierto con el poder público.

La inequidad, consustancial a la estructura agraria tradicional, impulsó a los campesinos a reaccionar para salir de esa situación de explotación, lo que se tradujo en luchas y movilizaciones cuya consigna central era el acceso al dominio de la tierra que trabajaban, pero no poseían. Las formas de movilización fueron varias, desde la ocupación pacífica de tierras hasta manifestaciones campesinas que desembocaron, en pocos casos, en situaciones de violencia.

Las movilizaciones introdujeron el tema del "problema campesino" y obligaron muchas veces a dar respuesta a situaciones de hecho, que cuestionaban la legalidad vigente (asignación de títulos de propiedad sobre las tierras ocupadas, expropiación de tierras de particulares, iniciación de procesos de colonización). Sin duda que estos hechos --la conciencia creciente del "problema campesino" y las respuestas a los problemas generados por la movilización campesina-- contribuyeron también a echar las bases de los procesos de reforma agraria de los años sesenta.

En cada país pueden destacarse momentos cruciales de la movilización campesina que están conectados casi directamente con las medidas de reforma agraria respectivas.

En Honduras, por ejemplo, la presión campesina se intensificó en la década de 1950. En 1955 se crearon Comités de Defensa en el sur del país, para enfrentar las medidas de expulsión. Uno de los pocos éxitos conseguidos fue la ocupación de las tierras fértiles en Mojaras (Departamento de Choluteca), pues "se permitió a los campesinos retener la tierra ocupada" (Ponce, 1986), constituyendo este hecho el momento de inicio de la formación de empresas asociativas.

En el Perú desde la segunda mitad de la década de 1950 se intensificaron las movilizaciones (Guerra, 1986). Al comienzo fue un proceso pacífico, pero tan intensivo que en "los años sesenta se había extendido prácticamente a todas las provincias de la Sierra". Pronto las aspiraciones de los campesinos fueron hechas suyas por un movimiento guerrillero.

En el desarrollo del movimiento campesino chileno la huelga de Molina (1953) fue el "primer hito que representa el poder de la organización campesina..." (García, 1986) y "la primera y mayor expresión del quiebre de la hegemonía terrateniente". Tiene, además, una relación muy directa con el proceso reformador porque el movimiento estuvo respaldado por instituciones de la Iglesia Católica que será, justamente, la que dará comienzo a la Reforma Agraria "al entregar (1962) en propiedad cinco fundos que le pertenecían, a 228 familias campesinas" (García, 1986).

En el Ecuador "la presión campesina sobre la tierra se venía gestando desde los años 20" (Larrea y Ricaurte, 1986) en un largo proceso jalonado por violentas represiones, hasta que la lucha campesina de los años sesenta, iniciada sobre todo en la Costa, junto a otros factores "confluyó en generar mecanismos que alterarían definitivamente el paisaje social agrario del litoral ecuatoriano" (Borja, 1985).

En Panamá, las ocupaciones de tierras generaron la Ley de Patrimonio Familiar (1941) que dió al Estado el mecanismo legal para adquirir las tierras invadidas, Los campesinos se organizaron en comités de lucha por la tierra, ligas campesinas y sindicatos rurales, y "ya en 1961 se realiza el Primer Congreso Nacional de Ligas Campesinas y Trabajadores del Campo" (Santamaría, 1986). Reaccionaron violentamente contra el Código Agrario de 1963 que robusteció "el poder de la gran burguesía agraria, al concentrar aún más la propiedad de la tierra".

Paralelamente, fueron capaces de generar otro tipo de respuesta y algunas "ligas campesinas se transforman en organizaciones productivas basadas en el trabajo colectivo" (Santamaría, 1986) con lo cual "demostraron la viabilidad de las formas asociativas de producción".

En la República Dominicana, luego del gobierno de Trujillo, las invasiones masivas de tierras verificadas en 1962 impulsaron al gobierno "...a desarrollar programas de distribución de tierras..." (Rodríguez, 1986), con lo cual se iniciaron acciones que condujeron a la reforma agraria.

Finalmente, en México, después de más de 30 años de casi completa inmovilidad campesina, surgió a partir de los años setenta, un poderoso movimiento que, al igual que en

otras partes, se centró en la lucha por la tierra. En Tlaxcala y Puebla, el nivel de organización y movilización les permitió impactar con una imponente marcha sobre Ciudad de México (1972). El movimiento fue generalizado y se dieron diferentes formas de lucha, como oleadas de invasiones de tierra, mitines, brotes insurreccionales, motines y tomas de delegaciones agrarias. Se utilizaron organizaciones existentes, pero también se creó una multitud de nuevas agrupaciones, sin lograr unificarlas, como la Unión Campesina Independiente, la Coalición de Ejidos Colectivos, el Comité de Defensa Popular, el Campamento Tierra y Libertad y otros más. En Guerrero, "la lucha por la tierra sirve ... de telón de fondo al movimiento guerrillero encabezado por Genaro Vásquez y Lucio Jañas" (Gordillo, 1986).

Si bien esta movilización campesina de los años setenta en México, no tuvo resultados directos, fuera de leves concesiones del gobierno, no dejó de tener un profundo significado por la orientación de las demandas y las formas de expresarlas. Desde el punto de vista de la organización campesina, persistieron únicamente "las que han podido presentar alternativas de lucha para cada etapa distinta" (Gordillo, 1986), y no se concentran sólo en la obtención de la tierra. Así, el proceso que llevó a las expropiaciones de 1976 "se articula inmediatamente con la lucha por la apropiación del proceso productivo agropecuario".

Numerosos casos de movilización, vieron frustradas a la postre sus expectativas --si se considera toda la "energía social" que se canalizó a través de ellos-- cifradas en su capacidad potencial para generar cambios importantes en la sociedad latinoamericana. Un factor endógeno que tuvo gran incidencia en este resultado fue la falta de una alternativa clara o de una situación-objetivo explícita en cuanto a la percepción de los propósitos finales de los procesos que se iniciaron con la movilización en torno a la tierra. A este respecto el IICA (Araújo, 1983) planteó lo siguiente:

Atendiendo al rol específico que tuvo la movilización y organización campesina como causa importante de la concreción de los procesos de reforma agraria en América Latina, es posible entender una serie de derivaciones posteriores del mismo. En efecto, la priorización de los

aspectos políticos representativos, en el entendido que la movilización social tenía por objetivo conseguir el dominio de la tierra, encuadrados en un contexto de lucha por la justicia social --siendo las experiencias históricas más relevantes y concretas por canalizar la fuerza campesina hacia la transformación de la sociedad, los casos de México y Bolivia--, hacía más difícil la percepción de las funciones económicas de las organizaciones que el movimiento había de generar. Un ejemplo nítido es el de Bolivia, donde las fuerzas de los campesinos organizados tuvieron gran significación revolucionaria, pero a la hora de plasmarse la reforma agraria no se configuraron unidades colectivas de explotación y cada beneficiario quedó individualmente enfrentado a los problemas de crédito, comercialización ..., y especialmente a la administración de las pequeñas unidades de producción a su cargo."

"En este sentido se podrá afirmar que se perdió o diluyó la capacidad de concreción, ya que la dirigencia campesina, en numerosos casos, una vez logrados los grandes objetivos políticos, quedó más vinculada a las élites políticas-revolucionarias, que a sus propias bases, perdiéndose la capacidad de atender las demandas concretas de los sujetos centrales del proceso transformado: los campesinos."

La suerte corrida por la movilización campesina, de muy distinta intensidad según el país, se encuentra estrechamente correlacionada con el proceso reformador propiamente tal y con la evolución de las alianzas políticas en el poder. Más adelante se hace referencia a las distintas fases de los procesos reformadores. Por ahora, entre los factores desencadenantes de los cambios agrarios en los casos en estudio, interesa la presión del campesinado. Este tema suscita apreciaciones muy contradictorias cuando se intenta medir para cada país el peso relativo que tuvo cada factor en la decisión de reformar y, muy especialmente, en qué y cuánto cambiar.

C. LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y LA PRODUCTIVIDAD

Hacia 1950 el progreso técnico de los sectores primarios de las economías latinoamericanas era precario. La CEPAL (1951) 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". Reconocía que "generalmente no penetra sino allí en donde se hace necesaria para producir alimentos y materias primas a bajo costo, con destino a grandes centros industriales". "Las tierras de cultivo secular, en las cuales se sustentan viejas poblaciones, escapan por su menor productividad o difícil acceso, a este proceso impresionante de expansión de la técnica." La productividad promedio de un activo en el sector agrícola no alcanzaba a un tercio de la correspondiente a un activo en el resto de la economía. 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. En el conjunto de la región, en 1950, escasamente se aplicaban, en promedio, 5,5 kilogramos de fertilizantes⁵ por hectárea cosechada y se disponía de un tractor por cada 361 hectáreas cosechadas (CEPAL, 1978).

A la baja productividad se añadían la desigual distribución del ingreso y las precarias condiciones de vida de la enorme masa de población ligada a la agricultura, que en 1950 representaba el 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" (Ortega, 1986) decía Prebisch en 1954.

La tecnificación del agro conduce al mejoramiento de los niveles de vida rural y nacional, siempre que exista un sector industrializado que absorba la mano de obra campesina desplazada por la tecnificación agrícola; en caso contrario, "la desocupación provocada por el progreso técnico no permitiría el alza de salarios y hasta los disminuiría, y el fruto del progreso se perdería..." (Prebisch, 1954).

Una agricultura estancada es la negación misma de las posibilidades de progreso, en el que según lo concibe la CEPAL, la industrialización y la tecnificación agrícola constituyen una sola unidad de crecimiento.

El estancamiento del agro no podía ser superado mientras se mantuviera la estructura del latifundio-minifundio. La realidad de esta estructura chocaba con la lógica del modelo cepalino y contribuía a que la Reforma Agraria se concibiera como una exigencia básica y urgente del desarrollo.

En la región, el Informe de la Comisión de Reforma Agraria de la 5a. Conferencia Interamericana de Agricultura de la OEA y la 6a. Conferencia Regional de la FAO para América Latina (5 de agosto de 1960) expresa que: "la reforma de la estructura agraria es de primordial importancia para el desarrollo agrícola y económico de la mayoría de los países de la región" y luego de señalar la tenencia de la tierra como punto esencial del problema, indica "...que las dos normas básicas para determinar la relación entre hombre y tierra son la productividad creciente y la justicia distributiva" (Prebisch, 1954).

No se pretende afirmar, por cierto, que éstos sean los únicos contenidos de la Reforma Agraria, sino sólo evitar una larga enumeración de todos los elementos que de un modo u otro, contribuyeron al proceso y destacar de él lo más esencial.

Dorner (1963) respecto a estos dos propósitos, señalaba que "todos coinciden en los objetivos generales de mejorar la productividad y la distribución del ingreso, pero esos propósitos por sí mismos no nos ayudan a definir los sistemas prácticos necesarios para alcanzarlos. Lo que se sabe sobre la productividad verdadera y principalmente sobre la productividad agrícola potencial en relación con los sistemas de tenencia y el tamaño de las explotaciones es muy vago. Además, independientemente de que se pueda demostrar que un régimen de tenencia deja o no deja márgenes de productividad inexplorados, queda por resolver el problema de una distribución equitativa de la producción."

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 el sistema de la hacienda.

D. LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Un aspecto central del diagnóstico en el que se basó la Reforma Agraria en América Latina fue la convicción de que el sector agropecuario constituía, en su ordenación y funcionamiento, una estrechez estructural capaz de hacer fracasar cualquier programa de desarrollo debido al bajo nivel de productividad. Otro aspecto vital del diagnóstico era la gran inequidad social y económica, que se consideraba inherente al sistema de la hacienda, eminentemente concentrador de recursos. Estos dos aspectos de orden, si se quiere, técnico, tuvieron su contrapartida en un marco valorativo-ideológico que giró, en el fondo, en torno al problema de la propiedad, su percepción y su concepción. Desde el momento que este aspecto se incorporó al diagnóstico, se supuso que la propiedad, por definición, tenía un papel central en la organización social. Chonchol (1965) sostenía que "no solamente hay que hacer reforma agraria para que la tierra cumpla su función social, sino que es necesario planteamos el análisis de la reforma agraria en América Latina como principal problema que hay que resolver en la actualidad para que pueda continuar el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo político de nuestro continente".

En este marco paradigmático 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 prácticamente la totalidad de las leyes de reforma agraria y, en algunos casos, incluso alcanzó rango constitucional. Se trata de Chile y Perú, países que consagraron en la Constitución Política del Estado, el principio de la función social de la propiedad.⁶

En Honduras, por ejemplo, la Ley dedicó un capítulo completo a la función social de la propiedad, en el que se reconocía este principio, se establecían las obligaciones de los propietarios para que sea cumplido y se definían los procedimientos que debían seguirse en los casos en que se comprobara que este principio no se cumplía a cabalidad.⁷

Otro país donde este principio se consagró en una sección completa de la ley, fue Venezuela. En ella se establecían, al igual que en Honduras, las condiciones para que se cumpliera la función social de la propiedad en los casos en que se contravinieran las normas, y se consagraba la contravención de este principio, como causal de expropiación territorial.⁸

En Panamá, la Ley estipuló a este respecto textualmente lo siguiente: "La tenencia, distribución y uso de la tierra conlleva el cumplimiento de la función social y económica que le corresponde. La responsabilidad del cumplimiento de la función social se hace extensiva a todos los Organos y Agencias del Estado y de los Municipios, y a las personas naturales o jurídicas que ejercen el derecho de propiedad de la tierra."⁹

Por último, en el Ecuador, la primera Ley de Reforma Agraria,¹⁰ de julio de 1964, se dictó considerando "que de acuerdo con las modernas concepciones del Derecho Agrario el dominio de la tierra está subordinado al cumplimiento de su función económico-social y a la abolición de las viejas formas de explotación del hombre que trabaja la tierra". En su artículo 2 establecía: "Esta Ley garantiza la propiedad privada agraria en cuanto cumpla con la función económico-social que le corresponde."¹¹ La segunda Ley de Reforma Agraria, de octubre de 1973, también se basó en el concepto de la función social de la propiedad.¹² Igual concepción sirvió de fundamento a las leyes de Reforma Agraria de Costa Rica¹³ y El Salvador.¹⁴

Un principio como éste pudo haberse prestado para un sinnúmero de ambigüedades y, en muchos casos, para interpretaciones distorsionadas, como por ejemplo, en una determinada situación se llegó a sostener que: una propiedad, cumplida su función social si se dedicaba a la ganadería, manteniendo una carga animal de 2 cabezas de ganado por hectárea. Sin embargo, en la mayoría de los países, de la lectura comparada de las leyes de Reforma Agraria, se desprende que hubo cierta convergencia en la interpretación del concepto por parte del legislador. De hecho, llama la atención la similitud al tratamiento del tema en todas estas leyes, incluidas las normas aplicadas en los casos de incumplimiento de esta función, como son la no explotación, la explotación deficiente o la explotación

indirecta, etc. Sin embargo, más allá de la norma explícita sobre la función social de la propiedad, en los procedimientos y reglamentos conducentes a su aplicación, frecuentemente se encontraron los resquicios que permitieron eludir el sentido estricto del espíritu de la ley, obstaculizando su aplicación.

Capítulo II

ASPECTOS POLITICOS Y JURIDICOS DE LA REFORMA AGRARIA

A. EL ESTADO Y LA REFORMA AGRARIA

La Reforma Agraria formaba parte de una propuesta de desarrollo con cambio estructural y en esa posición, era parte integrante de la estrategia de desarrollo que tenía el propósito de modificar los elementos básicos de la convivencia del campesinado con los demás sectores de la sociedad, y de la agricultura con la industria. La industrialización se veía obstaculizada por las estructuras agrarias cerradas. La modificación de este orden tradicional justificaba la intervención del Estado.

Desde luego, esa no era la única propuesta en los años sesenta; también se postulaba una estrategia de desarrollo sin cambios estructurales dirigidos y centrada en la modernización tecnológica estimulada por políticas públicas eficaces. La ideología reformadora criticaba esta opción, por considerar que si la modernización tecnológica no iba acompañada o precedida de una transformación social, podía convertirse en un factor negativo para el desarrollo, considerado como un proceso de promoción humana de toda la población. "El progreso técnico sin reforma estructural conduce a un tipo de crecimiento sin justicia social, lo que implica la represión de los grupos no privilegiados cuando éstos pretenden ejercer un poder social" (IICA-FAO, 1970).

En todos los países que intentaron aplicar la Reforma Agraria, las tensiones entre ambas opciones ideológicas se expresaron directamente en el sistema político, poniéndose en juego no sólo distintos intereses sino diversas fuerzas

sociales que procuraron controlar los gobiernos y los parlamentos o bien influir en ellos.

En los casos analizados en este documento, la Reforma Agraria fue ejecutada desde el 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 presión campesina y de otros grupos sociales fue importante en grado variable. La Reforma Agraria en México, Guatemala y Bolivia se inició por la acción directa de movimientos campesinos de tipo revolucionario o como respuesta a ellos. Sin embargo, posteriormente la Reforma ha sido, en lo esencial, principalmente iniciativa, decisión y acción emprendidas por los poderes públicos. La presión campesina, si bien ha estado presente, no ha sido un factor esencial. La Reforma Agraria en los años sesenta y setenta fue precedida de cambios políticos que contribuyeron a su viabilidad. La Reforma constituyó una intervención pública tendiente a modificar las estructuras agrarias, por lo cual la característica de esa intervención, su duración, contenido y alcance condicionaron decisivamente el proceso de cambios en el agro.

B. LOS CAMBIOS POLITICOS Y LA REFORMA AGRARIA

Los procesos de Reforma Agraria estudiados se dieron por iniciativa del aparato del Estado. Sabido es que la representación campesina en el contexto político de América Latina ha sido débil en términos relativos, salvo excepciones. De aquí que sea necesario examinar los cambios políticos que posibilitaron la promulgación de leyes y su aplicación.

En el Brasil, el primer gobierno militar de Castelo Branco instaurado en marzo de 1964, promulgó la ley Estatuto da Terra, que había sido largamente discutida con anterioridad en el Congreso. El gobierno envió al Congreso el mensaje y el proyecto de ley el 26 de octubre de 1964 y el 30 de noviembre del mismo año se promulgó el Estatuto da Terra; sin embargo, su aplicación se fue postergando largamente.

En Colombia, la coyuntura externa --sobre todo la Carta de Punta del Este y la Alianza para el Progreso-- contribuyó a la iniciación del proceso de reforma agraria. Internamente, el factor más relevante fue la espiral de violencia que se desató en el sector rural; estos hechos fueron en definitiva los que determinaron en gran medida la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1961 (135) (Machado, 1984). Los partidos políticos tradicionales veían que las masas campesinas se apartaban de sus formulaciones programáticas, con lo que perdían su control sobre amplios sectores de la población rural. El Frente Nacional,¹⁵ tratando de recuperar en parte el control político del campesinado, impulsó el programa de Reforma Agraria, alrededor del cual esperaba aglutinar a grupos muy significativos del agro. La aprobación de la Ley 135/61, fue fruto de un acuerdo político en el Parlamento, sustentado básicamente por los dos partidos tradicionales. La Reforma Agraria tuvo su momento de mayor aplicación a partir de 1967, lo que coincidió con el período presidencial de Carlos Lleras Restrepo (Economía colombiana, 1984) en que el proceso se intensificó a la vez que se modificó la Ley 135, por la Ley la. de 1980 (Machado, 1984). A partir de 1973, con los acuerdos de Chicoral, la Reforma Agraria prácticamente se paralizó (excepto la organización de empresas comunitarias y obras en distritos de riego), culminando este hecho en 1975 con la drástica reducción del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) (Machado, 1984).

En Chile, la primera Ley de Reforma Agraria, de 1962 (15 020), fue resultado de la evolución de las condiciones externas, materializadas en la Carta de Punta del Este y la constitución de la Alianza para el Progreso; en tanto que en el plano interno, el hecho más significativo fue la decisión de la Iglesia Católica de entregar en propiedad sus tierras a los campesinos que las trabajaban, como testimonio de la carta pastoral La Iglesia y el problema campesino en la que se llamaba a colaborar con la Reforma Agraria.

Esta primera Ley, si bien, tiene gran importancia por cuanto creó la institucionalidad para la Reforma Agraria, en términos cuantitativos sus resultados fueron reducidos (García, 1986). El cambio de gobierno en 1964 marcó un hito importante en el destino del agro. La Democracia Cristiana concibió la Reforma Agraria inserta en un proceso

de cambio social tendiente a transformar la sociedad chilena; por lo tanto, pasó a ser un instrumento clave de la política del nuevo gobierno. En 1967 se promulgaron: una nueva Ley de Reforma Agraria (16 640) y leyes complementarias, que modificaron sustancialmente la estructura agraria del país. Durante el gobierno de la Unidad Popular, que se inició en 1970, la Reforma Agraria alcanzó su mayor intensidad, y se convirtió en un proceso drástico y masivo (García, 1986). Sin embargo, esta velocidad de cambio en el agro terminó por superar al sistema institucional, que perdió el manejo del proceso, lo que originó graves problemas de dirección y conducción.

En el Ecuador la Junta Militar de Gobierno promulgó la primera Ley de Reforma Agraria y Colonización el 11 de julio de 1964, en cuya exposición de motivos, enfatizaba la necesidad de abolir las formas precarias de tenencia de la tierra y lograr la transformación de la estructura económica y social del sector rural ecuatoriano (Larrea y Ricaurte, 1986).

Posteriormente, en septiembre de 1970, se dictó la ley de abolición de trabajo precario en la agricultura, cuyo propósito fundamental era el de prohibir la explotación de la tierra en forma de parcelas arrendadas, fincas, desmontes, arrimados y otras formas de trabajo precario.

En diciembre de 1970 se promulgó el Decreto 1001, cuyo objetivo principal era la abolición del trabajo precario en zonas dedicadas al cultivo del arroz que habían sido explotadas por sembradores u otros sistemas precarios y estableció un sistema de expropiación con un trámite administrativo ágil y sencillo.

La expedición de la Ley de Reforma Agraria, en octubre de 1973, pese a toda la campaña de oposición, fue la expresión de la voluntad que existía en ese momento en el gobierno, de emprender las reformas estructurales que habían sido ofrecidas por el régimen militar al asumir el poder, en febrero de 1972.

En El Salvador las Fuerzas Armadas asumen el gobierno el 1º de octubre de 1979, instaurando la Junta Revolucionaria de Gobierno, la cual "se compromete con el país a adoptar medidas que conduzcan a una distribución más equitativa de la riqueza nacional". En términos oficiales,

"esto significa la realización de tareas fundamentales de reformas que encaucen el potencial económico de nuestro país en favor de los sectores más numerosos y menos favorecidos de nuestra población. Una de esas grandes tareas es la Reforma Agraria, que constituye la determinación política para traspasar la tierra, de las pocas manos en que se encuentra ahora a las de los campesinos que forman la mayoría".¹⁶

La proposición del nuevo gobierno se materializó legalmente en la dictación de los siguientes decretos:

- Decreto 153 Ley Básica de la Reforma Agraria, del 5 de marzo de 1980.
- Decreto 222 Reformas Adicionales a la Ley Básica de la Reforma Agraria, del 12 de mayo de 1980.
- Decreto 154 Toma de Posesión e Intervención de Tierras Previas a la Vigencia de la Ley Básica de Reforma Agraria, del 5 de marzo de 1980.
- Decreto 207 Ley para la Afectación y Traspasos de Tierras a Favor de sus Cultivadores Directos, del 5 de mayo de 1980; y
- Decreto 221 Ley Especial de Asociaciones Agropecuarias, del 5 de mayo de 1980.

Se fortalecieron, así, las bases jurídicas para operar un cambio profundo en la estructura agraria de El Salvador.

El caso de Honduras, quizá de más difícil comprensión que otros, muestra también coincidencia entre la profundización del proceso de Reforma Agraria y la instalación en el poder de un grupo con voluntad política de llevarla a cabo, aunque haya sido por un período relativamente breve. En una primera etapa, el ambiente interno internacional favorable a los procesos de reforma condujeron a la dictación de la Ley de Reforma Agraria en 1962. El gobierno de las Fuerzas Armadas instalado en octubre de 1963 procede en forma limitada a aplicar esta ley, no obstante permitió la expresión y la organización del campesinado y reconoció además situaciones de hecho que originaron la formación de las empresas asociativas en la agricultura hondureña. Las Fuerzas Armadas en diciembre

de 1971 resuelven reasumir todos los poderes del Estado, que habían abandonado en 1971, para dar cumplimiento al Plan Mínimo de Gobierno. Una de las primeras medidas para atender las exigencias campesinas fue la dictación del Decreto Ley 8, del 26 de diciembre de 1972, que establecía el arrendamiento forzoso de tierras ociosas, el cual condujo a la constitución y reconocimiento de nuevos asentamientos campesinos. Esta situación adquirió pleno reconocimiento legal con la dictación del Decreto Ley 170 de Reforma Agraria, que siguió al Decreto 8 (1973-1974). Sin embargo, en 1975, el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas sustituyó al General López Arellano por el General Melgar Castro, con lo que se inició un periodo de estancamiento del proceso reformista (Ponce, 1986).

En Panamá, el Código Agrario de 1962, que de hecho es en esencia la Ley de Reforma Agraria, fue resultado directo de las acciones preliminares sancionadas a nivel hemisférico en la Carta de Punta del Este en 1961. La aplicación de los programas de reforma agraria tuvo distinto énfasis, según la composición de las fracciones en el poder. Esto explica por qué hasta 1968, lo que se realizó en el agro panameño realmente fueron acciones de carácter preparativo, como cuantificación de áreas rurales, levantamientos catastrales y sólo se efectuó un mínimo de adjudicaciones. Luego del golpe militar en 1968, dirigido por el Coronel O. Torrijos H., se inició una serie de transformaciones en la economía panameña y en el orden político-institucional. Se intensificó la aplicación de la Reforma Agraria, tanto por la mayor voluntad política como por la dictación de decretos complementarios relativos a la agilización de dicho proceso (Santamaría, 1986).

En el Perú el empate político existente durante la presidencia de Fernando Belaúnde (1963-1968), dada la incapacidad de la oligarquía para seguir gobernando y de las fuerzas reformistas para desplazar a las primeras, quedó roto con la insurgencia en octubre de 1968 de las Fuerzas Armadas, encabezadas por el General Velasco Alvarado. Sin lugar a dudas, la situación de crisis en el agro fue un elemento que motivó a los militares, quienes asociaron "seguridad interna" con "desarrollo" y esto último con reformas importantes como requisito para modernizar el país.

De aquí que después de la nacionalización del petróleo, la dictación de la Ley 17 716 de Reforma Agraria, en junio de 1969, haya sido la primera medida de importancia adoptada por el nuevo gobierno, la que se complementó con la posterior Ley de Aguas. Resulta así evidente el contraste radical con el pasado, no tanto en las diferencias legales y programáticas, sino en la firme voluntad política de eliminar las bases de sustento, no sólo de la clase terrateniente sino también de los sectores de la burguesía agraria que, en última instancia, los había protegido del embate campesino.

En la República Dominicana, el fin del gobierno de Trujillo y la disolución de las expresiones típicas de un régimen fuerte, produjeron hondas transformaciones en las relaciones sociales, económicas y políticas de la sociedad (Rodríguez, 1986). Como resultado de estos cambios y de la expresión social contenida en el período anterior, se dictó en 1962 la Ley de Reforma Agraria. Sin embargo, su aplicación no logró sortear las rigideces estructurales de la agricultura dominicana, y ésta se precipitó hacia una profunda crisis a principios de la década de 1970. El costo político de esta situación se hizo cada vez más insostenible, al punto que en 1972 el Presidente de la República anunció la profundización de la Reforma Agraria (Rodríguez, 1986) y promulgó una serie de decretos y leyes complementarias, incluida la ley que transfería al Estado todas las tierras dedicadas al cultivo del arroz, en unidades superiores a las 31,25 hectáreas. Esta nueva fase se prolongó hasta 1978, año en que terminó el gobierno del Presidente Balaguer.

Llama la atención que el ideario reformista en el agro latinoamericano, no tomara como referencia, con anterioridad a la década de 1960, la experiencia asociativa acumulada por la Reforma Agraria mexicana. Esta se inició realmente en 1915, pocos años después de estallar la revolución, cuando el Presidente Carranza expidió el decreto que invalidaba las enajenaciones de las tierras ejidales (parcelas campesinas), bosques y aguas, que habían sido realizadas a partir de 1856. Además, en el mismo decreto se otorgaba a los campesinos-ejidatarios el derecho de recuperar dichas tierras, pudiendo el gobierno recurrir a la expropiación de los latifundios en los casos que ello fuera necesario. La experiencia mexicana muestra logros de ninguna manera despreciables, ya que entre 1916 y 1956 se

repartieron cerca de 40 millones de hectáreas a 1.9 millones de beneficiarios. Esa superficie constituía en 1956 el 45% de la tierra cultivada del país. El marco interno de esta reforma fueron las insurrecciones de los campesinos, que reclamaban tierra e integración al desarrollo del país; y, por otro lado, la convicción de los grupos de poder urbanos que sólo transformando la estructura de tenencia de la tierra se podría acceder a la industrialización y modernización del aparato productivo.

Del examen histórico-político de los procesos de Reforma Agraria que han operado en la región, se desprenden dos elementos centrales comunes a todos los países. Primero, un marco externo y una coyuntura interna proclives a la modificación de las estructuras agrarias, que se consideraban económicamente ineficientes y socialmente injustas. En segundo lugar, en la casi totalidad de los países se produjo un cambio político que posibilitó la promulgación de leyes que contenían el instrumental necesario para provocar el cambio estructural.

Los cambios políticos que condujeron a la promulgación de las leyes de reforma agraria fueron bastante heterógeneos en cuanto a su orientación ideológica. En algunos países, estos procesos se iniciaron con gobiernos de facto, conducidos por militares, en tanto que en otros fueron las reformas iniciadas por gobiernos democráticos, como ocurrió, por ejemplo, en Colombia y Chile.

El campesinado y los partidos políticos progresistas abonaron la tesis del cambio estructural, como asimismo es evidente que los partidos conservadores y los grupos terratenientes se opusieron a la promulgación de la ley, o bien a su aplicación, como de hecho sucedió en varios casos o en algunos períodos. La posición sustentada por la burguesía urbana (industrial, comercial y financiera) fue, en general más ambigua.

Los grupos militares, en general, "en aras del nacionalismo", percibieron la necesidad de cambios. El hecho que la burguesía urbana y los militares, más bien coincidieran en la apreciación de los hechos y no siempre verificaran concertaciones explícitas, confirió a estos períodos un alto grado de inestabilidad, lo que se constató en el fracaso prematuro de muchos proyectos.

C. LA REFORMA AGRARIA EN SU DIMENSION JURIDICA

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 de que se tratara, de las negociaciones o concertaciones entre los diversos grupos de interés y de la sucesión de éstos en el aparato público a través del tiempo.

Para hacer más explícita esta dialéctica entre poder político y etapas de la Reforma, se deben explicar algunas características del poder público en América Latina.

En primer lugar, la presencia e intervención del Estado en el ordenamiento socioeconómico ha sido históricamente relevante. En cada país la sociedad, las clases sociales y, en particular, la oligarquía y la burguesía, han confiado al Estado el alivio de sus restricciones económicas. Al surgir la ideología del desarrollo y los propósitos de industrialización y tecnificación de la economía, el Estado ha asumido un papel cada vez más activo como agente económico.

En segundo término, la crónica inestabilidad política ha redundado en cambios frecuentes de los proyectos políticos y en discontinuidad de las políticas públicas. Según la historia de cada país, ha sido frecuente también la interrupción y cambio de gobierno por vías no democráticas. Debido a esta característica, las estrategias, programas o políticas y los procesos socioeconómicos que dependen de los poderes públicos para su aplicación, han sido muy inestables y han estado sujetos a interrupción o cambio de sus orientaciones.

En tercer lugar, los regímenes democráticos, además de ser discontinuos en el tiempo, no han alcanzado a crear la institucionalidad adecuada a la participación real de los pobladores, trabajadores y campesinos. A su vez, en el conjunto social, los grupos organizados, con alguna capacidad de presión y negociación, se encuentran en

situación ventajosa respecto a los sectores marginados de estas posibilidades.

Estas características del poder público, como se señala más adelante, se han proyectado en los procesos de reforma agraria- empresas asociativas. El contenido y alcance de los propósitos reformadores se concretaron, en una primera etapa, en la discusión, aprobación y promulgación de leyes de reforma agraria. Mediante el análisis de las disposiciones legales, leyes, estatutos o decretos de reforma agraria se pueden identificar los criterios y normas relativos a los aspectos más decisivos de ese proceso, entendido como la intervención regulada y ejecutada por instituciones del Estado. Dichos aspectos son la afectación de tierras; la compensación por las tierras expropiadas; los beneficiarios de la Reforma o los asignatarios de las tierras; el sistema de pago de las tierras otorgadas en propiedad; las formas de asignación de la tierra y el papel del Estado en la gestión de las formas asociativas.

1. La afectación de tierras

Las tierras potencialmente disponibles para la Reforma Agraria (es decir, qué se puede reformar y cuánto) se encuentran expresamente establecidas en las leyes y decretos correspondientes. Este es uno de los puntos neurálgicos y, por lo mismo, más controvertidos políticamente entre los sectores involucrados. En definitiva, han sido los Poderes del Estado con la participación de diferentes partidos políticos y organizaciones sociales los que han definido este tema en las normas jurídicas respectivas.

En todos los casos estudiados, las leyes de Reforma Agraria han coincidido en afectar y destinar para este propósito las tierras de propiedad pública. Las demás tierras sujetas a expropiación fueron las tierras abandonadas, las tierras mal explotadas, las tierras de extensión excesiva (la ley dispuso también la prohibición de enajenar los predios inferiores a cierto tamaño), las tierras pertenecientes a personas jurídicas o aquellas que fueran explotadas indirectamente y, por último, las áreas sujetas a situaciones especiales.

En el Brasil,¹⁷ las tierras públicas que recibieron prioridad para los fines de la Reforma Agraria, según el artículo 9o. del Estatuto da Terra (Ley 4 504 del 30 de noviembre de 1964) fueron las siguientes: las de propiedad de la Unión que no tuvieran otra destinación específica; las reservadas por el Poder Público para servicios u obras de cualquier naturaleza, salvo las destinadas para seguridad nacional, siempre que el organismo competente considere su utilización económica como explotación agrícola compatible con la actividad principal; las tierras devolutas, es decir, las no catastradas o no inventariadas correspondientes a la Unión, a los estados y a los municipios.¹⁸

Son también expropiables (artículo 17 del Estatuto da Terra) las tierras de latifundios que sin exceder la dimensión o límite máximo fijado, y teniendo un área igual o superior a la dimensión del módulo de propiedad rural,¹⁹ fuesen mantenidas inexplotadas en relación con las posibilidades físicas, económicas y sociales del medio, con fines especulativos, o fuesen deficiente o inadecuadamente explotadas, de manera que no se ajusten al concepto de empresa rural.

Según el artículo citado, el acceso a la propiedad rural será promovido mediante la expropiación en el interés social, de las tierras de latifundios que excediesen la dimensión máxima fijada en los planes regionales de reforma agraria, teniendo en vista las condiciones ecológicas, los sistemas agrícolas regionales y el fin a que se destinen.

El Estatuto da Terra (artículo 17, letra c), también autoriza la compraventa de tierras para los fines de la Reforma Agraria.

Finalmente, la ley de Reforma Agraria (Estatuto da Terra, artículo 15o) estipula que "la implantación de la Reforma Agraria en tierras particulares será hecha con carácter prioritario cuando se trata de zonas críticas o de tensión social". La ley define además otras áreas prioritarias para la expropiación (artículo 20): áreas de minifundio y latifundio; áreas ya beneficiadas por obras públicas o que lo serán en el futuro; áreas en que los propietarios realizan actividades depredadoras y rechazan poner en práctica normas de conservación de los recursos; áreas destinadas a programas de colonización

cuando éstos no hubieran logrado alcanzar sus objetivos; áreas de elevada incidencia de arrendamiento, aparcería, y poseiros, es decir, explotación indirecta; y tierras cuyo uso en el momento de la Reforma no fuese adecuado a su índole económica.

En Colombia, la Ley de Reforma Social Agraria de 1961 (Ley 135 de diciembre de 1961, artículo 3o.) encomendó al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y prever su colonización, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta Ley.

En cuanto a las tierras abandonadas dicha Ley dispuso, después de un complejo procedimiento, la extinción del dominio sobre tierras incultas, y autorizó al INCORA la expropiación de la propiedad (artículos 22 al 28).

En Chile, la Ley 16 640 del 28 de julio de 1967 "autoriza al Presidente de la República para que transfiera gratuitamente a la Corporación de Reforma Agraria (CORA), predios rústicos de propiedad fiscal". A su vez, "las instituciones y empresas del Estado deberán transferir sus tierras susceptibles de uso agrícola o ganadero a la Corporación de Reforma Agraria".

Dicha Ley también establece que son expropiables los predios rústicos que se encuentran abandonados, es decir, los que no fuesen objeto de hechos positivos de explotación económica (artículo 4o).

En su artículo 4o. la misma Ley establece que "son expropiables los predios que estén mal explotados". Es decir, aquéllos cuya explotación se realice en condiciones económicas, técnicas o sociales inadecuadas. Se considera mal explotado el predio que no tenga dedicado a cultivos o plantaciones o praderas artificiales a lo menos el 80% de la superficie de riego y un 70% de su superficie de secano.

Por lo que se refiere a la expropiación por extensión excesiva, el artículo 3o. estipula: "Cuando la superficie total del predio o de los predios rústicos de que sea dueña una sola persona natural, o varias personas en común, exceda de ochenta hectáreas de riego básico, serán expropiables todos esos predios, cualesquiera que sean su

ubicación y las categorías de los terrenos. La expropiabilidad afecta al conjunto de los predios, a cada uno de ellos o a cualquier parte de los mismos. Las personas expropiadas gozan de un derecho de reserva siempre que el propietario no tenga su predio abandonado, mal explotado, y que no esté dado en explotación a terceros."

Con respecto a las tierras pertenecientes a personas jurídicas, la Ley establece, en su artículo 6o. que son expropiables los predios rústicos cuyos propietarios o copropietarios sean personas jurídicas de derecho público o privado, salvo los predios que pertenezcan a cooperativas campesinas, cooperativas de Reforma Agraria o a sociedades de personas.

Finalmente, por lo que toca a la facultad para intervenir en áreas sujetas a situaciones especiales presente en las leyes de Reforma Agraria en todos los casos estudiados, la ley de Reforma Agraria, en su artículo 13o. establece que son expropiables los predios rústicos que se encuentren comprendidos dentro de un área en la que el Estado esté realizando o vaya a realizar obras de riego o de mejoramiento del mismo y que sea declarada área de riego. Esta es la única afectación de áreas, es decir, de un conjunto de predios.

En Ecuador, la Ley de Reforma Agraria (Decreto 1 172 del 15 de octubre de 1973) en su artículo 7o. deja a disposición del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), las tierras que "actualmente son del Estado" y las que "siendo del Estado forman parte del patrimonio de instituciones de derecho público". Disposiciones similares se dictaron en la primera Ley de Reforma Agraria y Colonización (Ley 1 480 del 11 de julio de 1964) la que en su artículo 16o. establece que constituyen patrimonio del IERAC "las tierras baldías que por esta Ley del Estado entrega al IERAC con fines de colonización y Reforma Agraria" y "los predios rústicos administrados por la Asistencia Social".

La primera Ley, de julio de 1964, legisla también sobre las tierras abandonadas al contemplar la reversión de la propiedad en los casos en que el predio hubiese permanecido sin cultivar durante los últimos diez años (artículo 28, inciso 2o.); esta norma se modificó con posterioridad, y el plazo establecido se redujo a los

último; dos años (Ley 1 172 de octubre de 1973, capítulo III, artículo 32).

También la primera Ley de Reforma Agraria establece como causal de expropiación el tamaño excesivo de la propiedad y define este límite en 2 500 hectáreas en la costa y 800 hectáreas en la sierra (artículo 33). En la segunda Ley de Reforma Agraria, de 1973, no se estableció una disposición legal que limitara la extensión de la tierra que cada persona natural o jurídica podía poseer, por estimarse que dada la diversidad geográfica y de calidad de la tierra, los límites establecidos en la primera Ley habrían consagrado la estructura prevaleciente (Maldonado, 1979). En dicha Ley se acentuó en cambio la importancia de la ineficiencia económica o social como causal de expropiación.

La primera Ley de Reforma Agraria define como expropiables a las tierras deficientemente explotadas, entendidas éstas como las que no superan los rendimientos medios para la zona (artículo 29). Esta causa se reforzó en la segunda Ley (1 172) en la que se agregaron los casos en que la explotación del predio fuese contraria a la vocación natural de los suelos y los casos en que se atentara contra la conservación de los recursos naturales renovables (capítulo II, artículo 30, incisos 1o., 3o. y 4o.).

La explotación indirecta como causal de expropiación aparece mencionada en forma explícita en ambas leyes de Reforma Agraria mencionadas. Otro aspecto que se destaca en la legislación ecuatoriana se refiere al término del trabajo precarista por la vía de la "extinción de derecho", pasando los ocupantes a ser los nuevos dueños de la tierra (Ley 1 480 de 1964, artículo 28, inciso 1o. y Ley 1 172 de 1973, artículo 30, inciso 8o.).

En cuanto a la facultad de intervenir en áreas sujetas a situaciones especiales, en la última Ley de Reforma Agraria (1 172), se contemplaron criterios territoriales como causal de expropiación en los casos en que la presión demográfica fuese elevada. Para este efecto se entenderá que existe gran presión demográfica cuando la población inmediatamente vecina al predio no tiene otra posibilidad de subsistir que la actividad agrícola (capítulo II, artículo 30, inciso 9o.).

Un aspecto novedoso que contempla la Ley en el Ecuador, a diferencia de los restantes países de la región, en materia de causales de expropiación, se refiere al incumplimiento de las normas que regulan el trabajo asalariado, tanto en lo referente a leyes laborales como a las materias relacionadas con aspectos de seguridad social. Esta causal aparece explícita en ambas leyes de reforma agraria (Ley 1 480 del 23 de julio de 1964, artículo 28, inciso 1o y Ley 1 172 del 9 de octubre de 1973, artículo 30, inciso 8o.).

En El Salvador, en lo referente al tamaño excesivo, la Reforma Agraria en su primera fase expropió las explotaciones de más de 500 hectáreas afectando el 15% del suelo más productivo del país. Los propietarios podían conservar entre 100 y 150 hectáreas, según la calidad del suelo. En la segunda fase, la Reforma afectaría las explotaciones de 150 a 500 hectáreas, pero esa etapa no se ha ejecutado (Ley Básica de Reforma Agraria, Decreto 153 del 6 de marzo de 1980).

Mediante el Decreto 207 del 28 de abril de 1980 (Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a Favor de sus Cultivadores Directos), quedaron sujetas a expropiación las tierras que no estuviesen directamente cultivadas por sus dueños, beneficiando a todos los que en ese momento se encontraban cultivándolas.

En Honduras, la ley de Reforma Agraria (Decreto 2, del 26 de septiembre de 1962) establece explícitamente que "todas las tierras de propiedad del Estado se destinarán a la realización de la reforma agraria" (capítulo IV, artículo 31).

Además, faculta la expropiación de tierras de propiedad particular. La afectación se aplicará a las tierras que no cumplieren con la función social, en primer término, a las tierras incultas u ociosas.

En cuanto al tamaño de las propiedades sujetas a expropiación, la Ley declara inafectables las propiedades hasta de 50 hectáreas de tierra de riego en explotación o el equivalente en tierra de otra clase (artículo 29). Serán, además, inafectables las tierras, cualquiera sea su dimensión o clasificación, que estuviesen suficientemente

explotadas conforme a los principios de la función social de la propiedad.²⁰

En Honduras son expropiables de acuerdo con la Ley las tierras explotadas indirectamente.

Con referencia a áreas sujetas a situaciones especiales, se procederá a la afectación de tierras cuando, ya agotadas las posibilidades anteriores, no quedase otro recurso para instalar un Centro de Población Agrario. En este caso, si la constitución de dicho Centro se viera obstaculizada por cuestiones de orden técnico, económico, social o derivado de una presión demográfica campesina, se procederá a la afectación total o parcial de ellas, aun cuando correspondiesen a la norma establecida sobre tierras inafectables definida en el artículo 29 de la Ley de Reforma Agraria (capítulo IV, artículos 41 y 42).

En Panamá, la primera Ley de Reforma Agraria (Ley 37 del 21 de septiembre de 1962) disponía que las tierras estatales de propiedad de la Nación podían ser destinadas por la Comisión de Reforma Agraria a estos propósitos. En su artículo 12 establecía que "serán distribuidas primordialmente las tierras de propiedad de la Nación más cercanas a los centros de población y vías de comunicación".

En dicha ley también se estipulaba la expropiación de las tierras incultas y ociosas así como de las tierras "insuficientemente explotadas" (artículo 35). Disponía también que se expropiara "cuando los propietarios de tierra no cumplan con la función social de la propiedad" (artículo 30).²¹

En su artículo 37, establecía que salvo las excepciones estipuladas expresamente en este código, "son inexpropiables": a) Las propiedades de una extensión menor de cien (100) hectáreas, con excepción de las que no cumplan su función social y pertenezcan a personas que no se dediquen exclusivamente a la agricultura o a la ganadería como medio de subsistencia; y b) las propiedades que cumplan su función social, cualesquiera que sea su extensión".

En el Perú el Texto Unico de la Ley de Reforma Agraria (Decreto Supremo 265-70-AG de 1969) en su artículo 7o.,

letra b) establece que se dedicarán a los fines de la Reforma los predios rústicos del Estado y de las personas jurídicas de derecho público interno. La ley dispone, asimismo, que "Las tierras abandonadas por sus dueños quedan incorporadas al dominio público. El abandono de un predio rústico se produce cuando su dueño lo ha dejado inculto durante tres años consecutivos". "Se considerarán, asimismo, abandonadas, las tierras cultivadas o explotadas durante más de un año por campesinos que no tengan vínculo contractual con el propietario." "Las tierras ociosas serán expropiadas en su totalidad."

Igualmente, "las tierras deficientemente explotadas serán afectadas en su totalidad", es decir, "aquéllas en que se hace mal uso de los recursos naturales que determine su destrucción o los rendimientos del cultivo predominante en el predio sean inferiores al 80% del rendimiento promedio de la zona" (Texto Unico de la Ley de Reforma Agraria artículo 16).

Por lo que respecta a la utilización de la tierra en el interés social, la Ley considera que no se cumple con esta disposición, en caso de "concentración de la tierra de manera tal que constituya un obstáculo para la difusión de la pequeña y mediana propiedad rural y que determine la extrema o injusta dependencia de la población respecto del propietario" (artículo 15).

En la región de la costa, los predios agrícolas directamente administrados por sus dueños, serán afectados en la superficie que exceda de 150 hectáreas de tierras de cultivo con riego y el área inafectable podrá ampliarse hasta 200 hectáreas (artículo 28). Los predios ganaderos de la costa serán afectados en la superficie que exceda de 1 500 hectáreas de tierras cubiertas de pastos naturales. La superficie inafectable podrá ampliarse hasta el triple si el propietario demuestra el cumplimiento de ciertas condiciones (artículo 29).

El límite de inafectabilidad para las tierras de cultivo con riego directamente administradas, ubicadas en la sierra y Ceja de Selva varía para cada provincia entre 15 y 55 hectáreas. Este límite podrá aumentarse hasta el doble o el triple si se prueba que se cumplen determinadas condiciones (artículo 30).

E. límite inafectable para las tierras de pastos naturales directamente administradas ubicadas en la sierra y Ceja de Selva, es la superficie necesaria para soportar una carga de 5 000 unidades de ovinos en la época de la esquila, pudiéndose ampliar hasta el triple si se demuestra el cumplimiento de ciertas condiciones (artículos 33 y 34).

Dicha Ley también dictaminó que "serán afectados en la totalidad de su extensión los predios rústicos de propiedad de personas jurídicas de derecho privado, excepto los de sociedades de personas (artículo 22). Igualmente serán afectados en la totalidad de su extensión los predios o la parte de ellos explotados en forma indirecta por feudatarios (artículo 18),²² pequeños arrendatarios, subarrendatarios y otros agricultores no propietarios, que conduzcan extensiones que no excedan del triple de la unidad agrícola familiar.

En la República Dominicana, la primera Ley de Reforma Agraria (Ley 5 879 de julio de 1962) facultaba al Instituto Agrario Dominicano (IAD) para solicitar del Poder Ejecutivo las propiedades del Estado que sean necesarias para el desarrollo de los programas de Reforma Agraria (artículo 40, letra c). "Las tierras de propiedad del Estado deberán ser utilizadas en la forma y manera que más beneficie a las masas trabajadoras rurales, los pequeños agricultores y la Nación en general" (artículo 13). "El Instituto determinará y confeccionará un censo clasificado de la propiedad del Estado" (artículo 26). "De igual manera, el Instituto procederá a inventariar cualquier otra propiedad o industria agrícolas del Estado que pueda ser de utilidad para futuros programas de la reforma agraria" (artículo 27).

La segunda Ley de Reforma Agraria, Ley 290 de marzo de 1972, expropia y traspassa al Instituto Agrario Dominicano las tierras dedicadas al cultivo del arroz, irrigadas por canales construidos por el Estado y que pertenezcan a propietarios de tierras cuya extensión exceda de 500 tareas.²³

Por otra parte, la primera Ley de Reforma Agraria establece que el IAD "podrá adquirir propiedades, muebles o inmuebles por contratos de compraventa" e igualmente "podrá adquirir propiedades en arrendamiento".

En Venezuela, la Ley 611, del 16 de marzo de 1960, en su capítulo I, artículo 20, establece la expropiación de las tierras baldías u ociosas y las explotadas indirectamente por medianeros, aparceros, pisatarios, arrendatarios y ocupantes. Además, en su capítulo II, artículo 32, estipula como causal de expropiación la explotación ineficiente, entendiéndose por ineficientes las tierras que no se hayan cultivado en los últimos tres años o los terrenos ganaderos en que no se haya establecido una explotación eficiente en el plazo de cinco años. En estos casos cesará la condición de inexpropiabilidad dictada por el artículo 29.

Dicha Ley también establecía el criterio de límite a la propiedad. En su capítulo II, título I, artículo 29, definía como inexpropiables los terrenos cuya extensión no excediese de 159 hectáreas de primera clase o sus equivalencias en tierras de otras calidades.

Finalmente, como en los demás casos estudiados, la primera ley de Reforma Agraria facultaba para intervenir las áreas sujetas a situaciones especiales. A este respecto, la ley venezolana establece dos causales territoriales en que procedería la expropiación. En primer lugar, cuando en el lugar de las dotaciones (unidades productivas) o en los lugares vecinos no existan o sean insuficientes las propiedades rústicas o baldías, ni haya posibilidades de adquirirlas por algún medio (capítulo II, artículo 27, título 2), siendo el orden de prelación: primero, las tierras incultas y, segundo, las que destinadas a parcelaciones rurales privadas no hayan desarrollado dichos parcelamientos en los plazos convenidos y conforme a la ley; en segundo lugar, en los casos en que fuere necesario establecer una organización agraria y la existencia de uno o más fundos constituyera un obstáculo de orden técnico o económico para la buena realización del plan (artículo 33).

La aplicación de este conjunto de normas jurídicas, ha suscitado enormes controversias y conflictos entre las partes directamente involucradas. Es aquí donde se han provocado las mayores tensiones, ya que es muy difícil lograr un consenso entre los agentes en torno al fenómeno de la expropiación; por lo tanto, no hay una disposición equivalente en todas las fuerzas sociales para llevar adelante el proceso. De hecho la experiencia muestra que

en casi todos los casos este procedimiento es más bien de tipo compulsivo, llegando incluso a la violencia física, como por ejemplo, el asesinato de funcionarios públicos de sacerdotes católicos, abogados y dirigentes campesinos proclives al desarrollo del proceso reformador.

Otro elemento obstaculizador, ha sido el proceso de apelación al cual han tenido derecho los propietarios afectados. En este caso, la mecánica ha consistido en la dilación de los juicios relativos a las medidas burocráticas que las expropiaciones conllevan.

También se han observado estancamientos relativos a las obligaciones derivadas de la expropiación que dicen relación con indemnizaciones y pagos a los afectados, en algunos casos, estos procesos han encontrado serios obstáculos desde el punto de vista del presupuesto oficial y de los recursos contemplados para estos propósitos en las leyes respectivas.

Por último, las disposiciones jurídica pueden llegar a ser olvidadas, como de hecho ha sucedido en algunos casos y en algunos períodos, cuando la Reforma Agraria no se encuentra priorizada entre los propósitos gubernamentales.

2. Indemnización por tierras expropiadas

En relación con la compensación o forma de pago por las tierras expropiadas, es frecuente que se adopte como valor de referencia el vigente para los efectos del impuesto territorial. Con respecto al pago por las mejoras se establecen diversos criterios en los distintos países y en general se tiende a cancelarlas al contado o a mediano plazo teniendo en cuenta su valor comercial.

En el Brasil, el Estatuto da Terra (Ley 4 504 del 30 de noviembre de 1964) establece que para la fijación de la indemnización justa "se tomará en cuenta: el valor declarado del inmueble para fines del Impuesto Territorial Rural, el valor que consta en el Catastro, más las mejoras, con la corrección monetaria que sea del caso, calculada en la forma de la legislación específica, y el valor de venta del mismo" (artículo 19, párrafo 2, letra a).

En el Ecuador, la Ley 1 480 de Reforma Agraria y Colonización, de noviembre de 1964, establece que el monto de la indemnización que deberá pagarse por las expropiaciones, se estimará en función del valor que indica el avalúo catastral comercial de 1964. A este valor se sumará el de las mejoras introducidas por el propietario con fines productivos. En general, se pagará un 20% en efectivo y el resto en bonos (artículo 17). Estos bonos serán de tres tipos y el pago se efectuará en plazos que varían de 15 a 30 años. Estas disposiciones se mantienen vigentes en la nueva Ley, sin modificaciones sustanciales.²⁴

En El Salvador, de conformidad con la Ley Básica de Reforma Agraria (Decreto 153 del 6 de marzo de 1980), a los propietarios expropiados se les compensa de acuerdo con el valor medio declarado para fines de impuesto a la propiedad en los años 1976 y 1977. El pago se hace en bonos de la Reforma Agraria a 20, 25 y 30 años de vencimiento. El valor calculado se pagará en títulos de la deuda pública, incluida la corrección monetaria según índices fijados por el Consejo Nacional de Economía, rescatables en el plazo máximo de 20 años, en parcialidades anuales sucesivas, asegurada su aceptación, en cualquier tiempo, como medio de pago de hasta 50% del Impuesto Territorial Rural y como pago del precio de tierras públicas. En el artículo 40. de la Constitución Federal se establece que "la indemnización en títulos solamente se realizará cuando se trate de latifundios, de acuerdo al concepto de la ley, exceptuándose las mejoras necesarias y útiles que serán siempre pagadas en dinero".

En Chile, según la Constitución Política del Estado (reformada por Ley 16 615 del 20 de enero de 1967) la indemnización a favor del dueño del predio expropiado será equivalente al avalúo vigente para los efectos de la contribución territorial, más el valor de las mejoras que no estuvieran comprendidas en dicho avalúo y podrá pagarse con una parte al contado y el saldo en cuotas en un plazo no superior a 30 años (artículo 10 No. 10, inciso 5o).²⁵ Este saldo se pagará mediante los bonos de la Reforma Agraria. La parte que se pagará al contado y la clase de bonos que se entregarán en pago del saldo de la indemnización varían según la causal por la cual se expropia, el estado de explotación del predio y otros factores. La parte pagada al contado varía entre un 1%

(predios abandonados) y un 10%. El saldo pagado en bonos se cancelará en un plazo de 25 a 30 años en cuotas anuales iguales (Ley de Reforma Agraria 16 640, del 28 de julio de 1967, artículos 43 al 45).

La Ley de Reforma Agraria en Honduras (1962) establece que toda expropiación de tierras deberá llevarse a cabo previa indemnización de su valor. El justiprecio del inmueble se estimará por peritaje; cada parte nombrará un perito y el que hará las veces de tercero en discordia (capítulo 5o., artículo 51). Una vez establecido el valor, se ordenará que el predio objeto de la expropiación se entregue al propietario.

En Panamá la primera ley de Reforma Agraria (Ley 37 del 21 de septiembre de 1962), dispone que el Estado, cuando adquiriera una propiedad mediante expropiación, pague una indemnización previa al propietario. "La indemnización que se pague por este concepto durante los primeros cinco (5) años de vigencia de este Código no será mayor del valor catastral promedio de la finca durante los cinco (5) años anteriores a la Ley 73 de 27 de diciembre de 1961. Después de cinco (5) años de la vigencia de este Código se pagará una suma no mayor del promedio del valor catastral comprendido entre el 27 de diciembre de 1956 y la fecha en que se haga la solicitud de expropiación" (artículo 45).

El texto único de la Ley de Reforma Agraria del Perú (Decreto Supremo 265-70-AG de 18 de agosto de 1970) dispone que se indemnice, en el caso de los predios explotados directamente según "el valor indicado en el autoavalúo efectuado por el propietario para los efectos del pago del impuesto sobre el valor de la propiedad rural correspondiente al año 1968". En el caso de los predios explotados por arrendatarios u otros agricultores no propietarios, "el justiprecio de las tierras" se fijará "promediando el valor que resulte de capitalizar al seis por ciento la venta líquida sobre la que se pagó impuesto a la renta predial durante los últimos tres años anteriores a la fecha de la valorización" (artículo 63).

En la República Dominicana, en la Ley 290 de 1972 se establece el siguiente sistema de pago: 25% del valor convenido en efectivo, cuando tome posesión de las mismas el Instituto Agrario Dominicano, y el 75% restante, para ser liquidado mediante la concesión de bonos del Tesorero

Público, o de acciones de las empresas estatales, o de solares en las distintas ciudades o poblaciones del país que forman actualmente parte del dominio privado del Estado o en cualquier otra forma convenida por las partes. En caso de que no haya acuerdo entre las partes, se estipula como precio la tasación que haya hecho la Dirección General del Catastro Nacional.

En Venezuela la Ley de Reforma Agraria (Ley 611 del 19 de marzo de 1960) determina que el expropiado tiene derecho a una reserva no superior al 15% de la superficie total y al pago de indemnización por la superficie expropiada, que se valorará de acuerdo con el justiprecio estimado por peritos nombrados por las partes (capítulo III, artículos 30 y 36, título 2). En cuanto a la forma de pago, la ley establece que una parte se cancelará al contado y la restante a plazo con bonos de la deuda agraria; las proporciones en que se pagará varían de acuerdo con el valor total del bien expropiado. La parte a ser cancelada al contado va de un 10% al 100% (capítulo I, artículo 178, título X).

3. Beneficiarios

Todas las leyes o decretos de Reforma Agraria establecen los requisitos para ser beneficiarios en la asignación de tierras.

En el Brasil, (Estatuto da Terra, Ley 4 504 de 30 de noviembre de 1964) las tierras deberán ser vendidas de acuerdo con el siguiente orden de preferencia (artículo 25): 1o. al propietario de un inmueble expropiado, siempre y cuando quiera explotar la parcela directamente o por intermedio de su familia; 2o. a los que trabajan en el inmueble expropiado como posseiros, asalariados, aparceros o arrendatarios; 3o. a los agricultores cuyas propiedades no alcancen la dimensión de la propiedad familiar de la región; y 4o. a los agricultores cuyas propiedades sean comprobadamente insuficientes para el sustento propio y de su familia.

Tendrán prioridad los jefes de familias numerosas y los trabajadores sin tierra.

En Chile, la Ley de Reforma Agraria fijó el requisito que debían cumplir los beneficiarios de este proceso. El

artículo 71 señala, entre otros requisitos, dos que son muy importantes: ser campesino ²⁶ y ser jefe de familia (persona que sustenta a la familia, sea o no casado).

Por otra parte, el artículo 72 agrega, como una de las causales de preferencia para la asignación de tierras, el hecho de haber trabajado en el predio asignado por lo menos tres de los últimos cuatro años anteriores a la fecha del acuerdo de expropiación; haber sido ocupante del predio sin violencia ni clandestinidad a la fecha del acuerdo de expropiación y haber trabajado personalmente en él por lo menos cinco años consecutivos; ser campesino asentado en el predio objeto de la asignación al momento de efectuarse ésta (artículo 73).

La aplicación de estos requisitos en su conjunto tuvo consecuencias muy interesantes. En el período 1965-1970 ellos se aplicaron rigurosamente para la asignación de tierras, la cual recayó, en la inmensa mayoría de los casos, en los inquilinos y campesinos jefes de familia en general, residentes en cada predio. De hecho, otros sectores campesinos --pequeños propietarios, afuerinos, etc.-- casi no fueron favorecidos con la asignación de tierras, justamente por la aplicación estricta de los preceptos. El resto de los campesinos residentes en el predio podía incorporarse al asentamiento en calidad de socios (Yrarrázaval, 1977). Fue excluido, por la institución encargada de la reforma agraria, el personal que realizaba labores de administración y de "vigilancia", quienes formaban en la hacienda toda una pirámide jerarquizada bajo la autoridad patronal.

En el Ecuador la primera Ley de Reforma Agraria (Ley 1 480 del 23 de julio de 1964) determina que las adjudicaciones se harán a minifundistas que acepten integrar su predio en una organización cooperativa y a quienes, careciendo de tierras se obliguen a trabajarlas directamente, y da preferencia a los campesinos tenedores de tierras en precario, sean arrendatarios, aparceros, sitiajeros, arrimados, colonos, sembradores, finqueros y otros similares, residentes en las zonas intervenidas (artículo 53, incisos 1o. y 2o.).

En septiembre de 1970 se dictó la Ley de Abolición de Trabajo Precario en la agricultura que convirtió en propietarios a las familias campesinas que explotaban la

tierra en parcelas arrendadas y desmontes, y como arrimados, huasipungos y finqueros, mediante un sistema de expropiación con un sistema administrativo ágil y sencillo.

En la Ley de 1973 se sancionan con la extinción del derecho de dominio a los dueños de predios, o de parte de ellos, que mantengan formas precarias de trabajo, en favor de los precaristas. El precarista se define como el campesino que trabaja en beneficio propio una porción de tierra ajena y que paga por su uso dinero, producto, trabajo o servicios.

En la selección de los beneficiarios potenciales, en El Salvador la Ley establece que las tierras expropiadas en conformidad con el Decreto 153 (del 6 de marzo de 1980) se asignarán a organizaciones (artículo 18), las que estarán integradas exclusivamente por campesinos sin tierra, ya sean asalariados, arrendatarios, subarrendatarios, aparceristas o colonos. También podrán formar parte de tales organizaciones, los campesinos que posean tierra, pero que ésta sea insuficiente para satisfacer sus necesidades. Tendrán preferencia los campesinos sin tierra que tengan por lo menos un año de trabajo como arrendatarios, colonos, aparceros u otras formas dependientes, en las tierras adquiridas (artículo 21).

En lo que respecta a las tierras expropiadas en virtud del Decreto 207, la prioridad en la asignación está implícita en el título de la ley, "Ley para la afectación y traspaso de tierras agrícolas a favor de sus cultivadores directos" (Decreto 207 del 28 de abril de 1980).

En cuanto a las preferencias en la asignación de parcelas, la Ley en Honduras (1962) define una serie de requisitos, entre los cuales el más importante es el tener como ocupación habitual los trabajos agrícolas y, además, no poseer tierras (capítulo VII, artículo 68). A la vez, define el orden de prelación de las asignaciones de acuerdo con los siguientes criterios (capítulo VII, artículo 69): 1o. Los campesinos que se encuentren cultivando la tierra en las zonas de desarrollo agropecuario planificado por el Instituto Nacional Agrario, como arrendatarios, medianeros, aparceros, colonos u ocupantes o cualquiera otra forma de explotación indirecta, independientemente de su edad o de su estado civil; 2o. los propietarios de los minifundios expropiados, para reagruparlos en las unidades de dotación

a que se refiere el artículo 47; 3o. las mujeres campesinas con familia a su cargo; y 4o. los varones campesinos con familia a su cargo. En estos dos casos se establecerá la preferencia en favor de los que tengan que mantener mayor número de personas; 5o. los campesinos sin familia a su cargo que carezcan de tierra, no menores de dieciséis (16) ni mayores de sesenta (60) años, prefiriéndose al de menor edad; 6o. los hondureños egresados de escuelas agrícolas, veterinarias, escuelas-granjas u otras instituciones similares; y 7o. los hondureños varones, solteros, mayores de dieciséis (16) años, que no tengan como ocupación habitual la agricultura o la ganadería, y que deseen dedicarse a una u otra.

En Panamá el Código Agrario de la República (Ley 37 de 21 de septiembre de 1962) establece que "todo residente de la República, que no posea tierras o que las poseyere en cantidad insuficiente para el desarrollo de su actividad agropecuaria, tiene el derecho a que la Comisión de Reforma Agraria le suministre la tierra necesaria para efectuar una explotación racional que le permita hacer de ella un medio de trabajo, con las limitaciones establecidas en la Constitución Nacional".

"Para ejercer el derecho de solicitar una parcela de tierra a título gratuito será necesario: ser mayor de edad, o estar emancipado o habilitado de edad o ser jefe de familia; que el peticionario no posea tierras o las que poseyere no fueren suficientes, a juicio de la Comisión de Reforma Agraria, para obtener ingresos razonables de la explotación de la tierra; y que el solicitante se obligue a trabajar la parcela personalmente o con sus familiares dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad."

"Para ejercer el derecho de solicitar a la Comisión de Reforma Agraria una parcela de tierra, a título oneroso, será necesario: ser mayor de edad, o estar emancipado o habilitado de edad o ser jefe de familia; que el peticionario no posea tierras o las que poseyere se mantengan totalmente cumpliendo su función social; y que el solicitante se obligue a hacer cumplir la función social de las tierras que solicite de acuerdo con este Código" (artículos 12 y 53).

Por su parte en el Perú el texto único de la Ley de Reforma Agraria (Decreto Supremo 265-70-AG), al referirse a

las adjudicaciones establece que: "Para ser admitido como postulante para la adjudicación de Unidades Agrícolas Familiares, se requiere ser peruano; tener no menos de dieciocho años de edad o capacidad civil; ser jefe de familia; ser campesino; no ser propietario de tierras o serlo en superficie inferior a la de la unidad familiar; y residir de preferencia en el predio de la adjudicación o en lugar vecino".

"La selección de adjudicatarios será hecha por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural mediante el sistema de sorteo entre quienes reúnan los requisitos anteriores" (artículos 84 y 85).

En la República Dominicana la primera Ley de Reforma Agraria del 14 de julio de 1962 (Ley 5 879) autoriza al Instituto Agrario Dominicano a distribuir las unidades o parcelas familiares entre agricultores de escasos recursos de la vecinidad (artículo 37).

Las solicitudes deberán cumplir los siguientes requisitos: comprometerse a trabajar y administrar la finca personalmente; no poseer otras tierras, ni propiedades; y ser mayor de 18 años y menor de 50.

Entre las personas que reúnan los requisitos anteriores se dará prioridad a los siguientes: 1o. arrendatarios, medianeros, colonos, agregados y obreros, que estén cultivando la tierra que va a distribuirse o estén trabajando en ella; 2o. a las personas desplazadas de sus tierras como resultado de programas de reforma agraria; 3o. a los agricultores con experiencia, interés y habilidad en la clase de cultivo que se proponga realizar; 4o. a los jefes de familia, no mayores de 40 años, con familias y dependientes con potencial productivo; 5o. a las personas que sepan leer y escribir o, por lo menos, dispuestas a alfabetizarse; y 6o. a las personas deseosas de participar en actividades educacionales, en la formación de cooperativas y en el desarrollo de la comunidad (artículos 47 y 49).

La distribución de parcelas entre las personas que reúnan las condiciones necesarias para ser calificadas con capacidad para ocuparlas se efectuará mediante un sistema de rifas en que se numeren las parcelas que se van a distribuir entre todos los participantes.

A. igual que en otros países, en Venezuela, para ser beneficiario de la Reforma Agraria (Ley 611 de 19 de marzo de 1960) es indispensable no poseer tierras o que éstas sean insuficientes. La elección entre los aspirantes que cumplan estos requisitos se ceñirá al siguiente orden de prelación (capítulo I, título II, artículo 68): 1o. los pisatarios, arrendatarios, medianeros, colonos y ocupantes que estén cultivando las tierras objeto de la adjudicación así como los trabajadores en ellas; 2o. los padres de familia, agricultores o criadores, de acuerdo con el número de hijos legítimos o naturales que vivan o dependan de ellos; 3o. los que hayan egresado del Servicio Militar o estén en el último semestre de dicho servicio; 4o. los agricultores o criadores; 5o. los egresados de las escuelas de agricultura, veterinaria, planteles normales rurales, escuelas granjas u otras instituciones similares; y 6o. los extranjeros residentes en el país o inmigrantes que sean agricultores o criadores.

Los mayores de dieciocho años se considerarán personas capaces a los efectos de la dotación y administración de parcelas y de la concesión de créditos.

En el artículo "Unico" se establece que tendrán prelación especial los pisatarios, arrendatarios, medianeros, colonos, ocupantes y trabajadores agrícolas que hubieran sido desalojados de las tierras que van a ser objeto de una dotación.

En México, la unidad básica para recibir tierras era el pueblo o cualquier otra organización rural. Para tener acceso se debía solicitar la devolución de los antiguos ejidos mediante comprobación de títulos. Las tierras con posibilidades de asignación se tomaban de propiedades públicas o privadas y una vez comprobados los títulos y realizado los deslindes se publicaba el decreto presidencial correspondiente (Maddox, 1965).

4. El pago de las tierras adjudicadas

En todos los países en que se han aplicado leyes de reforma agraria, sin excepción, se explicitan las obligaciones por parte de los beneficiarios con respecto a las condiciones y modalidad de pago de las tierras adjudicadas. Un primer hecho importante, es que, como norma general, la tierra

asignada a los campesinos no debe ser entregada en forma gratuita, salvo en los casos excepcionales en que las leyes lo indiquen. Un segundo elemento común a todas las legislaciones, se refiere al valor límite de las tierras el que en general, como máximo, es el precio pagado por el Estado por medio del organismo competente por concepto de indemnización, si son tierras expropiadas o bien, a base de valores catastrales, si son tierras públicas. También se observan notables similitudes entre los distintos países en lo referente a las modalidades de pago. Por ejemplo, en todos los casos se contemplan plazos no inferiores a 10 años ni superiores a 30 años; es común también la existencia de períodos de gracia, que en promedio son de tres años y el pago en anualidades iguales y constantes, sin devengar intereses,²⁷ salvo en casos de mora.

Estos aspectos son bastante claros cuando la asignación de la tierra se efectúa en forma individual o bien cuando se dan formas de asignación que transitoriamente son "comunitarias" pero que apuntan a la entrega individual. En contraste, en los casos en que la asignación se hace en cualquier forma asociativa, se desdibuja completamente la forma de pago. Incluso a veces, no está explícito el hecho de que se deba pagar por la tierra, porque, además, en la realidad, el traspaso de la propiedad no se verifica, o bien sucede que las normas legales permiten en los hechos, que el derecho de propiedad recaiga en el Estado en términos de la facultad de disponer de los bienes o vetar decisiones de los adjudicatarios.

En este mismo punto, cabe mencionar que además existen disposiciones, que difieren según el país, tendientes a reducir la carga económica de esta deuda, como descuentos por concepto de cargas familiares o por pagos al contado o adelantados. También las legislaciones contemplan ciertas facilidades con respecto a cuestiones coyunturales, como el no pago en casos de malas cosechas por motivos ajenos a la voluntad del adjudicatario o que las anualidades no superen en valor a un porcentaje determinado de las ventas brutas del ejercicio en cuestión.

En Brasil el Estatuto da Terra (Ley 4 504 de 30 de noviembre de 1964) establece una norma general que señala que "las tierras adquiridas por el poder público en los términos de esta ley deberán ser vendidas" (artículo 25).

Las condiciones de pago se establecerán en reglamentaciones posteriores.

En Colombia la ley (Ley 135 de 13 de diciembre de 1961) establece que el asignatario deberá cancelar el valor de la parcela adjudicada, y fija su precio en un monto no superior al que el Estado pagó por su obtención. Para calcular el costo de cada parcela se dividirá el precio pagado por la totalidad de la superficie adquirida, por las distintas parcelas del predio que se fracciona, tomando en consideración las condiciones que puedan determinar una diferencia por unidad de superficie (artículo XIV, artículo 82).

No obstante lo anterior, se podrá fijar un plazo menor en aquellos casos que se entregue una parcela con plantaciones de carácter permanente en producción.

En Chile la ley (Ley 16 640 de 28 de julio de 1967) dispone que en el acta de asignación se establecerá el precio de las tierras y la forma de pago (artículo 88). Como garantía del pago de las tierras asignadas o transferidas, éstas quedarán gravadas con primera hipoteca a favor de la Corporación de la Reforma Agraria (artículo 93).

El pago se efectuará una parte al contado y el saldo en cuotas anuales iguales, en un plazo que no podrá exceder de 30 años (artículo 88).

La Ley, en Ecuador, considera no conveniente la entrega gratuita de las tierras por razones psicológicas y financieras, pero contempla diversas modalidades de pago que permitan su adquisición por verdaderos campesinos (Decreto 1 480 de 23 de julio de 1964).

La Ley de 1973 (Ley 1 172 de 9 de octubre) estableció que las tierras y bienes que conformen una unidad de producción se entregarán en propiedad a organizaciones campesinas de cualquier tipo y, en casos excepcionales, a personas naturales (capítulo III, artículo 68). La Ley define como una obligación del adjudicatario efectuar el pago en la forma y plazo convenidos (artículo 70, inciso lo.).

El precio de adjudicación no será mayor que el pagado por el Estado en su adquisición o expropiación, en un plazo máximo de veinte (20) años, con tres años de gracia. Las tierras que ingresen al patrimonio fiscal a título gratuito se valorarán de acuerdo con el catastro de avalúo comercial de 1964. El pago se efectuará en cuotas anuales iguales, sin intereses, salvo en casos de mora en que se pagará con un 6% de interés anual sobre las cuotas vencidas (artículo 74).

En El Salvador, la Ley Básica de Reforma Agraria (Decreto 153 de 6 de marzo de 1980) establece que los asignatarios de tierras y demás bienes, pagarán al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria una cantidad de dinero que le permita cancelar la deuda agraria (capítulo VII, artículo 30).

En cuanto a las tierras expropiadas en virtud de la ley para la afectación y traspaso de tierras agrícolas a favor de sus cultivadores directos, se establece que el precio que deberán pagar los adjudicatarios será igual a la indemnización pagada por el Estado por su expropiación. El pago se efectuará en cuotas, en un plazo no mayor de treinta años, incluidos los intereses respectivos, sin perjuicio de que los asignatarios puedan amortizar anticipadamente el total o parte del valor. En el caso de pago al contado se reducirá el valor en una tercera parte del total (Decreto 207 de 28 de abril de 1980, artículo 74).

En Honduras, la Ley (Decreto 2 del 26 de septiembre de 1962) establece que por las parcelas asignadas a título oneroso no se exigirá pago por adelantado, estableciéndose un plazo no inferior a 10 años ni superior a 20 años para su cancelación, sin perjuicio de que el adjudicatario pueda amortizar total o parcialmente el valor de la parcela antes del vencimiento establecido por el contrato (capítulo VII, artículo 74). Además, no se contarán en los plazos concedidos los años en que se pierdan las cosechas por causas no imputables al adjudicatario (artículo 74). Por último, la ley establece que en aquellos casos meritorios y previo estudio socioeconómico el plazo podrá extenderse a 30 años o eventualmente reducirse el monto preestablecido para su valor (artículo 78).

En Panamá, (Ley 37, Código Agrario de la República del 21 de septiembre de 1962) las tierras pueden ser adjudicadas en propiedad o arrendadas. Las adjudicaciones en propiedad se harán a título gratuito u oneroso (artículos 13, 62, 73, 74 y 75). Las adjudicaciones a título gratuito están destinadas a habilitar a los agricultores de escasos recursos y a los campesinos pobres.

"Las adjudicaciones a título gratuito de tierras estatales se harán a razón de un lote cuya superficie represente una unidad económica de explotación o finca vital para la familia."

"Las tierras adjudicadas a título gratuito, sólo podrán ser hipotecadas a favor de instituciones del Estado y no podrán ser enajenadas ni dadas en uso o usufructo dentro de los cinco (5) años siguientes al de la adjudicación."

"Los terrenos adjudicados gratuitamente revertirán a la Comisión de Reforma Agraria si el adjudicatario, cinco años después de la adjudicación, no mantiene la propiedad cumpliendo su función social."

En el caso de la adjudicación a título oneroso (artículos 114 y 115): "la Comisión de Reforma Agraria, tomando en cuenta la cantidad de tierras de propiedad del solicitante, fijará los precios de venta de las tierras estatales que venda mediante los reglamentos de clasificación de tierras que adopte, pero el precio de venta a título oneroso no podrá ser menor de seis balboas (B/. 6 00) por hectárea".

En México, el ejidatario que recibía una parcela a título gratuito, tenía derecho a usarla pero no a fragmentarla o heredarla. Tampoco le era posible vender o arrendar la tierra. Si dejaba de trabajarla por un lapso de dos años, por disposición legal perdía los derechos sobre ella y la parcela era devuelta al ejido para ser usada como parte de la propiedad comunal (Maddox, 1965).

En el Perú, las adjudicaciones se establecerán por medio de contratos de compraventa, con reserva de dominio, por el precio que se fije en función de la capacidad económica de la unidad agrícola materia de la adjudicación,

valor que en ningún caso podrá exceder el monto pagado por concepto de indemnización a sus ex propietarios.

El precio de venta se pagará en veinte anualidades contadas a partir de la fecha de la adjudicación. Existe la posibilidad, de acuerdo con las circunstancias, de acogerse a "años muertos" que en ningún caso podrán exceder de cinco.²⁸

En la República Dominicana, la Ley (Ley 5 879 de 27 de abril de 1962) establece la asignación de parcelas individuales en unidades familiares. La adjudicación se prevé mediante un contrato de venta condicional al precio y el período de pago y condiciones que el Instituto Agrario Dominicano crea más razonables y en la forma que lo dispongan sus reglamentos (capítulo VI, artículo 38).

Con las modificaciones introducidas a partir de marzo de 1972,²⁹ la nueva forma de "propiedad" es del tipo colectivo, aunque la asignación es individual. Estas nuevas disposiciones no disponen explícitamente ni la obligación de pagar ni forma de pago alguna, de donde es posible deducir, o que siguen vigentes las formas de 1962 o bien, que dado que de hecho se trata de empresas estatales, nunca se verifica un traspaso real de la propiedad.

En Venezuela, la adjudicación de parcelas o terrenos comunitarios podrá efectuarse en gratuidad o a título oneroso, exento de impuestos (Ley 611 de 19 de marzo de 1960) según las circunstancias específicas (título II, capítulo I, artículo 61). El precio que el asignatario deberá cancelar será equivalente al valor de compra incluidas las mejoras, dividido por el número de anualidades (artículo 65). Si el valor fuese muy elevado por razones de ubicación, calidad, etc., se efectuará un estudio agroeconómico para fijarlo (artículo 65, párrafo 1o.). El asignatario tendrá derecho a descontar un 5% por cada ascendiente y lo mismo por cada descendiente menor de 15 años (artículo 65, párrafo 2o.). En cuanto al plazo para cancelar la deuda agraria éste no podrá ser inferior a 20 años ni superior a 30 años. Además, se establece que la anualidad no podrá exceder del 5% de las ventas brutas de la parcela (artículo 66).

5. Formas de asignación de la tierra

En los procesos de reforma agraria, el diseño de los modelos de asignación de tierras, por la naturaleza institucional y legal de la intervención pública destinada a transformar el polo latifundario, correspondió a las esferas técnico-administrativas y políticas. Los tecnólogos diseñaron y propusieron las nuevas formas de organización agraria, es decir, las nuevas estructuras sociales agrarias, que fueron sometidas al poder político correspondiente para su aprobación. Antes de iniciar 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 hogares y que permitieran el trabajo y progreso familiar; b) unidades comunitarias, cooperativas o colectivas para ser asignadas en propiedad o usufructo a asociaciones de campesinos; y c) unidades mixtas con asignación a cada jefe de hogar de una superficie más o menos reducida que permitiera el trabajo familiar; la obtención del sustento y/o producción para el mercado a base de la superficie de tierra de mayores dimensiones asignada a la asociación de campesinos para el trabajo y producción comunitaria o cooperativa.

El Estatuto da Terra, del Brasil (Ley 4 504 de 30 de noviembre de 1964), dispone que las tierras del Instituto Brasileño de Reforma Agraria sólo podrán ser distribuidas: a) en la forma de propiedad familiar, en los términos aprobados por el Instituto Brasileño de Reforma Agraria y, b) para la formación de predios (glebas) destinados a la explotación extractiva agrícola, pecuaria o agroindustrial, por asociaciones de agricultores organizados conforme a un régimen cooperativo (artículo 24).

En Chile la Ley de Reforma Agraria de 1967 define el "asentamiento" como "la etapa transitoria inicial en la cual se explotan las tierras expropiadas por la Corporación durante el período que media entre la toma de posesión material y el momento en que se destinan o asignan de conformidad a las disposiciones legales pertinentes". Con estos propósitos se formará la Sociedad Agrícola de Reforma Agraria (SARA) entre la Corporación de Reforma Agraria (CORA) y los campesinos, durante el período de

asentamiento. Esta etapa inicial, durará normalmente tres años y, en casos especiales, podrá ser prorrogada hasta cinco años por decreto firmado por el Presidente de la República (artículos 66 y 67).

Transcurrida la etapa de asentamiento, la Corporación procederá a asignar tierra del modo que la ley establece. Como principio general, la ley dispone que la tierra se asignará a campesinos en dominio individual, constituyendo así unidades agrícolas familiares (art. 67, inciso primero). Cuando a juicio de la Corporación, no fuera posible asignar la tierra en dominio individual, puede asignarse en otras formas previstas en la ley, que responden al concepto de propiedad comunitaria, como son las cooperativas de reforma agraria.³⁰

La ley define la propiedad comunitaria como "aquella que pertenece en común a todos los que la trabajan personalmente, o a una cooperativa formada por éstos, constituyendo una comunidad humana y económica. Cada miembro contribuye con su esfuerzo personal al trabajo común y participa del producto que se obtenga en función de la naturaleza y aporte del trabajo que realice" (artículo 10. letra r).

La primera ley ecuatoriana de reforma agraria (Decreto 1 480 de 23 de julio de 1964) define que la tierra se adjudicará preferentemente en forma individual, pero reserva la posibilidad de adjudicarla en forma colectiva. Sin embargo, está siempre presente la idea de estimular la formación de cooperativas campesinas. En la segunda ley (Ley 1 172 de octubre de 1973) se produce un cambio sustancial ya que se privilegia abiertamente la asignación en forma de empresas, cooperativas, asociaciones y otras organizaciones campesinas, a fin de maximizar la eficiencia en el uso de los factores productivos. "Las tierras y bienes que conformen una unidad de producción agropecuaria serán entregados en propiedad a organizaciones campesinas de cualquier tipo, con personalidad jurídica, constituidas de conformidad con la Ley, a otras personas jurídicas ya existentes y, sólo por excepción, a personas naturales, en este último caso previa aprobación del Consejo de Coordinación Agraria" (artículos 54, 55 y 56 a 68).

En El Salvador la tierra expropiada en virtud del Decreto 153 del 5 de marzo de 1980, se asignó a las

asociaciones cooperativas agropecuarias, asociaciones comunitarias campesinas u otras organizaciones de trabajadores agropecuarios. En casos especiales, la tierra podrá ser asignada a grupos familiares o solidarios de campesinos. En cuanto a la administración de la tierra y los bienes, ésta se efectuará según el principio de cogestión entre el Estado y dichas organizaciones por el plazo que demande la capacitación de los nuevos asignatarios (artículo 18).

En el caso de la tierra expropiada en virtud del Decreto 207 del 28 de abril de 1980, la adjudicación se hará con la vinculación de bien familiar, por un plazo de treinta años, en unidades no superiores a siete hectáreas (artículo 8).

La Ley de Reforma Agraria de Honduras (Decreto 2 del 26 de septiembre de 1962) establece que la tierra se asignará en forma individual, en un tamaño que permita el desarrollo de una familia campesina; la propiedad definitiva quedará sujeta al pago del total de las anualidades adeudadas (capítulos I, VII y VIII, artículos 2, 68 y 79).

Con posterioridad a esta Ley, se aplicó una forma transitoria no explícita en la Ley, pero emana de la legislación que tiene por finalidad aumentar la dotación de tierra para la reforma agraria por la vía del arriendo forzosos de la tierra ociosa. Surgió así el asentamiento colectivo (Decreto 8 del 26 de diciembre de 1972).

En 1975 se dictó una nueva Ley de Reforma Agraria (Decreto 170) en la cual se legisla explícitamente sobre la asignación de la tierra comunitaria a cooperativas campesinas y empresas asociativas (artículo 3o.).

En Panamá las normas sobre asignación contempladas en la Ley 37 (Código Agrario del 21 de septiembre de 1962) se orientan claramente hacia la adjudicación de parcelas (artículos 54, 82 y 144).

La Comisión de Reforma Agraria determinará la extensión de las parcelas que adjudique, procurando que cada parcela constituya una unidad económica de explotación, o finca vital, suficiente para la subsistencia de la familia del beneficiario y para que logre una

utilidad razonable de su trabajo". Las unidades económicas de explotación o fincas vitales que hayan sido adjudicadas por la Comisión de Reforma Agraria y dadas en propiedad, ya sea a título gratuito u oneroso, no podrán ser fraccionadas o divididas para los efectos de traspaso, a fin de evitar la formación de minifundios, cuya existencia es perjudicial para la economía nacional.

En las áreas de colonización, la Comisión de Reforma Agraria fomentará la creación de colonias agrícolas, como medio de aumentar la producción, crear centros de población, evitar la dispersión del campesinado, integrar diversos grupos regionales y nacionales, elevar el nivel de vida de los agricultores, y aprovechar las energías colectivas de la comunidad.

El Código Agrario abre la posibilidad de entregar tierra para uso comunal (artículo 77): "La Comisión de Reforma Agraria declarará zonas de tierras destinadas exclusivamente para uso comunal de los agricultores cuando así lo considere conveniente. Estas tierras podrán ser asimismo repartidas individualmente más adelante, si la Comisión de Reforma Agraria así lo estima conveniente y beneficioso al desarrollo de la economía nacional."

A partir de la fase de aceleración del proceso de reforma agraria iniciado en 1969 se introdujo la modalidad de adjudicación de la tierra en forma asociativa de producción y se dictó la Ley que creó los asentamientos campesinos (Decreto de Gabinete 50 del 24 de febrero de 1972) definidos éstos como: "aquella organización empresarial tendiente a promover la explotación racional de la tierra y la elevación cultural de sus miembros". Esta forma de tenencia durará tres a cinco años; después del tercer año de haberse constituido, los beneficiarios podrán ser adjudicatarios de la tierra en forma de socios de una cooperativa. Posteriormente, esta ley se modificó y se redefinió el concepto de asentamiento campesino como: "la organización económica y social constituida por campesinos de escasos recursos, dotados de tierras por el Estado, para el uso eficiente y racional de las mismas mediante el sistema de explotación comunitaria y del uso de técnicas modernas de producción, tendientes a la transformación del agro y al desarrollo y modernización de la agricultura".³¹ Esta ley contemplaba la evolución de las organizaciones campesinas hacia niveles superiores de organización.

En el caso del Perú, la ley (Ley 17 716 del 18 de agosto de 1970) determina que "las adjudicaciones se efectuarán a favor de campesinos sin tierras o que las posean en cantidad insuficiente. En cumplimiento del artículo 211 de la Constitución del Estado, gozarán de la misma preferencia las Comunidades Campesinas, así como las Cooperativas y las Sociedades Agrícolas de interés social" (artículo 67).

En cuanto a la forma de asignación, la ley especifica que: "Las adjudicaciones serán hechas únicamente a Cooperativas, Comunidades Campesinas, Sociedades Agrícolas de Interés Social y personas naturales previamente calificadas, unas y otras, por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural. Podrá adjudicarse tierras en común a grupos de campesinos que se obliguen a constituir la respectiva Cooperativa o Sociedad Agrícola de Interés Social dentro del plazo que se le señale. La modalidad de la adjudicación será determinada por la misma Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural atendiendo a las características sociológicas de los grupos campesinos, la economía de la zona, la calidad de la tierra y el tipo de explotación agrícola o ganadera establecida o por establecerse" (artículo 77).

En la República Dominicana, la primera Ley de Reforma Agraria (5 879 de 14 julio de 1962) dispone que: "El Instituto Agrario Dominicano establecerá y distribuirá tierras del Estado que le sean asignadas, en tales tamaños y con tales facilidades como para constituir verdaderas unidades familiares en donde serán asentadas familias de agricultores de escasos recursos. Para ese fin, cuando el Estado obtenga grandes fincas particulares, si así lo determina el Instituto Agrario, serán también divididas a agricultores escogidos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley" (artículo 14). En la segunda Ley, de marzo de 1972, en que se expropiaron las tierras arroceras³² no se establece ninguna norma especial sobre las formas de asignar la tierra. Sin embargo el 22 de septiembre de 1972 en la Ley 391 sobre Cultivo colectivo de las tierras arroceras, se establecen normas muy precisas sobre este aspecto.

Las tierras dedicadas al cultivo del arroz que el Estado haya adquirido o adquiriera para destinarlas a los programas de la Reforma Agraria, bajo la dirección y

responsabilidad del Instituto Agrario Dominicano, aunque sean asignadas con títulos individuales a cada parcelero, deberán ser cultivadas en forma colectiva por todos los beneficiarios de cada proyecto, y corresponderá a cada parcelero realizar todas las labores que requiera el cultivo del arroz, bajo la dirección y administración de los técnicos que el Instituto escoja para esos fines (Ley 391, artículo 1).

El Poder Ejecutivo queda facultado para disponer que el sistema de explotación colectiva establecido en el artículo 10. de esta ley, para las tierras dedicadas al cultivo del arroz, sea extendido a otros proyectos del Instituto Agrario Dominicano, destinados a otros cultivos.

En Venezuela existe un registro en el que se inscriben los solicitantes de tierra. La inscripción puede ser individual o de grupo de personas. En cuanto a la forma de asignación propiamente tal, ésta podrá ser individual o colectiva.³³ La Ley, además, establece en forma explícita favorecer la constitución de cooperativas de campesinos y asociaciones de pequeños y medianos productores.³⁴

Finalmente, en México, la política de asignaciones consistía en ceder las tierras de pastoreo y bosques como propiedad colectiva del ejido; éste pasaba, así, a convertirse en la institución propietaria y administradora de la tierra asignada, así como de las aguas para el riego. La tierra de cultivo podía ser trabajada colectivamente o en parcelas individuales.

En general, la reglamentación de los derechos y obligaciones del campesino en las unidades familiares, o de la asociación de campesinos en el caso de las asignaciones a grupos, se preparó y diseñó también en el ámbito técnico y político.

Se observa, en los casos estudiados, que cuando las instituciones de la Reforma Agraria han debido proceder a la asignación definitiva de la tierra mediante el otorgamiento de títulos, han tenido 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 ha tenido enorme significación en la determinación de cada unidad asignada

a los campesinos. Sobre la estructura fundiaria de naturaleza hacendal, o latifundiaria en general, 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.

El segundo elemento que ha estado presente en el proceso de asignación de la tierra, ha sido de tipo jurídico-institucional que reglamentaba las formas alternativas que podrían adoptarse en la definición de las nuevas unidades de producción. Ya se hizo referencia a las tres opciones más frecuentes contempladas en las leyes de reforma agraria; la unidad familiar y la unidad comunitaria o cooperativa y las formas mixtas entre las dos anteriores. 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 cooperativa o comunitaria, manteniendo las haciendas indivisas, y entregándolas en propiedad a asociaciones campesinas.

En las reuniones interamericanas de ejecutivos de reforma agraria, se dejaron varios testimonios de esta predisposición a la constitución de empresas asociativas de trabajo y producción en el área reformada de la agricultura. En la cuarta reunión de esta naturaleza organizada por el IICA, en Panamá en 1972 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". En esa misma ocasión, los participantes teniendo presente "la grave situación de desempleo rural existente en la mayoría de los países latinoamericanos" acordaron recomendar a los gobiernos que promovieran, dentro de una política de aumento del empleo, el desarrollo del sector asociativo, dotándolo del marco institucional y financiero conveniente (IICA, 1972).

En reuniones anteriores ya se habían formulado recomendaciones similares de manera que, como se indicó en el primer capítulo, tendió a crearse una ideología favorable a las empresas asociativas de trabajo y producción en la agricultura. Esto indujo a los institutos de Reforma Agraria de casi todos los países a concebir y

aplicar modelos asociativos de asignación de la tierra, sea con la nominación de asentamientos, de empresas comunitarias o de empresas cooperativas.

Capítulo III

LAS EMPRESAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION EN EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA

A. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y ARGUMENTOS EMPIRICOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE EMPRESAS ASOCIATIVAS

En los países en que se efectuaron los estudios de casos, la Reforma Agraria, en algún momento de su aplicación, intentó establecer formas asociativas. En lo esencial, estas formas se caracterizan por la identificación de los recursos productivos y el trabajo, y porque los campesinos, en su condición de trabajadores, participan en diversos grados y niveles en la gestión de la empresa.

La forma asociativa de producción, o empresa comunitaria, se ha definido de diversas maneras y su implantación en los países ha dependido de la función que cumpla, de su transitoriedad o permanencia en el tiempo y del marco ideológico en que se la ha insertado. Una definición que mejor se ajusta a la experiencia es la de J. Ortiz Egaz (1975), quien define la empresa comunitaria 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.

F. Oliart (1969), define la empresa asociativa como "una forma de producción en la cual los aportes de capital y trabajo se hacen en términos iguales por las mismas personas, las cuales son copropietarias de las utilidades de reserva y capitalización, y asumen por igual, responsabilidades de gestión, administración y trabajo."

El Director del IICA, J.E. Araujo (1974) subraya que "en la empresa comunitaria 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".

Según Murcia (1974), en la empresa comunitaria no sólo interesa la eficiencia económica, sino también un propósito social e integral de desarrollo completo de todos los miembros de la empresa y de sus familias. La empresa comunitaria tiene su fundamento en su carácter integral, que busca el mejoramiento real de las condiciones de vida del sector campesino, debido a su proyección hacia el desarrollo humanista de sus integrantes.

Escro Pinto (1974) señala tres aspectos básicos del concepto de empresa comunitaria: i) el aspecto económico, derivado de la palabra empresa (utilización racional de los recursos productivos y su optimación). Su racionalidad económica es la eficiencia técnica y económica; ii) el aspecto social, dado por el término comunitario que implica un grupo humano que tiene objetivos y metas específicos comunes, que está cohesionado y que tiene sentido de unidad en la acción. La unidad de acción requiere percepciones comunes, valores compartidos, normas aceptadas y acciones coordinadas e integradas; iii) por último, el aspecto político, dado por el término "campesino". Ellos son los marginados del campo, con sentido de pertenencia objetiva a dicho grupo.

Otros autores, como A. García, aunque no definen explícitamente qué entienden por empresa asociativa de producción, señalan ciertas características que no divergen de la posición sostenida por los planteamientos anteriores. Así en una reciente publicación García (1982) señala:

"La empresa asociativa de producción se caracteriza no sólo por las formas comunales de propiedad y de explotación de la tierra, sino también, por su naturaleza esencial de sociedad de personas, esto es, sociedad en la que los socios participan directa y solidariamente en el proceso productivo, en que la gestión económica se fundamenta en la plena participación democrática y en que la distribución de excedente neto se efectúa de acuerdo con la actividad realizada por las personas y no según los aportes de capital."

A grandes trazos, podrían señalarse así los rasgos que caracterizan el modelo latinoamericano de empresa asociativa de producción agropecuaria: i) se define como empresa campesina, lo que le da connotación de clase social; ii) se afirma su carácter de empresa, por cuanto se somete a ciertas normas económicas con el objeto de maximizar las posibilidades de ampliar la capacidad productiva y de empleo de la fuerza de trabajo campesina; y iii) su naturaleza participativa se apoya en tres elementos: la capacitación campesina, la gestión democrática y la planificación.

Es importante insistir en que, si bien se trata de una sociedad de personas, en que la participación de los socios en las utilidades o el excedente está en relación directa con los aportes de trabajo, en las cooperativas de producción, o con la actividad realizada, en las cooperativas de servicios, el desarrollo de la empresa y del sistema asociativo impone la necesidad de destinar a la acumulación social parte importante del excedente económico, por cuanto este modelo de empresa no se limita exclusivamente al desarrollo de una comunidad campesina sino que comprende un conjunto de estructuras en regiones o áreas.

De las definiciones anteriores se desprende que las formas asociativas presentan dos modelos de organización social diferentes.

En el primer modelo, el centro de análisis es la unidad productiva, y no se pone en tela de juicio la integración de estas unidades al sistema de mercado. Se trata de afectar sólo el sector tradicional de la agricultura y lograr mayor igualdad y justicia social, que permita que la persona encuentre en su inserción en el

trabajo, la posibilidad de un desarrollo personal integral y autónomo. En síntesis, las formas asociativas tienen como objeto remover los obstáculos que frenan el desarrollo en las áreas atrasadas de la agricultura.

Los autores que se ubican en esta perspectiva, han centrado la discusión en torno a cómo se distribuye entre los socios el excedente generado por el trabajo, es decir, en forma proporcional al aporte de trabajo del socio y de su familia o en partes iguales entre los socios.

El segundo modelo postula que las formas asociativas son el germen de un nuevo orden socialista autogestionario, dado que permite la creación de una nueva organización basada en la propiedad social y la gestión social, cambiando así la naturaleza del Estado. En esta perspectiva las transformaciones sociales deberán involucrar a los sectores tanto urbano y rural como moderno y tradicional.

El punto esencial, en este caso, es la creación de un área de propiedad social en que la base del nuevo modelo está en la distribución del ingreso. Esta se efectúa mediante la apropiación del excedente por el Estado o por empresas asociativas de segundo grado, las que tendrán la función de redistribuirlo socialmente, y evitar así la desigualdad surgida de la heterogeneidad productiva.

Los dos modelos difieren, por lo tanto, en sus planteamientos respecto de la propiedad, el trabajo, la distribución del excedente y la participación en la gestión. Así, para uno la propiedad pertenece al grupo que trabaja en la unidad productiva, mientras que para el otro, hay una propiedad social de los medios de producción. En cuanto al trabajo, en las formas asociativas el trabajo es por definición en común. Sin embargo, en los distintos sistemas aplicados encontramos que el trabajo puede ser mixto, (individual y comunitario) o todo comunitario. Por otro lado, no hay consenso respecto a la forma de remuneración de los trabajadores-socios dentro de la unidad productiva: o todos reciben por igual independientemente de su calificación o se discrimina de acuerdo con el tipo de trabajo.

En lo que se refiere a la distribución del excedente de la unidad productiva, en general, hay consenso en que

éste debe remunerar el trabajo y no el capital. Sin embargo, el criterio de distribución difiere entre los modelos descritos. Para uno hay que distribuir de manera proporcional al trabajo aportado por los socios y sus familiares; para el otro, se debe repartir en forma igualitaria entre los socios, y además canalizar parte del excedente a otros sectores sociales.

Con respecto a la gestión, tampoco hay acuerdo, ya que en el hecho, la participación y toma de decisiones pueden radicar en el grupo de trabajadores solamente o pueden ser compartidas con el Estado.

Cualquiera sea la modalidad que adopte la forma asociativa, supone unión entre el capital y el trabajo, y participación de los trabajadores en la gestión de la empresa, lo que la diferencia fundamentalmente de la empresa capitalista.

De lo anterior se desprende que no existe una concepción rígida de la empresa asociativa, sino que por el contrario hay distintos tipos de empresas comunitarias, que se diferencian según cómo conciben la propiedad de los medios de producción, el trabajo, la distribución del excedente, la gestión y el capital.

Sin embargo, en la realidad, por la experiencia de los países en que se estudió la situación y evolución de las formas asociativas de producción agrícola, su creación y organización se fundamentó, en primer lugar, en aspectos operativos que agilizaran los procesos de reforma agraria. Así, en los latifundios expropiados se establecieron instancias inmediatas de reemplazo para evitar la discontinuidad en la producción y administración de las unidades productivas. La división y parcelación de los latifundios necesitó un periodo relativamente largo durante el cual se realizaron los levantamientos y estudios necesarios para delimitar las unidades familiares. A su vez, implicaba la desarticulación completa del uso del suelo, del aprovechamiento de la infraestructura y de la reinversión del capital; todo lo cual presentaba serios problemas técnicos y frecuentemente limitaciones ecológicas difíciles de superar al parcelar los latifundios en 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 del latifundio.

Durante la aplicación de la Reforma Agraria en cada país, los argumentos que se utilizaron para organizar las formas asociativas, respondieron a líneas de pensamiento similares a las formuladas por el IICA en torno a la empresa comunitaria. Como ya se señaló, el centro del análisis fue la unidad productiva, y se buscó mediante la nueva organización mayor igualdad y justicia social, de manera que la persona encuentre en el trabajo la posibilidad de un desarrollo integral y autónomo. En el conjunto de la región, las formas asociativas se plantearon en el marco de la propiedad privada; en los casos en que la tierra se adjudicaba temporalmente, ello se debió a la necesidad de disponer de un período de transición que permitiera la adjudicación definitiva. Sólo en circunstancias muy específicas, como fue el caso de las tierras irrigadas dedicadas al cultivo del arroz en la República Dominicana, o los Centros de Producción, en el proceso chileno en el período 1970-1973, se han establecido estructuras productivas fundadas en la propiedad estatal. Estas empresas representan apenas una pequeña proporción del total de la tierra afectada por la Reforma Agraria. En síntesis, 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 mantenido estrecha vinculación con él. Abordar el tema de las empresas de propiedad estatal, orientadas hacia un orden socialista que forme parte de un cambio en la naturaleza del Estado, habría exigido formular un proyecto distinto del que en esta ocasión se ha ejecutado.

En los países que realizaron la Reforma Agraria, la elección de la forma asociativa de trabajo y producción, obedeció a razones muy diversas.

En Colombia, durante la administración del Presidente Lleras Restrepo, la política de adjudicación de la tierra del INORA experimentó un importante cambio con respecto a la de períodos anteriores: el sistema de dotación

individual fue reemplazado por esquemas que ponían especial énfasis en la explotación colectiva. Las empresas comunitarias, que hasta 1969 sólo habían existido como casos excepcionales, pasaron a ser la modalidad exclusiva de adjudicación. Como lo indica Zamosc (1985) "si se recuerda que el cambio hacia la dotación colectiva tuvo lugar simultáneamente con la promoción de la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos) por parte del Gobierno de Lleras Restrepo, el argumento interpretativo que se perfila es completamente distinto. Lejos de dirigirse a atajar el descontento campesino, las empresas comunitarias aparecían como otro componente del diseño deliberado de alentar la asociación horizontal y generar un factor de presión alrededor del campesinado organizado. El intento de profundizar la reforma agraria, la gestación de la ANUC, y el fomento de las formas asociativas no deben verse como cuestiones aisladas, sino como un conjunto coherente de propósitos que apuntaban a un objetivo unificado. Por los motivos que se han expuesto oportunamente, la prioridad del reformismo en la coyuntura de fines de los años sesenta era fortalecer al campesinado, y las empresas comunitarias fueron por lo tanto introducidas como un vehículo que permitiera alcanzar ese fortalecimiento tanto en el plano económico como a nivel social y político."

Desde el punto de vista económico, se consideraba que la agrupación y la producción en gran escala permitirían utilizar de manera más plena y racional la mano de obra y los demás recursos. Al mismo tiempo, se favorecerían la absorción de innovaciones y el incremento de la productividad, se facilitaría el acceso al crédito y otros servicios institucionales, y se mejoraría la posición de los campesinos frente al mercado, y se alentaría, en última instancia, un proceso de capitalización que generaría un efecto dinámico de crecimiento autogestionario.

En lo social y político, además del mejor nivel de vida derivado de los beneficios económicos, se esperaba que la asociación fomentaría la solidaridad y la conciencia de clase entre los productores, y crearía las condiciones para el ejercicio de una presión organizada que garantizaría la satisfacción de las aspiraciones del campesinado mediante la obtención de otros servicios, como educación y salud.

Por el lado institucional, se suponía que la adjudicación comunitaria simplificaría y aceleraría la redistribución de la tierra y facilitaría luego la planificación, la extensión y la asistencia técnica en circunstancias óptimas de abaratamiento del costo de los servicios y la administración.

La opción por las estructuras sociales agrarias de tipo asociativo, comunitario o colectivo, en el caso de la Reforma Agraria chilena se vincula a distintos planos que se fueron conjugando para excluir las estructuras agrarias de carácter familiar.

La realización, por parte de la Iglesia Católica, en 1962, de la Reforma Agraria en cinco haciendas de su propiedad fue un precedente importante para la posterior definición adoptada por el Gobierno del Presidente Frei al aplicar su programa de reforma agraria. En las explotaciones que la Iglesia Católica entregó a los campesinos se organizaron cooperativas de producción que fueron diseñadas, asistidas y, en algunos casos, dirigidas por profesionales que en 1965 pasaron a colaborar con la Reforma Agraria oficial. La experiencia acumulada en 1962-1964 en las cinco cooperativas mencionadas, señalaba una clara tendencia hacia la parcelación e individualización de la propiedad. Sin embargo, las ventajas que ofrecía la organización de una cooperativa de producción para hacerse cargo de la explotación inmediata de la tierra, sin interrupciones, y al mismo tiempo las facilidades que ofrecía para la formación de los campesinos en el otorgamiento de asistencia técnica y sobre todo de créditos, condujo a valorar este tipo de estructuras al menos como una forma interesante de transitar desde la hacienda a la adjudicación de la tierra a los campesinos. Es por ello que en el proyecto de ley de reforma agraria preparado en 1965 se diseñó una forma transitoria llamada asentamiento en que la responsabilidad la asumían comunitariamente los campesinos que trabajaban la hacienda expropiada.

El programa de reforma agraria tenía como un objetivo esencial aumentar la producción y la productividad y el proceso reformador se había impuesto el desafío de expropiar y de reestructurar la tenencia de la tierra, afianzando simultáneamente el mejoramiento de la producción. Por esta razón, se consideraba que la

mantención de las haciendas y fundos en forma indivisa era operativa ya que facilitaba la continuidad del proceso productivo sin las complicaciones derivadas de la desarticulación de las inversiones, la infraestructura y el sistema de trabajo, que estaban diseñados para la administración unificada por parte de las haciendas y fundos. Pesaban, entonces, consideraciones de orden práctico como la existencia de grandes superficies irrigadas, con amplia disponibilidad de extensiones de pastos y con cultivos permanentes establecidos como viñas, frutales y plantaciones forestales y también de empresas dedicadas a la ganadería, a la crianza de ganado vacuno para carne y a importantes ganaderías ovinas. No resultaba fácil pues aplicar una reforma agraria que iba a afectar a las grandes explotaciones y tener que reordenar todas estas inversiones e infraestructuras con el solo objetivo de formar unidades agrícolas de carácter familiar.

Este fue un segundo elemento que contribuyó a la adopción de estructuras asociativas en reemplazo del orden hacendal. Al menos, en los años sesenta no prevalecía un sentimiento de rechazo hacia las unidades familiares que pudiese haber servido de argumento para preferir las formas asociativas. Fueron más bien las ventajas de estas últimas las que indujeron a su adopción.

Sin embargo, tampoco estuvo ausente la dimensión ideológica prevaleciente en los períodos 1964-1970 y 1970-1973. Las fuerzas políticas que impulsaron la Reforma Agraria en sus distintas fases, postulaban sistemas económicos mixtos en que junto a las empresas privada y pública se privilegiaban formas comunitarias de producción. Pero progresivamente fue definiéndose su preferencia por sistemas cooperativos e incluso colectivos de carácter estatal, pese a que desde las bases campesinas se percibía una tendencia hacia la propiedad familiar.

En el Ecuador un factor importante que contribuyó a la aceptación e implementación de las formas asociativas fue la rica tradición histórica vigente en las comunidades o comunas serranas, que aún conservaban una cierta identidad étnica.

Cuando se expidió en el Ecuador el Decreto Supremo 1 001 del 15 de diciembre de 1970 que abolió el precarismo en las tierras dedicadas al cultivo del arroz en la Costa

ecuatoziana, en Chile, Perú y Colombia, se encontraba en pleno apogeo la organización de formas asociativas. En 1972, en el Plan de Acción del gobierno militar ³⁵ se señaló como objetivo de la nueva concepción de la Reforma Agraria: "La distribución de la tierra se hará a las personas naturales que genuina y directamente la trabajen, así como a las empresas cooperativas, asociaciones y otras organizaciones agropecuarias. Se estimulará la creación de nuevas formas comunitarias de propiedad y explotación". En esta ocasión, parecen haberse tenido en cuenta algunas consideraciones de orden ideológico, que influyeron decisivamente en las disposiciones contenidas en la ley de reforma agraria de 1973.

En la Reforma Agraria salvadoreña, la última iniciada en América Latina, se optó por la vía asociativa para reestructurar el régimen de tenencia de la tierra. Al promulgarse la Ley Básica de la Reforma Agraria (Decreto 153), el 6 de marzo de 1980, se expresaron las motivaciones que respaldaban esta opción, en los siguientes términos:

"Consideramos que nuestra principal riqueza es el hombre salvadoreño, con su capacidad de trabajo, su innata habilidad y su capacidad de adaptación a cualquier proceso productivo. Esta Reforma tiende a la conservación y mejoramiento de la unidad productiva, no solamente para evitar un descenso de la producción, sino para propiciar una mayor cohesión social que permita la superación del individualismo, para alcanzar el beneficio del esfuerzo común."

"La Reforma no excluye la posibilidad de repartir tierras a familias campesinas, en los casos en que esas tierras no constituyan una unidad productiva".³⁶

Las razones para "la conservación y mejoramiento de la unidad productiva" no sólo se orientan a propiciar "una mayor cohesión social" sino a evitar un "descenso de la producción" por las razones que en la misma ocasión se exponen respecto a la agricultura de exportación, que a la postre sería la más afectada por las expropiaciones:

"...toda la infraestructura, todo el financiamiento y todo el estímulo, han sido otorgados a los productos de exportación que han alcanzado un alto grado de eficiencia. Hasta el ciclo escolar ha sido adaptado para permitir la

movilidad de la familia salvadoreña en el tiempo de la cosecha de café, algodón y caña de azúcar. Tales cultivos son ejemplo de eficiencia y ejemplo de marginación del campesino salvadoreño. La mejor tierra está reservada para los productos de exportación, llegándose a los extremos inconcebibles de que grandes extensiones de tierra dedicadas al café, excluyen los cultivos esenciales para la alimentación de los colonos de esas ricas heredades. Lo mismo sucede en las tierras destinadas al algodón y la caña de azúcar."

"Nuestra Reforma Agraria tiende a conservar la eficiencia del producto de exportación sin impedir su dinámica, pero al mismo tiempo dedicará el énfasis de su esfuerzo para lograr la autosuficiencia alimenticia para la población y la exportación de dichos productos."³⁷

En Honduras, el movimiento campesino que se expresó desde 1968 invadió algunas tierras, en las que se inició la explotación colectiva.³⁸ "En la realidad, el asentamiento colectivo surge como una necesidad de atender en forma rápida las innumerables denuncias de tierras ociosas y demandas presentadas por grupos campesinos para su ocupación". Influyó también en la adopción de la vía asociativa la experiencia de las cooperativas agrícolas organizadas en el país a finales de la década de 1960, en las que se explotaba la tierra colectivamente.

Otro factor que contribuyó a la organización de empresas asociativas --según Ponce (1986)-- fue "las experiencias de la reforma agraria peruana, chilena y colombiana." También se tuvieron presentes las características de algunas explotaciones que pasaron a controlar los campesinos y que estaban dedicadas a cultivos permanentes para la exportación. Se consideró prácticamente imposible la parcelación de plantaciones organizadas en grandes unidades de producción.

En Panamá, precedente y antecesoras de las formas asociativas de producción, fueron las Ligas Campesinas, que lograron controlar algunas tierras y en las cuales se organizaron colectivamente para trabajar y producir. Como ya se señaló, fueron estas experiencias --según Santamaría (1986)-- las que mostraron la viabilidad de las formas asociativas que se aplicaron en el proceso de reforma agraria.

También en Panamá, como en otros países, influyó la experiencia colombiana y chilena.

En el Perú, desde un punto de vista amplio, puede decirse que los tres factores principales que han operado en el origen y en los cambios de las formas asociativas de producción han sido las tradiciones culturales más antiguas, la movilización campesina y la acción del Estado. El país se ha caracterizado siempre por la coexistencia de un importante sector agrario con antiguos pueblos precolombinos, de forma de vida predominantemente comunal (Guerra, 1986).

Uno de los rasgos más importantes de la Reforma Agraria de 1969 es la forma de adjudicación de la tierra, que estableció por primera vez las cooperativas agrarias de producción y otras modalidades asociativas.

En opinión de Guerra (1986), la Reforma Agraria de 1969 no tuvo una sola inspiración ideológica sino que respondió a múltiples influencias y recogió la experiencia de diversos países. Tuvo un fuerte matiz cooperativista, inspirado en la experiencia de Israel y Yugoslavia, y también de Cuba --cuyo proceso de reforma agraria los técnicos habían seguido atentamente-- forzada por la escasez de tierra agrícola que hacía imposible un reparto justo por unidades familiares individuales. Algunos de sus propulsores eran de inspiración socialcristiana y libertaria. En su aplicación, influyó decisivamente la estrategia militar de cortar rápida, sorpresiva y radicalmente las bases económicas de sustentación de la oligarquía, contra la que insurgía el proceso revolucionario. En general, la Reforma se desarrolló dentro de un proceso que se proclamaba a sí mismo "socialista, humanista y libertario" y que buscaba crear las bases para un nuevo sistema social "sin explotadores ni explotados."

La Reforma Agraria iniciada por el General Velasco Alvarado en 1969 se inscribió en una visión más amplia, que en lo referente al desarrollo se proponía el establecimiento de una "democracia social de participación plena", es decir "un sistema basado en un orden moral de solidaridad, no de individualismo; en una economía fundamentalmente autogestora, en la cual los medios de

producción sean predominantemente de propiedad social, bajo el control directo de quienes con su trabajo generan la riqueza; y en un ordenamiento político, donde el poder de decisión, lejos de ser monopolio de oligarquías políticas o económicas, se difunda, y radique esencialmente en instituciones sociales, económicas y políticas conducidas, sin intermediación o con el mínimo de ella por los hombres y mujeres que las formen". "Para lo cual los hombres libremente organizados intervienen en todas las esferas de decisión y ejercen directamente, o con el mínimo de intermediación, todas las formas de poder en sus dimensiones económicas, sociales y políticas". "Esta revolución se inscribe, con toda su probada autonomía conceptual, en la tradición más ilustre del pensamiento libertario, socialista y humanista" (Velasco Alvarado, 1971).

En la decisión de crear una amplia gama de formas asociativas mediante la Reforma Agraria peruana intervinieron factores operacionales y consideraciones fundadas en la realidad agraria de prerreforma; entre estos factores se contaban la existencia de los complejos agroindustriales del azúcar en la Costa del Perú; la presencia de importantes haciendas algodonerías generadoras, junto con las plantaciones de caña, de una parte considerable de las divisas obtenidas con las exportaciones; la importante contribución de las haciendas establecidas en las tierras irrigadas de la Costa peruana y, por último, el complejo manejo de las haciendas peruanas de enorme extensión dedicadas a la ganadería. Estas y otras situaciones propias del orden hacendal y de plantaciones, fueron los factores objetivos que indujeron a concebir estructuras agrarias de tipo asociativo o cooperativo.

En resumen, en la aplicación del proceso que hemos denominado reforma agraria-empresa asociativa influyeron diversos aspectos o factores en los distintos países de la región. En primer lugar, en algunos casos prevalecieron consideraciones de orden histórico y cultural, como la experiencia acumulada por grupos étnicos que venían utilizando secularmente recursos naturales pertenecientes a las comunidades. Influyó, también, la experiencia en algunas formas asociativas estimuladas por instituciones o por movimientos campesinos que accedieron a la tierra en

forma grupal y que realizaron comunitariamente sus actividades agrícolas.

Pesaron, también, razones ideológicas que valoraban lo comunitario o colectivo por sobre las formas individuales y 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 hayan dado casi simultáneamente procesos reformadores relativamente similares. No cabe ninguna duda que estos procesos interactuaron entre sí y se influyeron mutuamente.

11. LOS PROCESOS DE REFORMA AGRARIA Y LAS NUEVAS ESTRUCTURAS SOCIOPRODUCTIVAS

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", del que se llega a un cierto nivel de consenso en torno a la disfuncionalidad del sector agrícola respecto a la totalidad del sistema y a la necesidad de provocar cambios. Aunque se acepta, en general, que existe un "problema agrario", más o menos grave, no siempre se piensa en él como un problema de tenencia de la tierra, lo que explica que las medidas propuestas para resolverlo hayan sido múltiples.

La discusión central en cuanto a la forma de resolver el conflicto entre quienes sostienen que se trata de un problema estructural, que requiere una reforma profunda y los que piensan que es un problema exclusivamente de asignación de recursos, tiene una contrapartida en la estructura de poder de cada país, y por lo tanto, en la correlación de fuerzas sociales, las que en definitiva van a posibilitar la adopción de una u otra proposición (CIDA, 1966).

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 escasa magnitud de estas acciones, no disminuyó la tensión social intrarrural. Tampoco logró resolver el conflicto entre las oligarquías y los grupos críticos del orden agrario tradicional.

En los países estudiados se verifica, desde la década de 1960, el progresivo desplazamiento de los terratenientes de la estructura del poder. Estos cambios ocurrieron tanto por la vía electoral como mediante golpes de Estado militares. Justamente la segunda fase se inicia 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 o puede también sufrir interrupciones para reanudarse en otro período. Su conclusión 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 esta fase, o sólo en un período de ella, se conciben estas formas empresariales como la forma orgánica básica de la actividad agropecuaria reformada.

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 algunos países, se realizan ocasionalmente algunas expropiaciones de escasa significación en el contexto agrario nacional y que no alteran la dimensión del área reformada. En casos extremos, a la interrupción del proceso de expropiaciones puede seguir el escamoteo de las tierras del área reformada, por los antiguos propietarios, 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 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.

1. Políticas de parcelación y colonización

Ya se señaló que en la primera fase, de crítica progresiva al orden agrario latifundiarío, se ejecutaron algunas políticas agrarias de alcance muy limitado: se dividieron algunas explotaciones de gran tamaño adquiridas a terratenientes o se aplicaron políticas de colonización de tierras públicas.

En respuesta a situaciones conflictivas, varios gobiernos dictaron legislaciones especiales para reducir la presión campesina. Estas leyes no estaban destinadas fundamentalmente a enfrentar el problema de fondo, sino a crear instrumentos legales para detener las acciones antes que se convirtieran en un proceso peligroso para el ordenamiento agrario existente.

En Colombia, las medidas de colonización intentaron contribuir a solucionar el problema agrario dentro de la perspectiva que se ha señalado, lo mismo que las primeras leyes de reforma agraria. En 1930, la Ley No. 200

propiciaba la entrega de tierras del Estado a personas que la hubieran trabajado durante cinco años, lo cual no se aplicó. También fueron inoperantes la Ley No. 100, de 1944, y el Decreto Legislativo No. 290, de 1957, que obligaban a aumentar la proporción cultivada de cada predio, previa clasificación de las tierras.

En 1961 se aprobó la Ley 135 sobre reforma agraria que creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA). Se inició, con esta ley, un proceso de reforma agraria basado en la propiedad individual de la tierra, cuya intensidad de aplicación estaba muy lejos de tener un significado real frente a las aspiraciones de los campesinos o como un proceso de cambio estructural para la tecnificación de la agricultura. En siete años, únicamente se habían repartido 114 000 hectáreas, de las cuales el 97.2% se había organizado en unidades agrícolas familiares.

Según el INCORA, los siete años de experiencia con las Unidades Agrícolas Familiares como sistema de adjudicación, mostraron que éstas no permitían la integración campesina, obstaculizaban la planificación y asistencia técnica y el uso racional de los recursos y no contribuyeron a disminuir mucho la migración rural-urbana.

En Chile se estableció, en 1928, la Caja de Colonización Agrícola, como forma de corregir "las deficiencias en la estructura de la propiedad agrícola y lograr la incorporación de una masa de trabajadores agrícolas a la tierra, con derechos legales" (Navarrete y Carvallo, 1962).

En la década de 1930, se fue erosionando la fuerza y el poder político de los terratenientes; sin embargo, mediante hábiles transacciones lograron mantener intocados sus privilegios agrarios. En esta forma y hasta la década de 1960, la oligarquía chilena mantuvo la desigual estructura agraria.

Ya en los años sesenta, se tenía una clara comprensión del papel retardatario del desarrollo nacional que desempeñaba la estructura agraria chilena. La Iglesia Católica, al repartir sus tierras --más de 1 500 hectáreas de riego-- entre sus trabajadores, no sólo tuvo una actitud de respaldo a la Reforma Agraria, sino que enfrentó el problema de manera práctica. Además, con su ejemplo, dió

apoyo definitivo a "aquellas fuerzas sociales y políticas que persiguen transformar la estructura económica y social agraria y, a la vez, debilitar la posición de la oligarquía terrateniente" (García, 1986).

En este contexto, el Gobierno del Presidente Jorge Alessandri R., promulgó, en 1962, la primera ley de reforma agraria (No. 15 020) que creó la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

Poco entusiasmo se mostró en el cumplimiento de esta ley. El proceso fue tan lento que "en este período la Corporación de la Reforma Agraria sólo formó 561 parcelas individuales" (García, 1986), en 5 300 hectáreas de riego y 51 000 hectáreas de secano; el 60% de las tierras de riego y el 68% de las de secano provenían de terrenos fiscales y traspasadas a CORA. La lenta aplicación de esta ley refleja el espíritu con que se dictó.

En la legislación ecuatoriana existe una temprana inquietud por el problema agrario. Puede decirse que esta legislación se inició ya en 1875, con la primera Ley de Tierras Baldías, que permitió el acaparamiento de grandes extensiones.

Es fácil distinguir por lo menos dos centros de interés en toda la legislación que le sigue. Uno, es la propiedad de la tierra --con el robustecimiento del poder terrateniente-- y, el otro, las condiciones sociales y jurídicas del campesinado; las leyes se fueron orientando paulatinamente hacia su defensa, en especial hacia la supresión legal del precarismo.

En la Constitución de 1920 se reconoció que la propiedad está limitada por la función social. La Ley de Patrimonio Territorial dio un plazo de un año para que los tenedores de tierras baldías (Ley de 1875) regularizaran su situación, inscribiéndolas en el Registro General de Tierras.

En 1957, se creó el Instituto de Colonización que ejecuta --con fondos del BID-- el Primer Plan Piloto de Colonización, en Santo Domingo de los Colorados.

La primera inquietud legislativa por la Reforma Agraria se expresó en el Decreto Ejecutivo del 6 de enero de 1961, que creó una Comisión de Reforma Agraria con la misión de elaborar un proyecto de ley, que no llegó a promulgarse, por la destitución (1961) del Presidente José María Velasco Ibarra.

En el caso de Honduras, el concepto de loteo está expresamente incorporado en la Ley Agraria de 1924, pero aplicado a las tierras del Estado, las que podrían ser loteadas y distribuidas en unidades familiares. Con esta ley --y la de 1936-- el sistema de loteos familiares continuó hasta 1962.

Según este sistema, se entregaba la propiedad de la tierra a la familia campesina, sin ningún tipo de ayuda. Por ello siempre --no sólo en este caso-- el resultado fue el mismo; la tierra volvió a concentrarse. El campesino no tenía otra alternativa que vender "...y termina deambulando como asalariado en las haciendas o por migrar a las ciudades" (Ponce, 1986).

La presión campesina, conjuntamente con la influencia de la Iglesia, tienen un papel determinante en la dictación de la Ley de Reforma Agraria, mediante el Decreto Legislativo No. 2 de 1962.

En Panamá, la Ley de Patrimonio Familiar dictada en 1941 es una ley de loteo que permitió al Estado responder a la situación de invasión de tierras, pues autorizaba su venta entre las familias campesinas ocupantes. Este fue un proceso de poca envergadura, que entregaba las tierras parceladas pero sin ninguna otra ayuda y su incidencia en el problema de la concentración de la tierra agrícola fue prácticamente nula. Hasta 1960, "la División de Patrimonio Familiar adquirió 45 fincas de propiedad privada" (Santamaría, 1986) con 64 782 hectáreas parceladas en 4 462 lotes (51% urbanos).

En el Perú, como asimismo en otros países de importante población indígena, la situación de la población rural --que representa el 80% o más del total-- es prácticamente de servidumbre, en circunstancias que ella representa el núcleo fundamental de la herencia cultural del país. La forma de sentir y expresar el problema campesino es profunda, esencial y totalizadora, y se

refleja en el movimiento indigenista y en las corrientes políticas que se nutren de él.

Debido a este sentimiento surgió, en la primera década del s.glo, la idea de la reforma agraria no como un planteamiento tecnocrático diseñado desde el Estado sino como una "reivindicación de tipo político, planteado por los líderes y los partidos de base popular" (Guerra, 1986).

Como consecuencia de la movilización campesina, que fue creciendo en intensidad, así como de la abierta discusión del tema de la reforma agraria, "sucesivos gobiernos plantearon proyectos de reforma agraria", aceptándose en forma amplia la discusión del tema.

En 1957 se propuso un proyecto de colonización --Proyecto Prado Beltrán-- para su ejecución en tierras de la Selva, pero no llegó a realizarse. En 1962, mediante el Decreto Ley 14 238 se promulgó la Ley de Base para la Reforma Agraria; al año siguiente, se expidió el Decreto Ley 1 144 que autorizaba la expropiación de fundos privados y la entrega de la tierra a campesinos organizados en cooperativas. Sin embargo, la ley dejó fuera de la expropiación a "los 12 complejos agroindustriales azucareros y prácticamente todos los fundos de la costa" (Guerra 1986, p.5) con lo cual se privó al país de enfrentar el problema de manera global. En definitiva, sólo se expropiaron 548 fundos --375 574 hectáreas-- con lo que se benefició a 13 553 familias campesinas, "siendo la mayor parte adjudicatarios de tipo individual" (Guerra, 1986).

En la República Dominicana, desde comienzos de siglo han existido programas de colonización, los que se intensificaron durante el régimen del Presidente Trujillo (1920-1961).

La zona fronteriza del país coincide con la frontera "agrícola"; por eso, la colonización fue un proceso forzado a ocupar "áreas deprimidas", que sólo se logró "gracias a la firme presencia militar y por la dureza jurídica con que se legalizaba su existencia histórica" (Rodríguez, 1986).

No se trató aquí de un proceso supletorio de la Reforma Agraria, sino simplemente de un intento de poblar la zona fronteriza para reforzar la presencia nacional.

En todo el período 1920-1961, los beneficiarios fueron 11 419 y ocuparon 135 659 hectáreas. El momento de mayor auge de la colonización fue de 1948 a 1968. Con posterioridad a la caída del Presidente Trujillo, se observó un intento incipiente por profundizar la Reforma Agraria. Entre 1962 y 1965 el Instituto Agrario Dominicano "sólo alcanzó a distribuir entre 3 796 parceleros el 0.5% de la superficie agrícola censada en 1960" (Rodríguez, 1986).

En el período 1966-1972, "apenas se asentaron 7 059 familias en un área de 32 750 hectáreas. Las acciones de reforma si bien ubicaron campesinos en asentamientos en una magnitud mayor que en el período 1962-1965, estaban todavía muy por debajo de las expectativas que los análisis habían concebido" (Rodríguez, 1986).

En síntesis, en América Latina, esta primera etapa de la Reforma Agraria, en general se caracterizó por la dictación de leyes para solucionar problemas inmediatos, con asignación muy limitada de tierras que no logró aliviar la presión de los campesinos. Se desarrollaron también proyectos de colonización, parcelación e incluso de reforma agraria, pero su definición y ejecución muestra la poca intención de enfrentar realmente el problema agrario. Casi todos los procesos de asignación de la tierra, fueran o no de reforma agraria, se sustentaron en la misma concepción individualista del derecho de propiedad. Por otro lado, estos intentos de cambio tuvieron incidencia marginal en el problema de la concentración de la tierra.

En cuanto a los resultados cuantitativos de esta etapa, la información recopilada muestra su limitadísimo alcance (cuadro 1).

Cuadro 1

AMERICA LATINA: COBERTURA DEL PROCESO DE COLONIZACION PREVIO A LA REFORMA AGRARIA-EMPRESA ASOCIATIVA

Países	Leyes	Año	Periodo de aplicación	Características	Hectareas	Resultados			
						Porcentaje total ha explotación	Formas de adjudicación	Total familias	Comentarios
Colombia	Ley 200	1930	-	No se aplico	-	-	-	-	-
	Ley 100	-	-	No se aplico	-	-	-	-	-
	Ley 290	1957	-	No se aplico	-	-	-	-	-
	Ley 135	1961	s/i	Ley de Reforma Agraria Crea INCORA	114 000	0.6	Individual	s/i	-
Chile	Ley de Colonización	1928	1929-1962	Decreto de Colonización	1 208 863	5.6	Individual	4 240	Caja de Colonización agrícola desde 1928.
	Ley 15 020	1962	1962-1965	Ley de Reforma Agraria	56 300	0.12	Individual	561	Solo 23 970 ha corresponden a expropiación de predios particulares
Honduras	Ley agraria	1936	1936-1962	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	Ley de loteo
	Ley de Reforma Agraria	1962	1962-1963	Colonización	s/i	s/i	Individual Cooperativa	s/i	Ley de Reforma Agraria
Panamá	Patrimonio familiar	1941	1941-1960	Proceso de loteo en parcelas	64 782	5.89	Individual	4 462	51% de las adjudicaciones fueron urbanas. Expropiación de 45 fincas privadas
Perú	DL 14 238	1962	s/i	Bases para la reforma agraria	s/i	s/i	s/i	s/i	-
	DL 1 444	1963	s/i	Proceso legal para situaciones de hecho	s/i	s/i	s/i	s/i	-
	Ley 15 037	1965	s/i	Ley de reforma agraria	375 574	1.49	Individual	13 553	Expropiación de 548 fincas privadas. Crea cooperativa de servicios
República Dominicana	Ley de colonización	1920	1920-1961	Proceso de loteo de parcelas	135 659	0.58	Individual	11 419	-

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

s/i: Sin información

2. Políticas para la constitución de formas asociativas

Las formas asociativas surgieron como una fórmula estratégica para alcanzar el doble objetivo de superar las dificultades que planteaba la unidad productiva familiar, y a la vez, aprovechar los recursos e infraestructura de las unidades expropiadas.³⁹ Esta fórmula adquirió real importancia en los casos de unidades de explotación de gran tamaño, que por motivos de escala de producción y de costos se estimaba inconveniente proceder a la división territorial tendiente a la asignación individual de la tierra.

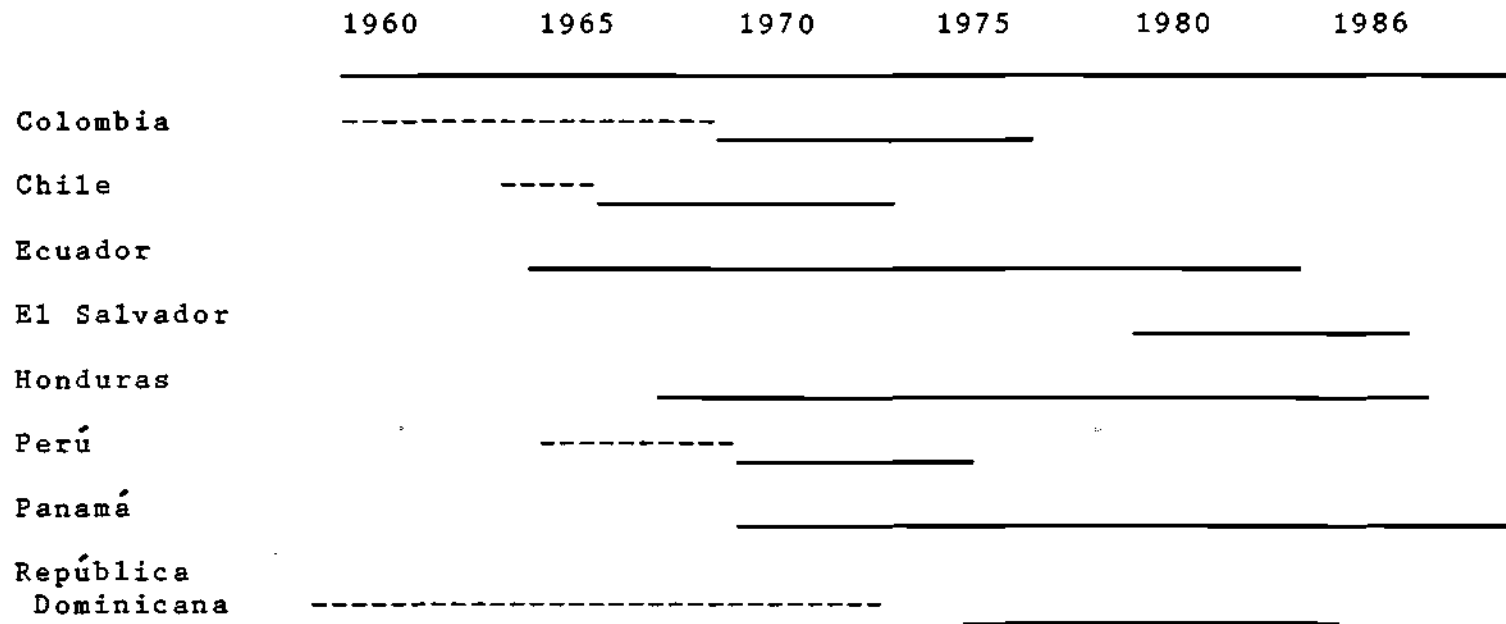
Si se tienen presentes las distintas etapas del proceso de reforma agraria en la región (gráfico 1), se aprecia que en todos los casos la empresa asociativa surgió como una forma tardía de asignación y organización. Esta evolución es coherente con el hecho de que en la mayoría de los países la Reforma se inició "tibiamente", a base de la colonización de tierras baldías, sobre todo de propiedad pública, o mediante la compra de latifundios en los que básicamente la tierra se asignó en forma individual o de unidades familiares. En una etapa posterior, la expropiación pasó a ser la forma principal de disponer de tierras para la Reforma Agraria; en ella ya se puede hablar de un proceso de transformación real, en el que comenzó a aparecer la forma asociativa de asignación, en diversas modalidades, según la realidad objetiva que se enfrentara lo cual, además, estaba estrechamente relacionado con el criterio aplicado en la expropiación.

El clima más favorable a 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 setenta. Reflejo de este ambiente propicio fue la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria, organizada por el IICA y el Gobierno de la República de Panamá en mayo de 1972, en el marco del Proyecto 206 de la Organización de los Estados Americanos. En esta ocasión, se acordó por unanimidad, solicitar a la Dirección General del IICA, que "articule un sistema integral de asistencia técnica, investigación, educación campesina extraescolar, reforma agraria y organización campesina para desarrollar empresas comunitarias de autogestión campesina". Los Ejecutivos de Reforma Agraria acordaron, además, recomendar a los

Gráfico 1

03

AMÉRICA LATINA. ETAPA DE PROMOCIÓN DE LAS EMPRESAS ASOCIATIVAS



Fuente: Elaboración propia.

----- Iniciación de la reforma agraria.
 ----- Formación de empresas asociativas.

gobiernos "el desarrollo del sector asociativo, dotándole del marco institucional y financiero conveniente".

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 verá más adelante.

En esta fase, considerada la más conflictiva, en que la acción básica fue la expropiación y el criterio aplicado el de limitar el tamaño de la propiedad, la norma fue crear unidades de producción de gran extensión con cierto nivel de capitalización, en que la fórmula de asignación individual de la tierra era impracticable. Se concibieron, entonces, las empresas asociativas, como la alternativa de asignación más viable. Esta situación se verificó de preferencia en los países con agricultura de plantación o con amplias extensiones ganaderas; de aquí que no fuese puramente casual la especial relevancia que adquirieron las empresas asociativas en los países andinos, y en Centroamérica. También se les dió preferencia en los casos de haciendas dedicadas a cultivos industriales o alimenticios, con algún nivel de mecanización y tecnificación.

Refuerzan el surgimiento y desarrollo de las empresas asociativas de producción, por una parte, su capacidad de beneficiar a mayor número de campesinos con respecto a la asignación individual —lo que indica, desde ya, una diferencia sustancial en materia de eficiencia productiva— y por otra, un conjunto de elementos de orden tradicional-cultural vinculados con la preexistencia de formas comunitarias de producción, tanto en el área andina como en Centroamérica.

En la aplicación de la Reforma mediante la expropiación de latifundios, a los conflictos que suscitaron los grupos de terratenientes afectados, acompañaron duras críticas a las organizaciones campesinas que se hicieron cargo del manejo y explotación de las tierras expropiadas. Estas críticas apuntaban a la relación campesino-Estado, en el sentido de que consideraban a este último como un nuevo patrón y a los

campesinos como sus dependientes. Otra crítica frecuente era acusar a los organismos públicos y a los institutos de reforma agraria, de paternalismo estatal y de intervención desmedida en la gestión de las empresas en formación.

En términos generales, tanto el proceso de reforma agraria como las nuevas estructuras sustitutivas de los sistemas tradicionales han sido objeto, en la totalidad de los casos estudiados, de fuerte oposición y crítica por parte de los sectores conservadores de la sociedad, lo que ha limitado el alcance de la Reforma y condicionado la dinámica de dichas estructuras. Resulta indispensable tener presente este hecho para comprender la evolución de las formas asociativas de producción en la agricultura.

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 la casi totalidad de los países, recibió el nombre de "asentamiento campesino", siendo éste una figura jurídica que emana 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 ingerencia del Estado en la gestión de la unidad productiva, lo cual se expresa en la realidad por el nivel de autonomía del campesinado en el proceso decisorio y según quien sea el propietario real de los medios de producción. La segunda etapa se refiere a la forma definitiva de propiedad, es decir, a la adjudicación real de la unidad productiva. En los casos en que los campesinos eran los únicos dueños, normalmente se tendía a organizar formas cooperativas, en tanto que cuando el Estado seguía teniendo ingerencia directa en la gestión, se elaboraban fórmulas alternativas, siendo éste un poco el caso del Perú y de la República Dominicana.

La comprensión de las formas asociativas en el marco de la Reforma Agraria es relativamente compleja debido a la falta de normalización de los términos empleados. Algunas veces, el término "colectivo" se utiliza para señalar el trabajo en común de los campesinos dentro de la empresa; otras veces, marca el nivel de estatización de la

producción y uso de la tierra, lo que puede convertir al campesino en simple jornalero estatal.

Para esclarecer este punto es necesario tener presente que las empresas asociativas se definen y difieren entre sí básicamente por las siguientes variables:

a) Propiedad de la tierra y de los medios de producción

Existen distintas alternativas a esta variable que no rebasan el marco conceptual de la empresa asociativa. En primer lugar, la propiedad puede ser mixta, es decir, parte individual y parte comunitaria. Esta última admite a su vez dos variantes: con o sin individualización de los derechos de cada socio. En segundo lugar la propiedad puede ser social o estatal, entendiéndose por social, la propiedad que se genera como un aporte de capital a la empresa asociativa por parte de cada asociado expropietario individual y, estatal, cuando a partir de los procesos de reforma agraria o de utilización de tierras públicas, la tierra permanece como propiedad social en poder del Estado.

b) El trabajo

Las diferencias se presentan en tres aspectos. Primero, en la forma como se realiza el trabajo en la unidad de producción. Este puede ser totalmente comunitario, es decir, la tierra se explota en común; o parcialmente comunitario, esto es, se combina la explotación en común con la explotación individual. Segundo, en la forma como se remunera el trabajo. Esta puede ser igualitaria o a base de un sistema que discrimina según aporte productivo, participación, calificación, etc. Por último, en la contratación o no de trabajo asalariado en forma esporádica.

c) La distribución del excedente

El excedente (o las pérdidas) pueden distribuirse exclusivamente entre los asociados o bien entre éstos y el Estado, el cual canaliza parte del excedente hacia otros sectores sociales.

d) La gestión

El modelo de empresa asociativa presupone la participación de los socios en la toma de decisiones, en la cual puede o no participar el Estado.

e) El capital

Si bien desde un punto de vista teórico la empresa asociativa, en su concepción, supera el conflicto entre capital y trabajo al no contemplar una retribución al capital, en la práctica le asigna un pago limitado cuando éste es aportado por los socios. Por lo tanto, éste es un elemento diferenciador. Otro aspecto relacionado es la definición del tamaño de las empresas, según el monto del capital involucrado en cada una de ellas.

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

Meritamente, 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.

En Chile, por ejemplo, se utiliza el término "comunitario" para referirse a las empresas asociativas cuyas principales funciones --posesión, uso, apropiación-- son absolutamente sociales: "sólo la cooperativa asignataria resulta un modelo de empresa comunitaria" (ICIR). También se emplea el término en Colombia, donde se considera "como una alternativa a la asignación individual de predios a pequeños agricultores" (Machado, 1985)

Indudablemente, queda todavía la tarea de profundizar en el significado de cada término empleado, para reconocer las estructuras terminológicas que ellos señalan y lograr así una adecuada comprensión de sus alcances y relaciones.

C. LAS FORMAS ASOCIATIVAS AGRICOLAS ESTABLECIDAS EN LOS PAISES ESTUDIADOS

En esta sección, se presentan los diferentes tipos de empresas establecidos por la Reforma Agraria en cada país estudiado, y se señalan sus niveles de estatismo, asociatividad e individualismo, tres elementos que se consideran suficientes para dar una visión de cada tipo de empresa.

En Colombia, se inició la promoción de las empresas asociativas a fines de la década de 1960, y fueron reconocidas y reglamentadas legalmente mediante Decreto Ley 2073 de 1973 (González, 1986). Este proceso perdió intensidad a partir de 1975, y se detuvo definitivamente al año siguiente (gráfico 1).

En esta país se establecieron los siguientes tipos de formas asociativas:

a) La empresa comunitaria

El artículo 121 de la Ley No. 4 da una definición detallada de estas empresas. Son "formas asociativas de producción" integradas por "campesinos de escasos recursos" que aportan "su trabajo, industria, servicios y otros bienes en común" (González, 1986). Sus propósitos son "explotar uno o más predios rústicos, industrializar y comercializar sus productos" o una combinación de la primera actividad con una o las dos restantes y repartirse entre sí las ganancias o pérdidas en proporción a sus aportes (González, 1986).

Se trata de una empresa asociativa de producción sustentada en la propiedad "comunitaria" de los medios de producción y en el trabajo asociativo. Se constituyen por documento privado suscrito por el INCORA y los campesinos mayores de 18 años. Pueden ser de duración indefinida o de plazo fijo (no inferior a cinco años); el número de socios lo fija el INCORA, pero no puede ser inferior a cinco; el

INCORA se reserva el derecho de adquirir el interés social de los socios que se retiren. La máxima autoridad de la empresa es la Asamblea General de Socios. En ella se toman las decisiones --una persona un voto-- que son cumplidas por la Junta de Administración, aunque el control recae en el revisor fiscal. Las utilidades se distribuyen según el trabajo aportado por cada socio, luego de establecer las reservas correspondientes legales, estatutarias y las acordadas por la Asamblea General.

b) El grupo comunitario

Cuando el número de familias es inferior a cinco, o la calidad de la tierra es muy baja, el INCORA constituye un "Grupo Comunitario" que en "esencia, por definición, conserva las mismas características de las empresas comunitarias" (González, 1986).

Se les denomina "grupo", porque no pueden constituirse como empresa debido a las limitaciones señaladas. Como no son empresas, no tienen acceso a la personería jurídica que se reserva sólo a éstas.

c) Las cooperativas de trabajo asociado y producción comunitaria

Fueron creadas por el Decreto 2050 de 1985 y tienen por objetivos, "exaltar la dignidad de sus asociados"; realizar acciones comunitarias "en determinadas áreas de servicio a la comunidad"; "trabajar en forma solidaria y participativa"; "contribuir a la formación social y a la capacitación de los asociados"; dar "previsión y seguridad social" para el "asociado y su familia" (González, 1986).

El mismo decreto establece que los grupos pre-cooperativos, luego de cinco años, deben transformarse en cooperativas.

d) Grupos comunitarios espontáneos

Se trata de grupos que, en esencia, ejecutan las mismas actividades que las empresas comunitarias; "son grupos campesinos que se organizan para realizar en forma solidaria y asociada una actividad productiva" (González, 1986) pero que pueden ser tan transitorios que duren sólo el tiempo que demora una cosecha. Por su carácter

transitorio no tienen personería jurídica y su organización es muy simple.

Aunque no existe un registro de esta experiencia comunitaria, se sabe que en la década de 1970 "se organizaron cerca de 740 grupos de trabajo comunitario, cada uno entre 5 y 15 personas" que trabajaban "una parcela aportada por algún miembro del grupo o alquilada y los grupos se conformaban entre vecinos y parientes" (González, 1986). La mayoría de estos grupos ha desaparecido, pero las personas formadas en ellos "entregan su experiencia en las cooperativas".

En el cuadro 2 se da una dimensión del sector asociativo formal, considerando los tipos de empresas establecidos por la Reforma Agraria, en 1976.

Cuadro 2

COLOMBIA: DIMENSION DEL SECTOR ASOCIATIVO FORMAL, 1976

Tipo de organización	Unidades (Número)	Familias (Número)	Superficie (Hectáreas)
Empresas comunitarias	960	10 027	238 200
Grupos comunitarios	389	4 066	40 400
<u>Total</u>	<u>1 349</u>	<u>14 093</u>	<u>278 600</u>

Fuente: O. Delgado, Decadencia de la reforma agraria y de las empresas comunitarias campesinas en Colombia, presentado a la Mesa Redonda sobre Formas de Organización en Procesos de Reforma Agraria y Colonización, FAO, México, 1985.

En Chile, la primera ley de reforma agraria (15 020), se dictó en 1962; sin embargo, sólo a partir de 1964 se comenzó realmente a aplicarla en toda su magnitud, con la iniciación del proceso de expropiación de la tierra, y del de asignación transitoria de tierras en forma asociativa. Esta primera ley se derogó en 1967, al mismo tiempo que se promulgaba la segunda ley de reforma agraria (16 640). Esta última, contiene el instrumental necesario para

realizar un proceso de reforma agraria que realmente afecte en lo sustancial la estructura social y productiva, y definir los mecanismos de acción y legaliza la forma asociativa de asignación de la tierra en diversas modalidades.

En la primera etapa efectiva de la Reforma Agraria (1964-1970), y utilizando ambos cuerpos legales, se expropiaron 1 319 predios, con una superficie total de 3 564 523 hectáreas (García, 1986).

En este período, toda la asignación de la tierra fue de tipo asociativo, y se dieron dos modalidades: las Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria y las Cooperativas de Reforma Agraria, esta última con tres variantes.

a) Las Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria (SARA)

Es el nombre jurídico que recibió el asentamiento campesino, el cual emana de una sociedad entre los campesinos beneficiarios y el Estado, a fin de no perder la continuidad en la unidad de producción. Esta forma de asignación es de tipo transitorio y está destinada a constituirse, en un plazo de 3 a 5 años en una empresa asociativa en propiedad según la fórmula cooperativa.

b) Las Cooperativas de Reforma Agraria

Esta es la segunda modalidad de asignación y tiene tres variantes: la cooperativa asignataria, en que la propiedad de la tierra es de la organización; la cooperativa mixta, en que una parte se asigna individualmente y la parte restante opera como una cooperativa asignataria; y por último, están las cooperativas de asignatarios, en las que se individualizan los derechos de cada beneficiario, quienes integran la cooperativa como propietarios individuales. Esta forma nunca operó en la realidad.

Durante este período (Yrarrázaval, 1977) se constituyeron 980 sociedades agrícolas de reforma agraria (asentamientos transitorios) que beneficiaron a 30 695 familias; se realizaron 109 asignaciones en propiedad, organizadas en cooperativas que beneficiaron a 5 589 familias. Del total de cooperativas 95 eran asignatarias y 14 de tipo mixto.

En 1968 se creó la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos y Cooperativas de Reforma Agraria, organización que agrupaba y coordinaba el espectro asociativo, y a la cual estaban afiliados todos los beneficiarios del proceso; esta organización tiene instancias a nivel regional y nacional (Yrarrázaval, 1977).

c) Los Centros de Reforma Agraria (CERA)

En el período siguiente (1970-1973) se profundizó el proceso de reforma agraria y se introdujeron modificaciones al sistema de asignación asociativo. En efecto, parte importante de las tierras de la Reforma Agraria pasaron a ser centros estatales de producción, en tanto que las SARAs fueron legalmente reemplazadas por los CERAs, que también eran de carácter transitorio. Esta nueva fórmula amplió la asignación a asalariados del asentamiento y se eliminó el requisito de ser jefe de familia para optar a la tierra. La reformulación se efectuó en un contexto político de gran agitación, y a medida que aumentaba la intensidad del proceso crecía también el nivel del conflicto social. Dicha situación también provocó divisiones en el interior del segmento campesino, al extremo de que importantes contingentes se negaban a participar en los CERAs, ya que existía el temor, fundamentado o no, de que éstos tenderían a la formación de empresas estatales y no cooperativas como lo suponían las SARAs.

d) Los Comités de Campesinos

La situación anterior dio origen a los Comités de Campesinos que eran de naturaleza informal, no poseían personería jurídica y su duración máxima era de un año; es decir no eran fórmulas alternativas, sino que nacieron del rechazo, por parte del campesino, de la forma establecida y por la incapacidad del Estado de integrarlos a ésta.

Durante este breve período, se expropiaron 4 490 predios con una superficie total de 6 557 080 hectáreas, que beneficiaron a 57 677 familias; se formaron 274 Centros de Reforma Agraria (asentamientos transitorios) y 1 537 Comités de Campesinos (asentamientos transitorios); se crearon además 44 cooperativas asignatarias que beneficiaron a 1 875 familias.⁴⁰

Este proceso de intensas transformaciones culminó con el golpe militar de 1973, con el que se acabó todo tipo de expropiación territorial. La cobertura del espectro asociativo potencial a esa fecha puede apreciarse en el cuadro 3.

Cuadro 3

CHILE: SECTOR ASOCIATIVO POTENCIAL, 1973

Organización	Unidades (Número)	Familias (Número)	Superficie (ha)
Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria (transitorias)	980	30 695	2 650 500
Centros de Reforma Agraria (transitorios)	274	3 348	622 436
Comités Campesinos (transitorios)	1 537	18 415	3 527 137
Cooperativa Asigna- taria (definitiva)	139	5 158	989 301
Cooperativa Mixta (definitiva)	14	510	97
Unidades expropiadas en proceso de organización	2 865	34 039	2 234 386
<u>Total</u>	<u>5 809</u>	<u>92 165</u>	<u>10 121 603</u>

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO a base de J. Yrarrázaval, La sociedad rural, La agricultura chilena: rasgos definitorios, ICADES, mimeo, Santiago de Chile, 1977.

En 1975 el gobierno militar dictó el Decreto Ley No. 1272, del 25 de noviembre de 1975, en el que se establece que el Ministerio de Agricultura podrá disolver las cooperativas de asignatarios por varias razones, entre otras, por desorden administrativo o financiero, por no corresponder el número de socios que la integran con la capacidad potencial de uso del suelo, por violación reiterada de las leyes tributarias, por actos contrarios a las leyes o las costumbres, por acuerdo de la Asamblea de Socios y, por la conveniencia técnica de parcelar.

A partir de esa fecha, el total de unidades que se mantenían en tenencia transitoria se asignaron individualmente; asimismo, se verificó un proceso de descomposición creciente de las cooperativas, las que también se parcelaron en forma individual. En esta dinámica, desapareció hacia 1978 prácticamente todo vestigio de empresas asociativas en el país, a excepción de 15 cooperativas que aún subsisten con mucha dificultad, y alguna de ellas hoy en día se encuentran en proceso de disolución.

En el Ecuador el proceso se inició formalmente en 1964 con la dictación de la ley de Reforma Agraria y Colonización No. 1480 y continuó con la ley 1172 de 1973.

En esta legislación se mantuvo la doble temática de las leyes agrarias. Por un lado, se terminó de abolir el precarismo, legal y realmente, y por el otro, se definió la propiedad de la tierra a la luz de una concepción nueva del régimen de tenencia de la tierra, según la cual era necesario abolir el sistema latifundio-minifundio para dar paso a una producción agrícola centrada en el campesino, que permitiera su plena incorporación al proceso de desarrollo político y económico del país. La base de la propiedad latifundista es la posesión individual de la tierra, por eso la Reforma Agraria se abocó no sólo a la expropiación de los latifundios, sino que a la supresión del individualismo, y creó para la entrega de la tierra una forma de propiedad social; se trataba de una acción de reforma agraria de expropiación de la tierra latifundista y de su entrega en propiedad a toda la comunidad de campesinos y no a cada uno.

Se continuó, igualmente, el proceso de asignación de tierras baldías y de colonización. Este último proceso fue

mucho más significativo en cuanto a la extensión de las tierras asignadas, que el de la Reforma Agraria (Larrea y Ricaurte, 1986).

Las formas comunitarias de producción y tenencia son de muy antigua data en el Ecuador. La comuna, por ejemplo, se originó en el incario; algo similar ocurre con el sistema cooperativo que data de 1937. De aquí que, en gran medida, la Reforma Agraria tendió a preferir este tipo de estructuras productivas en desmedro de las individuales, lo que quedó claro en la ley de 1964. En la ley posterior (1973), se ampliaron las formas comunitarias y asociativas y se perfeccionó la legislación cooperativa.

A este efecto se consigna que: "las tierras y bienes ... serán entregados en propiedad a organizaciones campesinas de cualquier tipo... y, sólo por excepción, a personas naturales" (Art. 83) (Larrea y Ricaurte, 1986), aunque toda la legislación de reforma agraria privilegia las formas asociativas, como se confirma a continuación:

- "los agricultores que se organicen en cooperativas agrícolas tendrán preferencia en las adjudicaciones" (Art. 26, Ley de Reforma Agraria de 1964).

- "los adquirentes de tierras del Estado, por el solo hecho de adquirirlas quedarán incorporados al sistema cooperativo" (Art. 23, Ley de Tierras Baldías y Colonización).

- "los beneficiarios de las tierras integrarán asociaciones de producción" (D.S. No. 1 001) (Larrea y Ricaurte, 1986).

La Ley de Reforma Agraria de 1973 no sólo considera la propiedad asociativa como forma de entrega de la tierra, sino que en su articulado acentúa la necesidad de su generalización:

- Art. 69: "el Estado propenderá a la formación de empresas, cooperativas, asociaciones y otras organizaciones agropecuarias a fin de utilizar eficientemente los factores de producción" (Larrea y Ricaurte, 1986).

- Artículos 70 y 71: "cuando el IERAC comprobare que ... existe una entidad campesina apta, con personería

jurídica, le adjudicaría la tierra conforme a las disposiciones de esta Ley" (Art. 70); si no la hubiera, se "propenderá a la formación de una Organización Campesina Provisional de Reforma Agraria" (Art. 71).

El proceso de reforma agraria, en el período de 1964 a 1985 ha afectado a 767 275 hectáreas, de las cuales el 87.4% (670 541 hectáreas) proviene de predios expropiados, con lo que se ha beneficiado a 97 791 familias campesinas.

Paralelamente, la colonización proporcionó 2 572 638 hectáreas que se entregaron a 57 637 familias. De estas tierras, el 20% está en la Sierra (521 060 hectáreas), el 24% en la Costa (619 110 hectáreas) y el 56% restante (1 414 646 hectáreas) en el Oriente, y en las Islas Galápagos está el 1.12%, con 20 664 hectáreas.

Entre las formas asociativas se destacan las siguientes (Borja, 1985):

a) Las comunas campesinas

Como se señaló, estas formas son muy antiguas. En 1937 se estableció la Ley de Comunas, que permitió consolidar una institución preexistente a fin de darle operabilidad en el nuevo contexto institucional. Se establecieron explícitamente en la Ley de Organizaciones y Régimen de Comunas y en el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas.

b) Las cooperativas

Si bien las cooperativas nacieron legalmente en 1937, sólo se reglamentaron sus funciones y tipos en la Reforma Agraria y la ley No. 1031 de 1966, sobre cooperativas. Se crearon, entonces, las cooperativas adjudicatarias de reforma agraria y las cooperativas de colonización.

c) Las asociaciones de trabajadores agrícolas

Esta fórmula jurídica surgió como alternativa a los grupos de trabajadores que estaban imposibilitados para formar una cooperativa o bien que no pertenecían a comuna campesina alguna. Esta forma no prosperó mayormente.

d) Las organizaciones campesinas provisionales de reforma agraria OCPRA

Su base de constitución legal se define en la Ley de Reforma Agraria vigente. Como su nombre lo indica, son de carácter transitorio y tienen como propósito agilizar el proceso de adjudicación.

El Artículo 71 de la Ley indica "que cuando en un predio que ha ingresado al patrimonio del IERAC no hubiere una entidad campesina apta para ser adjudicataria o conformar de inmediato cooperativas u otras organizaciones agropecuarias, el Estado propenderá a la formación de una organización campesina provisional de Reforma Agraria".

Estas organizaciones han cumplido un papel de indiscutible importancia en la agilización de procesos de adjudicaciones. De hecho, demoraba más de diez meses cumplir con los requisitos necesarios para el reconocimiento jurídico de una comuna o cooperativa. Era evidente, entonces, que se debían buscar alternativas de organización jurídica más dinámicas.

En la actualidad, casi todas las OCPRAS han asumido formas organizativas definitivas.

La Reforma Agraria en El Salvador se inició en 1980 con la promulgación y ejecución de la ley No. 153, Ley Básica de Reforma Agraria, del 6 de marzo de ese año. Esta ley contempla esencialmente tres decretos: el No. 154, sobre afectaciones y expropiaciones; el No. 842, sobre el destino y utilización de las propiedades del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) que estaban en su poder antes de la promulgación de la ley; y por último el No. 207, que elimina el trabajo precario.

El sistema asociativo del agro salvadoreño se formó a base de los decretos No. 154 y No. 842, ya que las asignaciones se hicieron en la forma de empresas cooperativas, en tanto que las asignaciones en virtud del decreto No. 207 fueron en unidades familiares.

La cooperativa: La cooperativa agropecuaria es la empresa base del sistema asociativo. En cuanto a su gestión, en una primera etapa se propuso la cogestión entre los campesinos beneficiarios y el ISTA, a fin de mantener

la continuidad productiva y permitir un período de entrenamiento y adecuación de la organización campesina en la conducción de estas empresas, para que en una segunda etapa se pudiera pasar a la autogestión propiamente tal. Esta transición se está verificando precisamente en estos momentos (El Salvador, 1986). La cooperativa explota colectivamente la unidad empresarial, sin embargo, es frecuente que dé en usufructo parcelas individuales a socios y no socios, pero manteniendo siempre un área importante de administración y gestión conjunta.

La magnitud y cobertura del sector asociativo en 1986, puede observarse en el cuadro 4.

Cuadro 4

EL SALVADOR: COBERTURA DEL SISTEMA ASOCIATIVO, 1986

Tipo de organización	Unidades (Número)	Familias (Número)	Superficie (ha)
Cooperativas	340 <u>a/</u>	27 174	210 783

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, VI evaluación del programa de reforma agraria, San Salvador, 1986.

a/ 29 no operan por problemas de violencia.

La forma asociativa, en Honduras, en su acepción general, encierra todas las unidades en que los agricultores ejecutan en común alguna actividad del proceso productivo. Estas formas asociativas en su conjunto constituyen el "sector reformado". En este ámbito se incluyen las empresas de base, o primer grado, que se subdividen a su vez en asentamientos, cooperativas y empresas asociativas (Palma, 1985).

Los asentamientos: el asentamiento campesino se creó jurídicamente por Decreto Ley No. 8, de 1972, como una empresa comunitaria transitoria, la que luego de un período debería convertirse en cooperativa o bien en empresa asociativa campesina.

Las cooperativas: la cooperativa de producción se creó en 1967 como forma definitiva de asignación de la tierra a un grupo de campesinos. La propiedad radica en los campesinos, quienes son dueños en común de la tierra y de los principales medios de producción. Los socios trabajan principalmente en forma colectiva y se distribuyen los frutos de la producción según el trabajo aportado por cada uno de ellos; sin embargo, no excluye la contratación de trabajadores asalariados.

Las empresas asociativas: la empresa asociativa campesina se creó en 1975. Se presentaba como alternativa a la cooperativa para superar los vicios y contradicciones que se fueron desarrollando internamente en ella, y en la que uno de los puntos más controvertidos era la utilización de fuerza de trabajo asalariada permanente. Por lo tanto, en lo relativo a propiedad, gestión y distribución del excedente es similar a la cooperativa.

Durante la vigencia del decreto No. 8, se expropiaron alrededor de 295 000 hectáreas, las cuales beneficiarían a 48 000 familias campesinas; de este total 100 000 hectáreas y 23 000 familias corresponden al sector asociativo y constituyen 625 asentamientos (Ponce, 1986).

Hasta 1977, año en que aproximadamente se cerró el proceso expropiador, se habían constituido 1 088 unidades asociativas, en una superficie total de 174 689 hectáreas, con las que se benefició a 31 168 familias (FAO, 1978) (cuadro 5).

Cuadro 5

HONDURAS: COBERTURA DEL SECTOR ASOCIATIVO, 1977

Tipo de organización	Número de unidades	Número de familias	Superficie (hectáreas)
Asentamientos	740	20 585	87 344
Cooperativas	315	9 662	84 851
Empresas asociativas campesinas	33	921	3 494
<u>Total</u>	<u>1 088</u>	<u>31 168</u>	<u>174 689</u>

Fuente: Elaborado a base de estudios de caso y H. Palma, Ventajas y desventajas de las formas asociativas y parcelarias de producción en el proceso de reforma agraria y colonización en Honduras, presentado a la Mesa Redonda sobre Formas de Organización y Tenencia en el Proceso de Reforma Agraria y Colonización, Mexico, 1985.

La aplicación de la Reforma Agraria, en Panamá, a partir de la promulgación del Código Agrario en 1962, se efectuó según distintos enfoques, tanto en cuanto a la aplicación de la legislación vigente, como al desarrollo institucional y a la ejecución de las medidas de reforma agraria. Desde el punto de vista del desarrollo y la intensidad de la Reforma Agraria, se pueden distinguir dos períodos.

En el primer período, virtualmente no se aplicó la ley desde el punto de vista de la realización del proceso de reforma. En el segundo, que se inició en 1968 con un golpe de Estado militar, dirigido por O. Torrijos, se crearon por ley los asentamientos campesinos y se dictaron las disposiciones complementarias para su operacionalidad, lo cual dió la base legal para la constitución de las empresas asociativas. En cuanto a la titulación de tierras (de tenencia precaria) se extendieron títulos por una

superficie de 262 660 hectáreas, lo que benefició a 17 487 familias.

Desde el punto de vista de los cambios en el régimen de tenencia de la tierra, en el período de 1968 a 1978, se adquirieron y expropiaron 536 413 hectáreas, correspondientes a 1 232 fincas. Esta superficie benefició en total a 21 027 familias; de éstas, 7 326 se organizaron en empresas asociativas, en tanto que las restantes recibieron la tierra en propiedad individual y una parte importante se organizó en cooperativas. De la superficie total de tierras expropiadas y adquiridas, 96 572 hectáreas se organizaron en empresas asociativas, en sus diversas modalidades: asentamientos campesinos, juntas agrarias y juntas comunales. Otras 48 286 hectáreas se destinaron a empresas estatales y el resto de la superficie afectada, esto es 391 655 hectáreas, se asignó en forma individual.

En cuanto a las formas de organización se destacaron las siguientes:

a) Los asentamientos campesinos

Son empresas transitorias (de tres años de duración, ampliables a cinco) que se establecieron para permitir la inmediata explotación de la tierra "mientras se hacía la entrega individual" (FAO, 1978).

La legislación de 1972 (Decretos Nos. 50 y 64) terminó por fijar la estructura de funcionamiento de los asentamientos al otorgarles personería jurídica.

Luego de tres años, los campesinos adquieren el derecho de adjudicatarios de la tierra sobre la que han ejercido sólo un derecho de usufructo.

La explotación es comunitaria y se espera que durante el tiempo de producción y uso en común de la tierra, adquieran la suficiente experiencia como "para que asuman al término del asentamiento, las responsabilidades de socio de una cooperativa" (FAO, 1978).

b) Las Juntas Agrarias de Producción

Detrás de estas Juntas está la idea de obtener los beneficios a escala de las grandes unidades productivas. Se presentan en tres tipos:

Las del tipo A, son formas cooperativas que juntan a los agricultores con tierra para realizar labores de cultivo, cosecha y compra de insumos.

Las del tipo B, organizan a campesinos sin tierras y que "estén dispuestos a trabajar en forma comunitaria, conjuntamente con la posesión de una pequeña parcela individual" (FAO, 1978).

Las del tipo C, se orientan también a agricultores sin tierra, pero que se desempeñan como jornaleros o semijornaleros agrícolas. "Es el de mayor significación en el sector agropecuario, tanto por el tipo de personas que la forman, como por el número de las mismas que se encuentran en plena actividad" (FAO, 1978).

La Ley No. 23 del 21 de octubre de 1983 y el Decreto No. 66 del 25 de septiembre de 1984 completaron la estructuración jurídica de los Asentamientos y las Juntas. La primera reglamenta las organizaciones campesinas y el segundo, la aplicación de la Ley No. 23.

Si bien en un comienzo el Estado tuvo gran ingerencia en estas organizaciones campesinas --"fueron dotadas de personal técnico permanente que en muchas ocasiones imponían los planes de explotación"-- (FAO, 1978) luego, al adquirir éstas mayor experiencia, fueron independizándose hasta que, finalmente, los propios campesinos "asumen plenamente la toma de decisiones sobre las actividades productivas". El Comité Ejecutivo elabora los programas de trabajo, que sólo son ejecutados después de haber sido aprobados por la Asamblea General.

El acento, tanto en la legislación como en la práctica, se coloca en las formas asociativas de producción y de propiedad. Todo bien o mejora pasa de inmediato a formar parte del patrimonio común. La propiedad de la tierra fue entregada a todos los socios, sin individualización alguna de derechos: "La nueva ley prevé

el otorgamiento de títulos de propiedad colectivos..." (FAO, 1978).

La adjudicación individual de la tierra se realiza internamente en la empresa, es regulada por la Asamblea General y tiene una connotación absolutamente supletoria y marginal. Se trata de la asignación de "parcelas auxiliares", no mayores de una hectárea, que deben ser explotadas exclusivamente para el consumo familiar y evitando cualquier menoscabo del trabajo asociativo que es el esencial.

La cobertura que alcanzaba el espectro asociativo hacia el final de la etapa expropiadora, se puede observar en el cuadro 6.

Cuadro 6

PANAMA: COBERTURA DEL ESPECTRO ASOCIATIVO, 1978

Tipo de organización	Unidades (Número)	Familias (Número)	Superficie (ha)
Asentamiento Campesino	220	6 663	87 398
Juntas Agrarias	48	663	9 174
<u>Total</u>	<u>268</u>	<u>7 326</u>	<u>96 572</u>

Fuente: Estudio de caso y FAO, Informe de la misión interagencial de seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Ciudad de Panamá, 1986.

En el Perú, las formas asociativas adquirieron status legal a mediados de la década de 1960. Sin embargo, sólo en 1969, con la ley de reforma agraria (17 716), el proceso las incorporó plenamente. La etapa de intesificación de la Reforma Agraria, que se inició con la llegada al poder del General Velasco en 1969, se redujo a partir de su derrocamiento, en 1975, para proseguir luego una etapa más lenta, y detenerse completamente hacia 1980.

Durante el período de 1969 a 1979, se expropiaron 15 705 unidades agropecuarias, las que abarcaban 10 millones de hectáreas de suelos agrícolas y pastos naturales. Se adjudicaron en forma asociativa 7 704 507 hectáreas, en las que se formaron 1 935 unidades asociativas de diversa índole. Este proceso benefició a 331 576 familias campesinas (Guerra, 1986).

En esta etapa de la reforma agraria se concibieron diferentes estructuras productivas de base asociativa, que se definen a continuación:⁴¹

a) Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) 42

Son empresas en que tanto la propiedad como el uso de la tierra son exclusivamente asociativos: "Las tierras, instalaciones, maquinarias y demás bienes de capital pertenecen a la cooperativa" (Guerra, 1986). Cuando, en algunos casos, los socios explotan una pequeña parcela familiar, lo hacen sólo como complemento. Los socios eligen en forma democrática --una persona, un voto-- sus representantes para constituir los diferentes organismos de gestión y administración de la empresa (Consejo de Administración, Junta de Vigilancia, comités especiales). La Asamblea General de socios es la máxima autoridad de la cooperativa.

El gerente no es socio de la cooperativa, sino un funcionario contratado por el Consejo de Administración, con el acuerdo de la Asamblea General. El Decreto Legislativo No. 85, de 1981, amplió sus funciones y limitó las de la Junta de Vigilancia.

Las Cooperativas Agrarias de Producción están regidas por el Decreto Legislativo No. 85 que "las define como aquéllas en que todos los socios son trabajadores y todos los trabajadores son socios, y las agrupa dentro de la clasificación de cooperativas de trabajadores, por su régimen interno y cooperativas agrarias, por su actividad económica" (Guerra, 1986).

Pertenece al sector moderno del agro, porque se constituyeron fundamentalmente en las tierras dedicadas al algodón y la caña de azúcar, además de algunos cultivos alimenticios: como arroz y papas. Esta forma de uso y propiedad de la tierra, como asimismo de gestión de la

empresa, se mantuvo hasta que se inició el estancamiento de la reforma agraria-empresa asociativa y el cambio de orientación de las políticas agrarias. Cuando comenzó el proceso de parcelación, las cooperativas agrarias se vieron afectadas de diferente manera y se produjeron, en consecuencia, tipos diferentes de cooperativas.

Existe una variante posterior de esta modalidad que es la cooperativa sectorizada, que se dio cuando una CAP se dividía, y se creaba en cada sector una empresa asociativa más pequeña --y por lo tanto, más manejable-- pero que conservaba su personería jurídica y, por consiguiente, su identidad como una sola empresa asociativa, hacia el exterior.

En cada "sector" se conservaba plenamente el carácter asociativo de la empresa y "sólo en casos esporádicos" se permitía "el uso de pequeñas parcelas familiares" (Guerra, 1986).

b) Sociedades agrícolas de interés social (SAIS)

Son formas asociativas desarrolladas por la Reforma Agraria en la región de la Sierra --en las "regiones altoandinas de pastos naturales y vocación ganadera"-- (Guerra, 1986) para el mejor uso de la tierra correspondiente a las antiguas haciendas; la mantención de la unidad de explotación hacendal; el aprovechamiento de los recursos de capital, personal técnico y ganado; y, por último, el desarrollo conjunto de las unidades campesinas.

La personería jurídica de las SAIS emana del Decreto Ley 240 (1972) que las creó. No se estableció ningún organismo encargado de asesorar, supervisar y guiar el desarrollo de las SAIS, ni tampoco se proveyó ninguna fuente de financiamiento, "pasado el primer impulso de la reforma agraria, no mereció ninguna atención del Estado" (Guerra, 1986).

La gestión de las SAIS era de carácter comunal-asociativo y se dio en dos grados.

En las SAIS de primer grado, los socios son los antiguos trabajadores de las haciendas. La Asamblea General de socios es la máxima autoridad y elige el Consejo de Administración y la Junta de Vigilancia; el excedente,

luego de las reservas estatutarias, se distribuye igualitariamente entre los socios.

En las SAIS de segundo grado, los socios son las comunidades y las cooperativas de servicios que están constituidas por los antiguos trabajadores. La forma de explotación de la tierra es mixta; parte la es usada por la cooperativa de servicios y, parte, por los trabajadores, a los que se les asigna parcelas o superficies definidas de pastoreo, con un límite de 50 cabezas de ovino.

La máxima autoridad es la Asamblea de Delegados, formada por las comunidades socias --que son la mayoría-- y la Cooperativa de Servicios. La Asamblea elige los organismos de gestión y control, vale decir, el Consejo de Administración y la Junta de Vigilancia. El Consejo de Administración nombra al gerente y supervisa el desempeño de la Oficina General de Administración que "es el organismo ejecutivo de toda el área productivo-empresarial" (Guerra, 1986). Por último, los costos de operación y las reservas estatutarias son cubiertos por la Cooperativa de Servicios.

Cuando existen parceleros o poseedores de ganado privado dentro de las SAIS, éstos perciben remuneración si son trabajadores de la cooperativa y pueden disponer libremente del producto de su parcela o del ganado que posean.

Los grupos campesinos. Se trata de formas transitorias de asignación, que se comprometen a constituir la respectiva SAIS dentro del plazo que estipula la ley.

c) Las empresas rurales de propiedad social (EPS)

Son entidades formadas por un conjunto de empresas industriales agropecuarias y de servicios. Fueron creadas por el Decreto Ley 20 598 de 1975 y en ellas:

- la propiedad se define como sectorial, con lo que se quiere señalar que se trata de una empresa que "no es excluyente, sino incluyente, es decir, que está abierta permanentemente al ingreso de nuevos trabajadores y nuevas empresas" (Guerra, 1986);

- la gestión recae en los trabajadores, quienes se organizan en forma semejante a las cooperativas, en Asamblea General, Consejo Directivo, Comité de Honor, Comité de Capacitación y Comités Especializados;

- cada Unidad Regional tiene su Asamblea, que se articula con la Asamblea Nacional del sector formada por representantes de todas las empresas;

- la Asamblea Nacional del sector elige al Consejo Directivo del sector y al directorio del FONAPS, que es la entidad financiera de las EPS.

Se consideraba que estas empresas debían ser "un sector prioritario en el apoyo del Estado y luego un sector hegemónico de la economía nacional" (Guerra, 1986), pues su desarrollo iba a permitir una forma especial de apropiación sectorial del excedente, "la acumulación social".

Para impulsar este desarrollo, se creó el FONAPS como parte del sistema, separado del Estado, el que sólo se comprometió a un aporte provisorio, pero sin participar en su gestión ni controlarlas.

Las CAP ó CAT, las SAIS y EPS son las empresas asociativas a cabalidad (propiedad y gestión) que resultan directamente de la Reforma Agraria. Luego se creó una serie de instancias de carácter asociativo pero básicamente en la organización no así en la propiedad, que se beneficiaron complementariamente del proceso de Reforma Agraria.

d) Las empresas comunales

En 1969, más de 400 comunidades campesinas reestructuradas (448) recibieron tierras (900 000 hectáreas) de la Reforma Agraria. Estas comunidades se organizaron en virtud del Decreto 37-70 de 1970, Estatuto Especial de Comunidades Campesinas.

Las formas empresariales en que se organizaron estas comunidades fueron muy variadas:

- Comunidades que se formaron y funcionaron como una empresa, con un Consejo de Administración que nombraba y supervisaba a un gerente, que era funcionario y no socio.

- Comunidades que organizaron un Comité de Comunereros y tenían un gerente. Podían organizarse como cooperativa, pero ésta no era autónoma sino que dependía "del conjunto de la comunidad a la que beneficia con sus ingresos" (Guerra, 1986).

- Comunidades que formaron una cooperativa integrada por una parte de los comuneros. Existía dualidad de funciones, pues cada una elegía separadamente y sin conectarse, sus organismos.

- Comunidades que formaron comités especiales para enfrentar un amplio espectro de actividades --granjas de ganado menor, establos, tiendas comunales, autobuses, camiones-- cuyos productos o servicios beneficiaban a toda la comunidad. La máxima autoridad era la Asamblea Comunal.

e) Las Cooperativas Agrarias de Servicios (CAS) 43

La propiedad de la tierra era en parte individual, y se mantenían en forma asociativa las instalaciones comunes, las maquinarias e instalaciones industriales y las áreas destinadas a cultivos asociativos.

Los socios de las CAS eran los parceleros. Como la propiedad de la CAS estaba constituida por las maquinarias e instalaciones industriales, los trabajadores eran empleados y no socios de la cooperativa. La producción se planificaba en conjunto, pero la mayor parte de las actividades era individual, como la gestión y obtención de los préstamos, la responsabilidad de la cancelación de los préstamos, y la responsabilidad del resultado de la producción.

Las pérdidas de un socio eran absorbidas por todos, para evitar la venta de la parcela. Sólo este tipo de cooperativas y las CAPS tenían reconocimiento legal.

Se instauró a posteriori, una etapa orgánica intermedia dentro de la modalidad de cooperativa mixta, que era una fase de transición hacia la transformación en una cooperativa de servicios, para aprovechar la personería jurídica existente mientras se gestionaba el cambio de modalidad.

Los socios se repartieron el uso de la tierra, pero conservaron una parte como área asociativa.

En términos generales, se da aún una serie de actividades que se hacen en común, como la planificación conjunta de la producción, la obtención y recepción de los créditos, que se distribuyen a cada parcelero, la obtención de los insumos que se proporcionan a cada parcelero, la explotación de una parte de la parcela —5 ó 6 hectáreas— que se dedica a la producción de la cooperativa, y la venta, en algunas oportunidades, de los productos.

Tanto la producción como el consumo o venta de la parte asignada individualmente, se realiza y recibe de la misma forma. Los préstamos se prorratan y el excedente se distribuye. Cada parcelero deja de percibir salario y recibe exclusivamente adelantos del préstamo correspondiente.

f) Las Cooperativas Agrarias de Integración Parcelaria (CAIP)

Esta fórmula se ofrecía a los pequeños propietarios no comuneros, quienes integraban la explotación de su tierra mediante la constitución de una CAIP, convirtiéndose de facto en trabajadores de ella. En otros casos, podían constituir una cooperativa para comercializar productos y comprar insumos, por ejemplo; es decir, podía tomar a la larga la forma de una cooperativa de servicio.

Al finalizar el período de expropiaciones en el Perú (aproximadamente 1979), la cobertura del sector asociativo era la que aparece en el cuadro 7.

El caso de la República Dominicana, aunque sustancialmente distinto en su evolución al de los países estudiados, tiene gran interés ya que si bien prevalecen las empresas de tipo colectivo, es decir, estatales, debido a una serie de particularidades en determinadas coyunturas políticas el proceso toma derroteros que lo acercan a las formas asociativas de organización, como sucede en la actualidad.

Quadro 7

PERU: COBERTURA DEL SECTOR ASOCIATIVO, 1979

Organización	Unidades (ha)	Familias (Número)	Superficie (Número)
Cooperativas (definitivas)	593	107 351	2 324 713
SAIS (definitivas)	60	60 954	2 805 048
Comunidades Campe- sinas (definitivas)	448	117 710	889 364
EPS (definitivas)	11	1 375	232 653
Grupos campesinos (transitorios)	834	45 561	1 685 382
<u>Total</u>	<u>1 946</u>	<u>332 951</u>	<u>7 937 160</u>

Fuente: J. Matos Mar y J. Mejía, Reforma Agraria, logros y contradicciones 1969-1979, IEP, colección Mínima No.5, Lima, 1980, p. 67.

La primera Ley de Reforma Agraria (5 879 de abril de 1972), estableció las bases legales para realizar la Reforma y creó el Instituto Agrario Dominicano (IAD), organismo encargado de su ejecución. En esta etapa, que va desde 1962 hasta 1972, se asignaron individualmente tierras estatales. Por lo tanto, no se afectó la propiedad individual, ya que la expropiación no estaba contemplada.

La tensión política acumulada en el agro obligó a dictar una serie de leyes complementarias que permitieran profundizar el proceso. La más trascendente fue la Ley 290 de marzo de 1972, que traspasó al IAD las tierras dedicadas al cultivo del arroz irrigadas por canales construidos por el Estado, pudiendo el propietario retener sólo hasta 31.25 hectáreas. También se dictó la Ley que fijaba la forma de

explotación, la que estableció la forma colectiva como sistema de producción, en que la responsabilidad de la gestión recaía sobre el IAD (Ley de Reforma Agraria 391 del 22 de septiembre de 1972).

En los nuevos asentamientos colectivos que se crearon en virtud de esta ley, el derecho de propiedad y uso de la tierra y de los medios de producción, lo mantenía el Estado, por medio del IAD (Tejo, 1983), aunque los beneficiarios usufructuaban de la tierra mediante un título de posesión individual.⁴⁴

La Ley 391 fue modificada sustancialmente en 1974, con la promulgación de la Ley 657 del 2 de mayo del mismo año. Esta ley aumentaba la responsabilidad de los beneficiarios, al crear las asociaciones como unidades representativas de los parceleros. Estos debían elegir entre ellos a su representante ante el Consejo de Administración, el que estaba integrado, además, por el técnico del IAD, quien lo presidía y un representante del Poder Ejecutivo que tuviera conocimiento del cultivo que se explotara en el proyecto. La personalidad jurídica estaba adjudicada al Consejo de Administración.

A pesar de todos estos intentos, el modelo colectivo prevaleció hasta 1978, coexistiendo con el sistema individual; sin embargo, en todo el período se observaron tensiones dentro del sistema colectivo.

En el período de 1972-1978 se establecieron 208 asentamientos, de los cuales 140 fueron individuales y 68 colectivos; se asentaron 11 298 adjudicatarios individuales y 13 921 adjudicatarios en colectivos, y se distribuyó en total una superficie del orden de las 110 000 hectáreas.

A partir de la llegada al poder del Partido Revolucionario Dominicano (1978) se trató de cambiar la administración colectivista de carácter estatista impuesta a la explotación agraria por una administración autogestionada, y se constituyó la Empresa Campesina de la Reforma Agraria (ECRA), que según Rodríguez "se trata de una empresa privada manejada por los grupos productores" (Rodríguez, 1986). Los proyectos necesarios para lograr esta importante transformación nunca se enviaron al Congreso.

Luego de este intento abortado, se resolvió seguir estimulando la consolidación del sistema colectivo. Sin embargo, posteriormente se recogió una serie de planteamientos contenidos en la formulación de las Empresas Campesinas de la Reforma Agraria, y se dictó una nueva ley (Ley 269 sobre Asentamientos Asociativos del 28 de marzo de 1985), que transformó los asentamientos colectivos en asociativos, entendidos éstos como organizaciones de tipo autogestionario. En cuanto a la propiedad, cuando no era individual ésta permaneció en el IAD, pero se establecieron derechos de usufructo permanentes y no enajenables para los socios (artículo 8). Toda la tierra adquirida o por adquirir, aunque haya sido entregada a título individual, puede constituirse en empresa asociativa (artículo 1). En cuanto a la dirección, se estableció una asamblea democrática, que eligió un consejo de dos miembros presidido por un técnico del IAD (artículos 2 y 5). Por último, las utilidades se repartirían entre los socios de acuerdo con la productividad individual o familiar, una vez descontados los costos de producción (artículo 1).

1. Rasgos comunes de las formas asociativas descritas

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

i) La propiedad legal de la tierra. Pueden presentarse tres casos. Uno, 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, etc., o por el colectivo de socios; en este caso, la propiedad es común o comunitaria. Por último, se da el caso de que se individualizan los derechos de propiedad entre los socios, es decir, que a cada miembro le corresponde legalmente una parcela, que la aporta a la empresa asociativa.

ii) La forma de gestión. Básicamente se trata de identificar sobre 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 del colectivo

de socios tienen una participación limitada en las decisiones; 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 en conjunto o comunitario en toda la explotación y en el otro, cada socio (y su familia) toma a su cargo una subdivisión territorial de la empresa, y puede tener o no, individualizados los derechos de propiedad.

La revisión de las unidades asociativas constituidas en cada país muestra que cada una de ellas presenta un sinnúmero de particularidades. Este hecho significa que dentro del espectro asociativo del agro latinoamericano existe un alto grado de flexibilidad, el que se expresa en una variada nomenclatura que hace difícil su agrupación según criterios comunes y homogéneos.

Del examen de la síntesis "tipológica" presentada en el cuadro 8, se desprenden algunas conclusiones. En primer lugar, se destaca el predominio de lo asociativo como una fórmula original que, aunque contiene muchos elementos diferenciadores, recoge las raíces de la tradición comunitaria de la región, y se distingue fundamentalmente de las fórmulas estatales o parcelarias clásicas. Lo segundo que llama la atención, es que de una u otra forma, durante toda la experiencia de reforma agraria se ha tendido en algún momento a una propuesta de tipo asociativo; incluso se ha observado confluencia en la mecánica de acción, al establecer primero, el asentamiento transitorio y luego, la empresa como forma de asignación definitiva.

En tercer lugar, en la ideología reformadora junto a lo asociativo se concibió de manera generalizada la adjudicación de la tierra en propiedad; son muy escasos los ejemplos de organizaciones colectivas en tierras públicas.

Cuadro 8

EMPRESAS DE LA REFORMA AGRARIA

País-empresa	Propiedad de la tierra			Forma de gestión		Formas de explotación de la tierra	
	Estatad	Asocia- tiva	Indivi- dual	Estatad	Asocia- tiva	Comuni- taria	Indivi- dual
<u>Colombia</u>							
Empresa comunitaria		x		x	x		
Grupos comunitarios		x			x	x	
<u>Chile</u>							
Sociedad agrícola de reforma agraria a/ Cooperativa de reforma agraria	x				x	x	
-Cooperativa de asig- nataricos		x	x		x	x	x
-Cooperativa asigna- taria		x			x	x	
-Cooperativa mixta		x	x		x	x	x
Centro de reforma agraria a/	x				x	x	
<u>Honduras</u>							
Asentamientos a/ Cooperativas	x				x	x	
Empresas asocia- tivas		x			x	x	
<u>Panamá</u>							
Asentamiento campe- sino g/	x		x				x
Junta agraria:							
Tipo A			x		x	x	
Tipo B		x	x		x	x	
Tipo C		x			x	x	

Cuadro 8 (conclusión)

País-empresa	Propiedad de la tierra		Forma de gestión		Forma explotación de la tierra		
	Estatal	Asocia- tiva	Indivi- dual	Estatal	Asocia- tiva	Comuni- taria	Indivi- dual
<u>Perú</u>							
Cooperativa agraria de trabajadores (CAIS)		x			x	x	
-Cooperativas sectorizadas		x			x	x	
-Cooperativas mixtas		x			x	x	x
-Cooperativas totalmente parceladas	x			x	x	x	
-Cooperativa agraria de usuarios (CAUS)			x		x	x	x
Sociedades agrícolas de interés social (SAIS)							
-Sociedades de primer grado		x			x	x	
-SAIS de segundo grado		x			x	x	x
Empresas rurales de propiedad social (EPS) b/		x			x		
<u>República Dominicana</u>							
Asentamiento colectivo	x		x	x		x	
Asentamiento asociativo		x		x	x		x

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

a/ Formas transitorias de tenencia.

b/ Las EPS no caben estrictamente en esta clasificación ya que su propietario es la comunidad; sin embargo, en el hecho se asemeja a la empresa asociativa.

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 se concibió y realizó en forma comunitaria, a partir de la decisión de mantener indivisos los predios expropiados. En ciertos 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 de los años sesenta en adelante, la que se fue nutriendo de numerosos encuentros de nivel político y técnico realizados con el apoyo de organismos internacionales, o de asesorías, cooperación e intercambio de un país a otro.

2. Alcance y cobertura del proceso reforma agraria-empresas asociativas

El significado de la Reforma Agraria y de las empresas asociativas que de ella se han derivado, puede analizarse desde diferentes puntos de vista. Desde luego, la expropiación tiene consecuencias directas en los predios afectados, e indirectas en el conjunto del sector, es decir, en las áreas no expropiadas, en donde los predios se sienten estimulados a realizar inversiones, a tecnificar la producción y a mejorar la condición social de los trabajadores agrícolas. Debido a estos efectos indirectos del proceso de reforma agraria se ha llegado a considerar que las reformas de naturaleza jurídica o institucional han sido un importante factor de estímulo de la modernización productiva.

En esta sección se intenta, en primer lugar, medir los efectos directos del proceso de reforma agraria. Por las dificultades de información y de agregación de las cifras de los distintos países considerados, nos hemos limitado a elaborar dos indicadores. El primero, se refiere a la superficie de tierra destinada a la Reforma Agraria con relación al conjunto de tierras agrícolas del país respectivo, y a la proporción del área reformada que controlan las empresas asociativas y otras formas de producción.

De los siete países estudiados (cuadro 9) sólo en Chile y el Perú la tierra afectada por la Reforma Agraria en el momento de su culminación, representó alrededor del 40% del total de la superficie agrícola de cada país. En otro nivel se encuentra Panamá en que el área reformada alcanzó aproximadamente al 24% del total de las tierras agrícolas. En El Salvador se afectó el 16.3% y en el Ecuador y Honduras el 10 y 11%, respectivamente. En Colombia la Reforma Agraria tuvo una cobertura de apenas 2.7% del total de las tierras en explotación.

Ahora bien, la importancia de las empresas asociativas en el conjunto del área reformada es también muy variable. En Chile, el 100% del área reformada correspondía en 1973 a formas asociativas; en el Perú, el 79% en 1979; le siguen El Salvador con un 61% en 1986; Honduras con el 58% en 1987; y el Ecuador con 48% en 1985. En Panamá las empresas asociativas controlaban en 1978 el 18% de las tierras del área reformada, y no obstante tratarse de una experiencia limitada por el reducido número de unidades, este tipo de estructura productiva muestra gran estabilidad.

El segundo indicador, se refiere al número de familias beneficiadas por la Reforma Agraria y a la proporción de familias incorporadas a las estructuras asociativas de producción.

La proporción de familias beneficiadas es inferior a la proporción del área agrícola reformada, con la sola excepción de El Salvador, que con el 16.3% de sus tierras traspasadas al área reformada, benefició al 21.8% de las familias rurales (cuadro 9).

En otros países como el Perú, con un área reformada de 39.8%, se benefició sólo al 28.2% de las familias rurales; Chile, con un área afectada de 39.1% se benefició al 32.6% de las familias rurales; y Panamá, con el 23.8% de la tierra se benefició al 15.8% de esas familias.

Si se compara la superficie reformada destinada a las empresas asociativas con el número de familias integradas a estas unidades, se destaca que en prácticamente todos los países la proporción de familias campesinas participantes en las formas asociativas es muy superior a la proporción de tierras controladas por estas empresas. En otros términos, las empresas asociativas habrían permitido una

Cuadro 9

COBERTURA DE LAS EMPRESAS ASOCIATIVAS EN LA REFORMA AGRARIA, a/ 1973-1987

País	Período	Superficie utilizada por la reforma agraria (porcentajes)			Familias beneficiadas (porcentajes)		
		Asocia- tiva	Otras	Proporción con respecto al total en explotación	Asocia- tiva	Otras	Proporción con respecto al total de familias agrícolas
Colombia	1976	55	45	2.7	54	46	2.4
Chile	1973	100	-	39.1	100	-	32.6
Ecuador	1985	48	52	10.2	60	40	13.7
El Salvador	1986	61	39	16.3	78	22	21.8
Honduras	1987	58	42	11.2	68	32	12.9
Panamá	1978	18	82	23.8	35	65	15.8
Perú	1979	79	21	39.8	89	11	28.2
República Dominicana	1984	56 b/	44	4.2	63 b/	37	2.0

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO a base de los estudios de casos, Santiago de Chile, 1988.

- 125 a/ Incluye formas definitivas y transitorias.
b/ Corresponde a los asentamientos colectivos.

mayor densidad de población campesina que otras formas de carácter individual o estatal. De todas maneras, la cobertura y el alcance del proceso de Reforma Agraria en muy pocos casos alcanzó a beneficiar a más de un tercio de la población rural (cuadro 9).

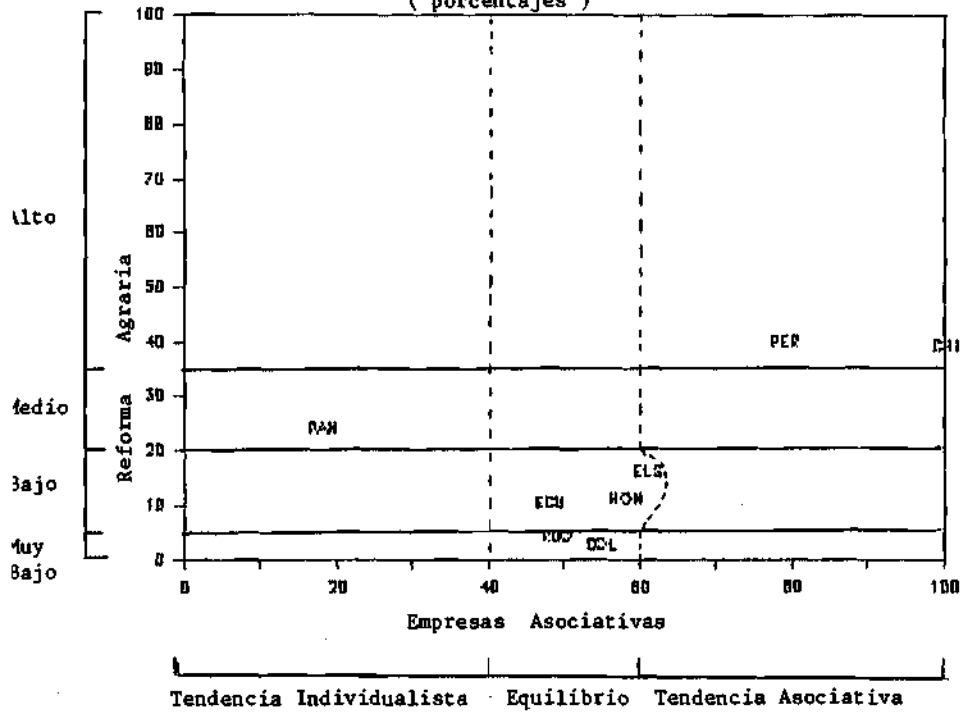
En síntesis, la Reforma Agraria tuvo alcance limitado tanto en cuanto al área afectada como al número de familias beneficiadas, con la excepción de Chile y el Perú en que la mayor parte de la tierra se entregó a las empresas asociativas. Por otra parte, más de un 60% de las familias beneficiadas se integraron a las empresas asociativas, con la excepción de Colombia y Panamá.

Al ordenar los países estudiados según el énfasis asociativo que haya caracterizado al proceso de reforma agraria se obtienen cuatro grupos (gráfico 2).

El primero, reúne los países en que la Reforma Agraria fue relativamente intensa en cuanto a la redistribución de la tierra (más del 35% del área en explotación) y la forma de asignación fue preferentemente asociativa (más de 60%); son los casos de Chile y el Perú. El segundo grupo lo forman los países en que la Reforma Agraria fue de baja intensidad en ese aspecto (5% a 20% de la superficie en explotación) y a la vez la importancia de la asignación asociativa fue de nivel medio o de equilibrio —40% a 60% del total distribuido—; son los casos de Ecuador, Honduras y El Salvador. El tercer grupo lo integran los países en que la distribución de la tierra fue muy baja (menos de un 5%) y la importancia de la forma asociativa se situó en el rango de equilibrio; en esta situación se encuentran la República Dominicana y Colombia. Por último, se da el caso, un tanto atípico, de Panamá en que la Reforma Agraria es de mediana intensidad, pero la asignación en forma asociativa es reducida (menos de 40% de asignación).

Gráfico 2

NIVEL ASOCIATIVO DE LA REFORMA AGRARIA
(porcentajes)



ECU: Ecuador ELS: El Salvador CHI: Chile COL: Colombia
HON: Honduras PAN: Panamá PER: Perú RDO: Rep. Dominicana

Con referencia al tamaño de las empresas del sector asociativo, se observan variadas combinaciones que aparentemente no responden a un patrón común de referencia. De hecho, la correlación más clara se da en países donde el proceso de reforma agraria fue relativamente más intenso, como ocurrió en Chile y el Perú, ya que la tendencia en ellos fue la formación de macroempresas (cuadro 10). La diversidad de relaciones intraempresariales como lo son la superficie por empresa o el número de familias por empresa, confirma que los criterios de operación y montaje del sistema de empresas guardan profundas diferencias entre los países estudiados.⁴⁵

Sin embargo, dentro de cada país existe bastante similitud en la formulación operativa de los diversos tipos de empresas. De hecho, las diferencias obedecen más bien a razones jurídico-legales que a aspectos propios de la organización de los sistemas productivos y de gestión. Si bien es cierto que en términos teóricos se observan diferencias, éstas no se tradujeron en la práctica en un sentido estrictamente económico. Desde este punto de vista, se tiene la impresión de que la concepción de dichas empresas contiene muchos elementos teóricos traspasados mecánicamente, y con un alto contenido ideológico, apareciendo disminuido el aporte de la reflexión que emana de la propia realidad en que debían operar.

De la revisión del área que las empresas asociativas utilizan realmente en forma comunitaria, se observa que ésta varía de un 45% en las empresas comunitarias de Colombia a un 95% en las cooperativas agrarias de producción del Perú y a 100% en los asentamientos colectivos de la República Dominicana. Este hecho resulta sumamente importante, ya que, dentro de la empresa asociativa, el tipo de explotación individual o mixta aparece en escasas oportunidades, debido a que jurídicamente la mayoría de estas empresas son indivisibles territorialmente. En tanto, en prácticamente todos los demás casos existía usufructo individual de la tierra, sea éste parcial o total. Este fenómeno refleja una contradicción importante entre la voluntad del sector público y las aspiraciones reales de los grupos campesinos beneficiarios. Hipotéticamente, esta dinámica se explicaría en principio por dos razones. Primero, por la vocación productiva de cada empresa, en el sentido de que en los ecosistemas productivos donde prevalecen la

Cuadro 10

CARACTERISTICAS CUANTITATIVAS DE LAS
EMPRESAS ASOCIATIVAS a/

País	Empresa	Superficie por empresa (ha)	Superficie por familia (ha)	Familias por empresa (Número)	Area utilizada comunitariamente (%)
Colombia	Empresa comunitaria	248	19.8	10	45
Chile	Promedio empresas	1 742	109.8	16	70
Ecuador	Cooperativas	295	9.2	32	50
El Salvador	Cooperativas	620	7.8	87	89
Honduras	Promedio empresas	161	5.6	28	50
Panamá	Asentamientos	397	13.1	30	90
Perú	Cooperativas	3 920	21.7	181	95
	SAIS	46 751	46.0	1 016	24
República Dominicana	Asentamientos	465	4.0	123	100

Fuente: Estudio de casos e información proporcionada por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

a/ Estimaciones.

plantación (excluido el café) y los cultivos anuales tecnificados y operan economías de escala importantes, persiste la tendencia a un alto uso comunitario de la superficie; en cambio, en los casos donde prevalece la agricultura de pancoger o de bajo nivel técnico, el área de uso comunitario tiende a reducirse. Este fenómeno se observa con mayor claridad entre las CAP's y las SAIS del Perú. Una segunda razón de esa dinámica radicaría en las características socioculturales del grupo campesino beneficiario, en cuanto a su experiencia anterior y sus habilidades. La interacción de estas dos variables estaría determinando en medida importante la tendencia a la utilización comunitaria de la empresa asociativa, o bien a su parcelación (de hecho o de derecho). Estos aspectos de caracterización se explican con mayor detalle en el capítulo IV.

Capítulo IV

LA GESTIÓN DE LAS EMPRESAS ASOCIATIVAS EN LA AGRICULTURA

A. Dos esferas de análisis

El desempeño de las empresas asociativas de trabajo y producción en la agricultura se analiza a continuación atendiendo a dos esferas que les son propias.

La primera, corresponde a la gestión empresarial, que incluye los aspectos de organización y administración. Esta esfera es de la mayor importancia cuando se desea hacer un balance de los progresos alcanzados por la participación campesina, objetivo central de la Reforma Agraria. En la empresa asociativa se encuentra la primera y más importante instancia de participación del colectivo de socios y de la población ligada a él. Como ya se señaló, en los países incluidos en este estudio, el origen tecnocrático y burocrático de la gran mayoría de las empresas creadas, ha condicionado la autonomía de las asociaciones campesinas para organizar y administrar sus empresas. Frecuentemente, ya sea por disposiciones legales o por normas administrativas, la gestión ha sido esfera privilegiada de intervención o influencia de los institutos o corporaciones de la Reforma Agraria. Aunque esta presencia estatal, en algunos casos se había diseñado para los períodos de transición hasta el momento en que la tierra fuera adjudicada en propiedad, ha tendido a prolongarse creando tensiones y dificultades a los socios para asumir la plena responsabilidad y el ejercicio de la autoridad.

La presencia y participación del Estado en la gestión de las empresas asociativas, justificadas por las

necesidades técnico-administrativas y, sobre todo, financieras de estas últimas, ha tendido a crear vínculos de dependencia difíciles de cortar no sólo por la tendencia burocratizante de los organismos agrarios sino por la falta de capacitación en el ejercicio real de los poderes que compete al conjunto de los socios. Se ha provocado, a menudo, una suerte de enajenación de las responsabilidades de los campesinos hacia los funcionarios del Estado. Cabe reiterar aquí que la experiencia lograda en la organización y gestión de las empresas asociativas es de enorme importancia para evaluar la participación real alcanzada por los campesinos en los procesos de Reforma Agraria-empresas asociativas.

La segunda esfera que debe necesariamente tenerse en cuenta para evaluar el desempeño de las empresas asociativas, se refiere a la producción, la productividad y el empleo.

El argumento central que servía de fundamento a las propuestas reformadoras, como se indicó en los capítulos I y II, era la distorsión de la función social de la propiedad. Desde los puntos de vista valórico y ético la ineficiencia económica y social atribuida a los sistemas latifundarios (hacienda, plantación, estancia) debía subsanarse mediante cambios en los sistemas de tenencia de la tierra y el reemplazo de las viejas estructuras y relaciones sociales. La función social de la propiedad era factor decisivo del proceso de desarrollo en que los países se encontraban comprometidos. El abandono o mal uso de los recursos productivos en los latifundios impedía la propagación de los cambios tecnológicos, la inversión, el incremento de la productividad y de la producción. Se esperaba que la modificación de las estructuras tradicionales condujera a formas de tenencia que permitieran cumplir con la función social de la propiedad. Por eso, el desempeño de las formas asociativas en el orden productivo y tecnológico permite medir el grado de cumplimiento de este propósito central de la Reforma Agraria pero también conocer la capacidad de las nuevas estructuras para cumplir con el objetivo de elevar el empleo, el ingreso y las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas.

Al evaluar el comportamiento productivo de las empresas asociativas deben tenerse presentes las

dificultades propias de todo proceso de cambio social y de transición económica. Si las causas de expropiación de los latifundios fueron el abandono y el mal uso de la tierra (representados por muy bajos niveles de capitalización), no se podían esperar de inmediato cambios importantes en los niveles de producción y productividad. Sin embargo, en este estudio se ha intentado evaluar la tendencia seguida por la formación de capital, el cambio tecnológico, y los aumentos de productividad y producción, en las empresas asociativas del área reformada.

Cuando la expropiación se orienta a la afectación prioritaria de las tierras incultas y de bajo rendimiento, en general se observa un mejoramiento de la productividad en las tierras adjudicadas a las empresas asociativas o a las unidades familiares consideradas individualmente. En todos los casos, en que la causa de la expropiación fue la ineficiencia en el momento de la Reforma, el efecto de este proceso en los rendimientos y la producción fue positivo, pese a que los resultados no se obtuvieron en plazos inmediatos.

El incremento de la productividad ha estado en relación directa con otro aspecto importante del desarrollo del proceso reformador. Se trata del comportamiento del sector público agrícola y de las instituciones financieras oficiales respecto al área reformada y a las empresas asociativas. En este sentido, en todos los casos estudiados, durante el período en que la Reforma se aplicó con mayor respaldo y decisión política (período que suele coincidir con la formación de las empresas asociativas), se procedió a otorgar un fuerte apoyo administrativo, técnico y crediticio al área reformada, de manera que se advierten incrementos en los niveles de capitalización, cambios tecnológicos, mayor empleo de insumos y elevación de los rendimientos y de la productividad. En el caso de las tierras abandonadas, se observa ampliación de la superficie cultivada e incrementos netos de la producción agrícola y ganadera.

Para comprender la problemática del empleo en la empresa asociativa es fundamental entender el significado de la ruptura del origen familiar de la mano de obra disponible, hecho generalizado a todos los casos de reforma-empresa asociativa en que la producción se organiza y realiza colectivamente. Esto implica, al mismo tiempo,

la desarticulación de la estrategia familiar de supervivencia, y por lo tanto, campesina, a la vez que cambia el parámetro de referencia "ingreso familiar" por el de "ingreso del jefe de hogar". Aparentemente, esta reformulación puede reducir el ingreso total familiar disponible ⁴⁶ dado que los trabajadores procuran complementar su ingreso con actividades fuera de la unidad productiva colectiva.

A. Warman (1977) explica esta situación en los siguientes términos: "Como es bien sabido aunque poco mencionado, el aumento de productividad no es absolutamente ni se comporta igual respecto a los diversos factores y elementos de la producción. Particularmente en la producción agrícola un aumento en la productividad del suelo no implica incrementos similares y proporcionales en la productividad del trabajo o del capital fijo. Hay que elegir el factor cuya productividad quiere aumentarse al máximo posible y someter la productividad de los otros factores al propósito principal. En el modelo de empresa capitalista la productividad esencial y determinante es la del capital, reflejada en la ganancia que garantiza la supervivencia y crecimiento de la empresa. Es evidente que esta ley admite muchos matices, sobre todo cuando el Estado interviene decisivamente en la empresa, pero también es claro que el modelo empresarial que maneja el Estado, así como su racionalidad y tecnología, está construido para obtener el máximo rendimiento sobre el capital invertido.

"El campesino no tiene capital y consecuentemente no le importa su rendimiento. El recurso estratégico de su producción es el trabajo y entre más esfuerzo propio y menos dinero invertido, una mayor proporción del producto queda para él y se convierte en su ingreso. Los campesinos deciden su táctica productiva en función de una ocupación más alta para su fuerza de trabajo, y la inversión en dinero lo mismo para fertilizantes que para maquinaria, queda subordinada. Sobre todo porque la inversión se hace casi siempre con dinero prestado que causa muy altos intereses. Ese pago de interés, de productividad de un capital que no es suyo, se resta de la "remuneración" del trabajo campesino."

"De aquí se deriva una contradicción casi estructural y se refiere a que la lógica empresarial capitalista sólo puede incrementar la productividad del capital reduciendo

la cantidad de trabajo por unidad de producto" (Warman, 1977).

Esta dinámica, a su vez, se contradice con otro elemento esencial de la "estrategia familiar", que es la continuidad. En la medida que la empresa se circunscribe a los asociados beneficiarios y se plantea en el tiempo como un tercer "ente" ⁴⁷ semiindependiente del colectivo de socios, automáticamente la descendencia de éstos no tiene esperanza de recibir dotación de tierra.

El análisis del empleo en las empresas asociativas comprende también los aspectos relacionados con la fuerza laboral formada por el colectivo de socios así como con las personas activas pertenecientes a cada grupo familiar o con la población ligada a las empresas asociativas. Por otra parte, en el desempeño de las empresas asociativas tiene particular importancia el sistema de distribución de las faenas y la forma y monto de la remuneración según el grado de especialización que cada una de ellas exija. Por último, es también importante la capacidad de la empresa de generar empleo en forma progresiva con el propósito de crear espacios para los hijos u otros miembros de las familias de los socios.

1. Organización y administración

En los párrafos siguientes se detallan las características de la organización y administración de las empresas asociativas, referidas a la esfera de gestión empresarial, y en los casos en que es posible, se señala el grado de participación que le compete al campesinado en dicho proceso.

Las principales formas asociativas de producción agropecuaria en Colombia son las empresas comunitarias y los grupos comunitarios campesinos promovidos por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA). Los objetivos planteados en el período más dinámico de su constitución (1972-1976) apuntaban a incrementar el nivel de ingreso de los socios; asumir mayor control de la comercialización y aumentar el poder de negociación en el proceso de mercadeo; generar empleo estable para los socios y los familiares; captar la asistencia técnica que provocara efectos difusores de la tecnología incorporada;

e incrementar la productividad mediante la especialización del trabajo y el uso intensivo del capital.

Las características de las empresas asociativas constituidas con dichos objetivos responden a las de un patrón de tipo comunitario. Así, la copropiedad implica que todos los socios serán dueños de la empresa; el trabajo en común, que todos los propietarios son a la vez trabajadores permanentes; la administración común indica que son empresas autogestionarias; y la participación común de las ganancias, que los socios tienen derecho a una distribución igualitaria de las utilidades.

Las empresas comunitarias se crearon como un instrumento para agilizar la Reforma Agraria y hacerla eficiente a fin de superar el período anterior de los años sesenta, en que la distribución de la tierra a unidades agrícolas familiares la había fragmentado en exceso y había reducido considerablemente la producción y la productividad.

Si bien las empresas comunitarias, en el momento de su constitución, tenían ventajas sobre otras formas asociativas en cuanto a titulación, introducción de tecnología, aprovechamiento de obras de infraestructura y captación de los servicios estatales, en el hecho, al adquirir dinamismo su funcionamiento, dichas ventajas se redujeron o no fructificaron. Las causas principales fueron la temprana disminución del presupuesto anual del INCORA que redundó en la restricción de los servicios de apoyo del crédito, asistencia técnica y capacitación; los problemas de integración surgidos entre los socios de las empresas debido a su heterogeneidad de origen y extracción laboral; y la carencia de un estatuto jurídico para las nuevas formas asociativas, situación que se mantuvo hasta 1973.

El período de auge en la constitución de las empresas comunitarias fue el quinquenio 1970-1974, en el que se crearon 1 300 unidades. Su duración legal no podía ser inferior a cinco años, y su existencia se podía pactar a término fijo. Precisamente a partir de 1975, se inició su disolución que, hasta 1985, había comprometido el 51% de las empresas, 75.5% de las familias beneficiarias y el 64.5% de la superficie que las contenía. La constitución y la disolución de estas empresas se realizaron igual que en

las sociedades de derecho privado; sin embargo, el INCORA decidía las causales que hacían pertinentes una u otra situación.

El aporte de los campesinos a la empresa consistía en trabajo personal y tierra en propiedad o en usufructo. El máximo organismo era la Asamblea General de socios que tomaba las decisiones y delegaba su ejecución a la Junta de Administración. La evaluación y control estaba a cargo de un revisor fiscal designado por el Estado, quien ejercía vigilancia también sobre la distribución del excedente, que se repartía en proporción al trabajo aportado por cada socio, una vez descontadas las reservas legales y estatutarias.

Las dificultades en la gestión de las empresas comunitarias surgieron por dos motivos fundamentales, uno productivo y otro financiero. A pesar de que el promedio de hectáreas por familia de cada socio osciló entre 22 y 31, sólo entre 10% y 15% de dicha superficie se consideraba productiva para la agricultura, lo que da una idea de la escasa rentabilidad generada en estas explotaciones. Por otro lado, el interés de los créditos concedidos a las empresas comunitarias fue siempre elevado; para su cancelación normalmente se recurría a la liquidación de parte de los activos, lo que perjudicaba el proceso de capitalización.

La gestión ha tenido variaciones a nivel regional, dándose en la costa un mayor interés del campesinado por el trabajo asociativo. En la costa atlántica, el INCORA adquirió la mayor cantidad de tierras provenientes de los grandes latifundios; a su vez, el proceso de adjudicación se llevó a efecto con mayor agilidad. En esta región, el 50% de las empresas comunitarias existentes en 1980 estaban localizadas en tres proyectos de asentamiento comunitario que desarrollaba la mencionada institución. Sin embargo, sólo el 55% del total de empresas contaba con personería jurídica, porcentaje que aumentó a 71 en 1984 pero sobre un número de empresas activas considerablemente menor. Algo similar ocurrió con los grupos comunitarios; 57% de estos grupos se localizaban en la costa atlántica en 1980, lo que confirma el hecho de que las condiciones productivas y de infraestructura de las formas asociativas en esta área eran menos susceptibles al deterioro y de mayor calidad.

En general, las tierras adjudicadas a las empresas comunitarias han sido las menos productivas y con mayores dificultades para la explotación agrícola. El 60% de la superficie debió destinarse a la ganadería y sólo el 14%, a la agricultura comunitaria. Esto explica la muy escasa importancia del aporte de los asentamientos a la producción agrícola nacional, que en 1982 alcanzó su máximo con sólo 1.73% del total. Su participación en la ganadería no superó el 1.2% del total nacional en el mismo año.

El escaso impacto del modelo comunitario o asociativo en Colombia fue resultado de la poca importancia de la Reforma Agraria aplicada. La proporción de tierras afectadas fue sumamente reducida y su capacidad agrícola, inferior a la normal. Prueba de ello es la ausencia relativa de tierras destinadas al cultivo del café.

Las causas atribuibles a este tratamiento han sido la falta de preparación de los socios campesinos para el trabajo y gestión de tipo comunitario y la ausencia de un proceso educativo sólido de carácter permanente. Ha influido, además, la poco convincente política de forzar al campesino a crear empresas comunitarias como condición para la entrega de la tierra; fenómeno que no aconteció, sin embargo, cuando el acceso a dicho recurso fue producto de las luchas y movilizaciones campesinas.

En Chile, la evaluación de las formas asociativas en cuanto a organización como colectivo de socios, necesariamente debe realizarse distinguiendo los dos períodos de gobierno durante los cuales se desarrolló el proceso de reforma agraria. Esta distinción se justifica en primer lugar porque las connotaciones ideológicas que se dieron en cada período, imprimieron al proceso orientaciones diferentes; en segundo lugar, se justifica en razón de la naturaleza misma de las organizaciones promovidas desde el Estado por la institucionalidad encargada del proceso; y en tercer lugar, porque responde a períodos con distintos ritmos e intensidades del proceso expropiatorio y por lo mismo la magnitud de los requerimientos de organización y participación expresados por los campesinos radicados en los predios afectados fueron diferentes.

Durante el gobierno del Presidente Frei los campesinos percibían con relativa claridad que el proceso

expropiatorio les conduciría a la propiedad de la tierra y además que cada expropiación incorporaba plenamente al conjunto de trabajadores jefes de hogar existentes en cada predio. Estas dos variables permitieron lograr un elevado consenso entre los campesinos del área reformada, lo que ayudó decisivamente a la organización de ellos mismos en las cuales el grado de conflicto era relativamente bajo.

Desde el inicio de la reforma agraria en 1965 y con mayor énfasis a partir de la promulgación en 1967 de la Ley No. 16.640, las fórmulas elegidas para integrar al campesinado resultó un mecanismo operativo y eficiente. El asentamiento o Sociedad Agrícola de Reforma Agraria (SARA) permitía a los campesinos organizarse y a su vez asociarse con el Estado a través de la CORA para enfrentar en conjunto las tareas del desarrollo productivo y la administración de las ex-haciendas. Esta fórmula transitoria contribuyó a establecer una organización campesina en cada uno de los asentamientos, integrando efectivamente a los socios. A su vez, la elección democrática de los dirigentes y miembros de cada comité que formaban el cuadro orgánico del asentamiento contribuyó a estimular la participación campesina en los momentos más difíciles, es decir durante y después de la expropiación, en que se hacía indispensable reemplazar la presencia patronal. En este período, en forma complementaria, se pone en ejecución -por parte de CORA y el Instituto de Capacitación e Investigación de la Reforma Agraria (ICIRA)- programas de capacitación y formación tanto técnica como socioeconómica, orientada a las organizaciones y sus dirigentes.

El ritmo de las expropiaciones y el desarrollo institucional de la CORA permitió que en todos los predios expropiados los campesinos se organizaran con rapidez y se constituyeran las SARA. La meta de este tipo de organización productiva, esto es la asignación de la tierra en propiedad bajo la forma cooperativa se empieza a cumplir a partir de 1968, existiendo para 1970 del orden de 100 cooperativas; este hecho señala en forma cierta el sentido definido del proceso reformador.

En el período siguiente durante el gobierno del Presidente Allende el que se inicia en noviembre de 1970, los aspectos ideológicos inciden más intensamente en la generación de tensiones entre los campesinos, poniéndose en

discusión un elemento esencial del proceso cual es el de la propiedad de la tierra. Se crea un número reducido de asentamientos (SARA) en relación a la elevada cifra de predios expropiados y se instaura una nueva fórmula de organización, llamada Centros de Producción, de marcado carácter estatista ya que su administración recaía en el Estado, siendo reducida la participación campesina en su gestión. Por otra parte, la nueva fórmula transitoria son los centros de Reforma Agraria que se instituyen, en muchos casos con fundada razón, a fin de ampliar la base potencial de beneficiarios, en el sentido de que no fueran exclusivamente los jefes de familias vinculados a la hacienda.

En general, la tendencia a una intervención creciente del aparato burocrático restó coherencia y unidad al movimiento campesino. En esta fase el ritmo de la reforma adquiere tal intensidad que las decisiones de expropiación superan la capacidad institucional de la CORA para atender los requerimientos del campesinado y a la vez éstos, en un número importante de explotaciones, permanecen desorganizados sin lograr asumir la continuidad del proceso productivo. Es por ello que al margen de las fórmulas oficiales los campesinos se organizan en Comités Campesinos que funcionaban prácticamente de manera informal.

A la vez en un número elevado de predios en proceso de expropiación o ya expropiados no se constituyó ningún tipo de organización campesina, a fin de ser gestionados productivamente; siendo éstos los primeros en ser restituidos a sus expropietarios a partir del 11 de septiembre de 1973.

Hay que señalar además que en este período la asignación de tierras en propiedad a los campesinos sufre una constante postergación, otorgándose títulos efectivos a aproximadamente 40 cooperativas de Reforma Agraria, lo que provocó una situación de creciente presión sobre los institutos públicos agrícolas por parte de las formulas transitorias, que ya habían cumplido mas de tres años desde su constitución y esperaban recibir la tierra en propiedad.

En síntesis la experiencia chilena muestra la eficiencia de los procedimientos establecidos en la normativa legal en cuanto a abordar el período de transición durante un lapso de tres años mediante la

fórmula de las SARA. En cuanto a las otras organizaciones como los CEPRO y CERA, resulta difícil emitir un veredicto definitivo dado que la mayor parte de ellos tuvo una vida menor de tres años.

En el Ecuador, el poder de las formas asociativas comunales lo detenta el productor que posea mayor capacidad redistributiva; es decir, de acuerdo con la extensión de la parcela que posea y el control que ejerza sobre varias parcelas ubicadas en diferentes pisos ecológicos. Este poder es extensible a la forma asociativa comunal en su interrelación con otros poderes de similares características.

En las formas asociativas propietarias de tierras comunales, el usufructo de la producción es colectivo, lo que torna menos precaria la supervivencia de las familias campesinas comuneras, ya que el espacio colectivo es parte importante de los ingresos complementarios percibidos por el uso de los pastos o la extracción de leña. En las comunas, la proporción de tierra bajo la gestión colectiva alcanza al 50% y el aporte a la producción de alimentos de consumo popular de los productores con menos de 5 há. y agrupados en comunas, se estimó, en 1983, en 44% del total nacional.

Se observa, en el caso de las comunas, una contradicción entre el modelo comunal asociativo (implícito en la estrategia de supervivencia) y los modelos orientados a generar economías de escala. En efecto, la legislación subordina la gestión comunal al control gubernamental institucional, hecho que se remonta al periodo de repartición de la tierra en que se ignoraron las estructuras sociales y económicas propias de las comunidades campesinas localizadas mayoritariamente en la sierra y se idearon las unidades económicas viables sin considerar la relación entre dichas estructuras y el medio físico.

El esfuerzo estatal en la gestión de estas formas asociativas aparece, entonces, orientado a modernizar un campesinado considerado pasivo y con escaso conocimiento de la realidad; cuando lo pertinente habría sido orientarlo y apoyarlo para que movilizara los recursos propios y desarrollara de manera participativa las potencialidades

inherentes a dicho grupo, que eran, por lo demás, heterogéneas, lo que enriquecía su aprovechamiento.

En las cooperativas, localizadas en su mayor parte en la costa, se privilegia la atención de la parcela individual para la actividad productiva. El lote colectivo es considerado como la antigua hacienda, y representa una figura con la que el socio cooperado no se involucra.

El organismo público encargado de la Reforma Agraria, aplicó desde el inicio un control de tipo tutelar y agudizó esa visión de lejanía al sustituir al patrón anterior en las funciones de gestión. Justificó su proceder aduciendo la necesidad de preparar a los socios para la autogestión; mientras tanto, el Estado continuó decidiendo sobre la orientación del proceso productivo y estableció una relación paternalista por intermedio de los técnicos y administradores pertenecientes a la burocracia pública.

Al igual que en el caso de las comunas, el modelo de adjudicación aplicado en las cooperativas desconoció las particularidades etnoculturales, en especial en la selección de los socios. Además, un buen número de los predios entregados se encontraba descapitalizado a lo que se añadió el desarrollo de programas de capacitación y asistencia técnica poco eficaces y un lento acceso al crédito. Debido a estas limitaciones, no fue posible consolidar las empresas asociativas cooperativizadas, en la medida que la explotación colectiva tendía a deteriorar los recursos de las parcelas individuales de los socios. Esto aceleró la tendencia a la fragmentación del espacio colectivo. Este espacio fue tempranamente utilizado casi de manera exclusiva como fuente de pago de la deuda de la tierra; y una vez que el trabajo para dicho fin concluía, la empresa asociativa procedía a su total desintegración. En numerosos casos, sin embargo, como sucedió por ejemplo con las cooperativas del proyecto "Cayambe" en la sierra ecuatoriana, la cantidad de las tierras de uso productivo fue suficiente y su calidad buena, lo que amplió las posibilidades de mantener la adjudicación en forma mixta y permitió que la capitalización fuera más rápida. En estos casos el espacio colectivo se convirtió en oferente de cada vez más servicios cooperativos a las parcelas individuales.

En la costa, las cooperativas carecen de órganos de administración y control propios; y se observan signos de

incompatibilidad entre la ley y el reglamento que rige el desarrollo de estas formas asociativas. Sin embargo, estas instancias jurídicas han permitido que se amplíe la cobertura de los servicios gubernamentales y se incremente relativamente la presencia de las cooperativas en las decisiones sobre política sectorial agropecuaria. A esto coadyuva el desarrollo de la organización que, a pesar de darse sobre una base de socios poco homogénea, ha permitido establecer articulaciones con federaciones de cooperativas dedicadas casi exclusivamente al cultivo del arroz. La eficiencia de la gestión ha recaído en las organizaciones nombradas, a pesar de que se observa una tendencia selectiva en la capacitación de los socios para desarrollar la gestión empresarial en el interior de las cooperativas, tomadas éstas individualmente.

Tanto en las cooperativas de la costa como en el pequeño número existente en la sierra, la productividad, los ingresos y la calidad de vida de los socios son notablemente mejores que entre los campesinos no cooperados. En 1985 se calculaba que el ingreso personal anual de aquéllos era 38% mayor que el de los últimos nombrados; y que del ingreso familiar, un 80% provenía del uso del espacio colectivo, además de contar con servicios de mecanización y comercialización colectiva de la producción agrícola de las parcelas individuales.

La Reforma Agraria en El Salvador adquirió dinamismo a partir de 1980 con la promulgación del Decreto 154, que afectó a 474 propiedades, las que se constituyeron en formas asociativas de tipo cooperativo; del Decreto 207, que otorgó derechos sobre 6 000 propiedades a todos los cultivadores directos e individuales que explotaban la tierra, mediante pago en efectivo o en especies; y, del Decreto 842, que incorporó a la Reforma Agraria áreas adquiridas por el Estado antes de 1980 y que hasta 1986 no habían sido asignadas ni determinada la modalidad de su explotación.

En 1986, las cooperativas formadas en virtud del Decreto 154 sumaban 311. Contaban con un área total de 210 783 ha y más de 22 000 socios cultivadores. La tierra dedicada a actividades colectivas era el 54.8% del total (32.3% a cultivos y 22.5% a pastos) y 10.7% se dedicaba a cultivos explotados individualmente por los socios y por

campesinos afuerinos a los que la cooperativa daba parcelas en arrendamiento.

Más del 85% de las cooperativas recibían atención promocional permanente. Esta se orientaba de preferencia a la capacitación gerencial y a la canalización y prestación de servicios públicos, como salud, vivienda y educación.

El 79% de las cooperativas han sido atendidas en materia de cogestión empresarial. Esta actividad se canalizaba hacia tres áreas de participación: toma de decisiones, planificación de actividades, y tramitación de créditos. Mediante la cogestión se han logrado mejores niveles de organización y control, prestaciones sociales, y aumento de la producción. Por otra parte, el 76% de las cooperativas alcanzaron en esos seis años elevados niveles de autogestión.

El 79% de las cooperativas recibió asistencia técnica, de las cuales el 89% la obtuvo gratuitamente; el servicio estaba orientado hacia la actividad agrícola. Las cooperativas que cancelaban el servicio, lo destinaban a la ganadería, sobre todo a sanidad animal.

En lo que respecta a la capacitación, este instrumento de apoyo ha beneficiado al 42% de los socios. La capacitación se ha orientado de preferencia a las áreas de organización campesina, educación empresarial asociativa y técnicas productivas. Cerca de 300 cooperativas han recibido normalmente este tipo de servicio.

La calidad de vida en las cooperativas de la Reforma Agraria salvadoreña ha presentado niveles elevados, dado lo deprimido de la economía en su conjunto y la violencia vivida en el área rural en esta última década. El 46% de aquéllas poseía escuela; el 35% desarrollaba programas de vivienda para las sociedades mediante el sistema de ayuda mutua, según el cual los socios aportaban la mano de obra; el 19% poseía clínica; el 35% proporcionaba medicinas gratuitas a los asociados; el 39% prestaba servicios médicos hospitalarios; y un 26% contaba con tiendas comunales de bienes de consumo no agrícolas. Las cooperativas albergaban el 33% de la población económicamente activa del área de la Reforma Agraria; y demandaban en actividades directamente agropecuarias, un total de 10 269 000 jornales/año, 70% de los cuales se

usaba en los cultivos tradicionales de exportación. Se estima una subutilización de la mano de obra cercana al 40% de la PEA en actividades agropecuarias.

La adjudicación de la tierra a empresas asociativas campesinas en Honduras ha sido un proceso lento, distante de lo programado, a pesar de que se realizó en un 80% a base de tierras de propiedad estatal. Las tierras expropiadas corresponden sólo al 16% de la superficie total afectada por la Reforma Agraria. Sin embargo, el proceso ha contribuido poco a resolver el álgido problema del desempleo rural hondureño; se calcula que en las empresas asociativas labora sólo el 9% de la fuerza de trabajo del sector agropecuario.

En general en las formas asociativas, la organización jurídica es débil y la administración irregular, lo que evidencia las limitaciones del apoyo institucional así como del de tipo técnico-productivo. A estas diferencias se atribuye la escasa utilización de la tierra. En efecto, el 75% de las formas asociativas no posee títulos de propiedad sobre la tierra y del porcentaje que lo posee, sólo el 33% cuenta con personería jurídica. De éstas, un 40% opera sin estatutos y un 44% sin reglamentos internos. Como resultado de lo anterior, el 50% de las empresas no cuenta con asistencia técnica y el 60% de ellas no participa en programas de crédito agrícola.

En general, el movimiento campesino ha considerado que la tenencia de la tierra en forma colectiva da mayor garantía que la tenencia individual; a su vez, impide la disolución de las organizaciones, porque para ello se requiere el consentimiento grupal, y facilita la prestación de asistencia técnica y financiera, propendiendo a su crecimiento y capitalización. En la mayoría de las cooperativas y empresas asociativas actuales se prefiere recibir la tierra en forma colectiva, para luego operar con parcelaciones de hecho, de decisión interna, y generar formas asociativas mixtas. Por el contrario, el 63% de los miembros de los asentamientos colectivos (que son la mayoría de las formas asociativas) prefiere el sistema colectivo de cultivo debido a las posibilidades de obtener crédito, ya que el productor individual minifundario prácticamente no tiene acceso a dicho tipo de apoyo.

Sólo el 51% del área cultivable de las formas asociativas se aprovechaba en 1981. Este elevado desaprovechamiento productivo o subutilización de la capacidad de la tierra, no es atribuible a la cantidad y calidad de la misma, sino al grado de eficiencia en su uso. La eficiencia es baja como resultado de la carencia de apoyo integral del Estado y de la imposición de técnicas y patrones de cultivo ajenos, o no adecuados, a las condiciones del campesinado. No hay que olvidar que según la FAO, el nivel de pobreza en el área rural hondureña alcanzaba al 68% de la población hacia 1980. Dichas condiciones han restringido la participación y acrecentado la desorganización en las formas asociativas.

La poco eficiente gestión operativa se observa en varios aspectos. Por ejemplo, sólo el 38% de las formas asociativas recibía crédito de los canales institucionales; y su monto no alcanzaba al 26% del total otorgado al sector agropecuario. Las razones que aducía el sector público para justificar este tratamiento selectivo, eran las elevadas tasas de morosidad, los escasos conocimientos del campesinado y su incapacidad para organizarse, todo lo cual los hacía, evidentemente, sujetos inviables de crédito. Además, para ser considerados sujetos de crédito se requiere que las tierras del asentamiento o de la cooperativa estén tituladas.

El apoyo crediticio estatal se ha orientado más hacia las organizaciones cuya preocupación central ha sido desarrollar actividades productivas y menos a las que han continuado presionando por obtener mayor cantidad de tierra. En cierta manera, se han agudizado las diferencias entre los minifundios comunales y las unidades asociativas de elevada productividad e ingresos, que cuentan con la fase de procesamiento e incorporan funciones de intermediación. Las líneas de cultivo más beneficiadas han sido las de exportación (caña de azúcar y banano) y las de transformación agroindustrial (palma africana, sorgo, maíz, arroz). Precisamente, las mayores inversiones para capitalización se han canalizado hacia estos sectores y las zonas geográficas que les son propicias, y se han concentrado, además, en cultivos específicos. Esto ha impedido relativamente mejorar el ingreso del campesinado, ya que no se ha estimulado la diversificación de la base productiva ni la investigación de otros cultivos más rentables.

En concordancia con lo anterior, la asistencia técnica a las formas asociativas ha sido muy especializada. Se estima que el 95% de ella se ha orientado a los granos básicos. Su cobertura ha sido reducida, ya que sólo 41% de los beneficiarios correspondía al sector reformado; en 1983, dicho porcentaje había descendido a 36.

El lento desarrollo de las empresas asociativas ha redundado en la persistencia de una baja calidad de vida. Se estima que el 75% de las familias de los asentamientos colectivos y cooperativos se ubicaban en el rango de extrema pobreza, esto es, que no satisfacía las necesidades básicas. El ingreso no agrícola y el ingreso en especies representaban el doble del obtenido en actividades agrícolas, en términos per cápita. Por otro lado, las condiciones de vida se han reflejado en el hecho de que el 88% de las viviendas de las formas asociativas no disponían de servicios básicos de agua potable, sanitarios e instalaciones eléctricas. El escaso excedente producido sólo ha permitido que el 40% de las formas asociativas proporcionaran algún tipo de servicio a las familias que las integraban, el que normalmente se reducía al uso común de las herramientas de trabajo.

El Instituto Nacional Agrícola no ha puesto fecha de término a su función gerencial en las formas asociativas; el largo paternalismo institucional ha sido rechazado reiteradamente por el campesinado, ya que ha limitado la participación real y activa en su propio desarrollo.

Las formas asociativas de producción agropecuaria, en Panamá, se concibieron como organizaciones campesinas de carácter permanente, en las que tanto los medios de producción como el trabajo eran colectivos y el excedente generado se distribuía de acuerdo con el trabajo aportado por cada socio.

El origen de las formas asociativas de producción se nutrió en tres vertientes: las luchas del movimiento campesino, la política de Reforma Agraria, y la política de modernización capitalista de la agricultura. Las tres dieron origen a dos tipos de organización: los Asentamientos Campesinos y las Juntas Agrarias de Producción.

El Asentamiento Campesino es una forma de transición hacia la entrega individual de la tierra para su explotación. El plazo de dicha transición es de 3 a 5 años. El objetivo del establecimiento de los asentamientos fue organizar al campesinado en fincas, en las que el trabajo se desarrollara en forma comunitaria con el apoyo integral del Estado. Sin embargo, los asentamientos no contaban con personería jurídica, situación que tendió a solucionarse en 1972, año en que por decreto se les otorgó dicha personería. Con esta medida se intentaba promover la explotación racional de la tierra y preparar y capacitar a los miembros de los asentamientos para que, posteriormente, asumieran las responsabilidades de socios de cooperativas agropecuarias. Luego del período de transición, el asentamiento podría ser adjudicatario de tierras; mientras tanto, los miembros gozaban del usufructo y desarrollaban la integración entre los campesinos que vivían y trabajaban en las fincas.

Las Juntas Agrarias de Producción son formas asociativas que persiguen organizar a los productores para obtener objetivos diversos como, por ejemplo, incrementar la eficiencia del cultivo mediante el trabajo comunitario; desarrollar la conciencia y participación grupal; elevar el nivel educacional; y realizar transacciones comerciales con otros sectores y esferas de actividad del país. Los beneficiarios que integran las Juntas corresponden a tres estratos de productores: los campesinos con tierra, con el propósito de que formen cooperativas de trabajo para las labores culturales principales; los campesinos que no poseen tierra y están dispuestos a trabajar en forma comunitaria una parte de la tierra, manteniendo otra parte como parcela individual; y los campesinos que no poseen tierra pero cuya extracción corresponde a semijornaleros y jornaleros agrícolas.

Entre 1973 y 1978, la formación de Asentamientos Campesinos recibió un fuerte impulso de parte del Estado. Diversas políticas de apoyo en financiamiento agrícola, asistencia técnica y comercialización, fortalecieron económica y organizativamente a los asentamientos. Con posterioridad a 1978, el proceso tendió a desacelerarse, favoreciendo, como contrapartida, a la actividad productiva individual. En los últimos años no se han constituido nuevas formas asociativas campesinas, y la actividad de la

Reforma Agraria se ha limitado a otorgar títulos de propiedad a productores individuales.

Las formas asociativas panameñas obtuvieron su reglamento y legalización sólo en 1983, como resultado de la presión ejercida por el movimiento campesino, organizado hace 17 años. Mediante ley, se reconoció al asentamiento campesino su carácter de unidad de explotación colectiva, orientada al uso de tecnología moderna, como instrumento factible de transformación del agro y de la agricultura.

La administración y la organización internas de las formas asociativas campesinas corresponden a tres instancias jerarquizadas: la Asamblea General de Socios; el Comité Ejecutivo; y el Comité de Trabajo; cada uno de ellos con funciones específicas, reglamento y estatutos. A su vez, los asentamientos y las juntas agrarias se agrupan en Federaciones Provinciales, las cuales tienen una Junta Directiva, elegida por los delegados de las formas asociativas afiliadas. Las Federaciones Provinciales se agrupan en la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos y Juntas Agrarias, instancia máxima de las organizaciones campesinas.

En cuanto a la organización del trabajo de las formas asociativas panameñas, se podría decir que ésta es autogestionaria. Los planes de trabajo y de explotación son elaborados y aprobados por los socios en el Comité Ejecutivo y la Asamblea General, respectivamente. Para la elaboración, reciben asistencia técnica de los técnicos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, quienes inicialmente imponían los criterios y las orientaciones, pero el costo de los errores se atribuía al campesinado. Posteriormente, éstos asumieron la plena responsabilidad de las decisiones sobre las actividades productivas por emprender. Las actividades son programadas por los Comités de Trabajo, los que, en general, poseen un bajo grado de especialización.

La tierra recibida por las organizaciones campesinas asociativas les fue asignada, desde siempre, en la forma de propiedad colectiva. Los bienes y mejoras incorporados forman parte del patrimonio colectivo. Sin embargo, la titulación de la propiedad ha sido muy escasa: más del 90% de las organizaciones aún realizan los trámites para obtener dicha titulación. Las parcelas individuales de los

socios de los Asentamientos y Juntas Agrarias son, en realidad, parcelas auxiliares no mayores de una hectárea de extensión y su propósito es abastecer el autoconsumo del grupo familiar. El trabajo de cultivo para el mercado se realiza totalmente en forma colectiva.

El excedente generado por las empresas asociativas se distribuye de acuerdo con lo establecido en la Ley 23 de 1983 que reglamentó el funcionamiento de estas organizaciones. De conformidad a esta ley, los beneficios netos se canalizan en un 40% a cuatro tipos de fondos: inversión (20%), de reserva (50%), social (10%) otro, 5.0%. El 60% restante se distribuye conforme a lo que decida la Asamblea General de Socios, que normalmente es la división igualitaria de las ganancias netas de acuerdo con el trabajo colectivo igualitario.

Las condiciones de vida de los campesinos organizados en las empresas asociativas han mejorado notablemente. El 100% de los asentamientos colectivos tiene escuela; un 95% de ellos posee canalización de agua potable; y el 40% cuenta con servicio de luz eléctrica. Se cuenta con una considerable infraestructura en caminos, centros de salud, y acueductos rurales. La capacitación para la participación en la producción y en el trabajo comunitario ha alcanzado a más del 80% de los socios de los asentamientos colectivos.

La política de promoción de las empresas asociativas, en el Perú, se paralizó a partir de 1976. Desde ese año comenzaron a debilitarse las empresas públicas encargadas de la capacitación y la asistencia técnica. A esto se sumó la falta de dispositivos legales que normaran las actividades de las formas asociativas, sobre todo de las Cooperativas Agropecuarias de Producción (CAP); y la inexistencia de regímenes laborales para la protección de los trabajadores y socios así como la falta de dirimencia jurídica para los conflictos empresas asociativas-socios.

La gestión empresarial, en cuanto a la organización del trabajo, no varió mucho con respecto a la existente en las explotaciones antes de la Reforma Agraria. Cuando surgen y adquieren dinamismo las formas asociativas, la presencia de los administradores o gerentes, de los jefes de campo, y de los peones o trabajadores de campo, se

reproduce como organigrama común. Esto acontece también en las unidades familiares de prereforma.

Los beneficiarios de la Reforma Agraria que pasaron a integrar las empresas asociativas, en la mayoría de los casos, fueron familias establecidas en las grandes fincas o haciendas. En ellas, el trabajo era en conjunto, es decir, laboraban todos los miembros. En las empresas, esta fuerza de trabajo se acogió a especializaciones: los jefes de familia pasaron a ser los socios de las empresas y, por lo tanto, se convirtieron en trabajadores permanentes. Los familiares y allegados quedaron como trabajadores eventuales (de campo) que recibían salario pero no captaban excedente. A causa de esta división se produjeron varias distorsiones, como por ejemplo, la tendencia a reducir la jornada de trabajo por parte de los socios para dar cabida a la contratación de un número mayor de familiares-trabajadores eventuales; éstos, como laboraban en el campo, establecían una reducida identificación con la empresa asociativa. Por otro lado, se produjo confusión entre los miembros respecto a su papel de socio y el de trabajador, lo que afectó las iniciativas productivas. La instancia directiva es considerada como continuadora de las prácticas de los propietarios anteriores, como producto de la ingerencia en el poder por los nuevos gerentes, ante la falta de reglamentos y leyes que normen el funcionamiento de las formas asociativas.

Debido a la ausencia de líderes comprometidos con el modelo asociativo, se ha dado mayor énfasis al aspecto técnico-productivo que a la capacitación social gremial, lo que ha dificultado la apertura de canales de participación real. Por ser una estructura administrativa impuesta, es común encontrar procesos decisorios sólo para lo contingente y de corto plazo, y se observa ausencia de programas de coordinación, supervisión y control de las actividades de gestión empresarial.

Lo anterior se ha traducido en una escasa autonomía del campesino beneficiario, que dificulta el cumplimiento de los objetivos de producción de las empresas asociativas. De esta manera, tiende a ampliarse la brecha entre la demanda y la oferta de servicios en el asentamiento colectivo, lo que ha impulsado a los campesinos a optar por la parcelación de la tierra en busca de una gestión o

conducción directa e individual que les permita asegurar el bienestar futuro.

En la República Dominicana, el sistema de explotación colectiva fue establecido por la Ley 391 en 1972, bajo la dirección y administración centralizada del Instituto Agrario Dominicano, sin que por ello se eliminara la forma individual. A pesar de la ley, entre 1973 y 1978, el 70.3% de la superficie adjudicada por la Reforma Agraria se entregó a asentados individuales y el resto a los asentamientos colectivos. Este sesgo se explica porque la misma ley limitó la forma colectiva sólo a las tierras arroceras y se concentró, además, en las zonas con abundancia de agua.

La modalidad de organización de los asentamientos colectivos consistió en la creación de asociaciones representativas de los parceleros, las que formaban parte de otra instancia superior denominada Consejo de Administración, el que además de los campesinos se componía de dos técnicos del Instituto Agrario Dominicano y un representante del ejecutivo gubernamental. El reglamento y la supervisión de las asociaciones, así como la toma de decisiones, estaban a cargo de dicho Consejo. Existía un Consejo para cada asentamiento.

La gestión de los asentamientos colectivos fue poco programada. No se reformuló, por ejemplo, el sistema de selección de los beneficiarios, ni tampoco se adoptaron procedimientos de integración de los miembros; es decir, simplemente se juntaron parceleros individuales en una superficie para que realizaran labores colectivas.

Como se anotó, la ubicación de los asentamientos colectivos se definió a base de las zonas arroceras regadas por canales construidos por el Estado. Dicha área fue zonificada. La personalidad jurídica no se entregó a los asentamientos, sino que se adjudicó al Consejo de Administración dirigido por el Instituto Agrario Dominicano. De tal manera, la gestión de los asentamientos no se traspasó a los campesinos por lo menos hasta 1978, ya que la reglamentación, organización y supervisión de las asociaciones de campesinos estaban en manos del Instituto, bajo la forma de fincas estatales; la propiedad de la tierra la mantenía el Estado, y los

beneficiarios tenían el usufructo mediante la entrega de títulos individuales de asignación provisional.

Estas características hicieron precaria la permanencia de los beneficiarios en el asentamiento colectivo, ya que al otorgárseles títulos individuales para que trabajaran la tierra en común se agudizó la tendencia a la parcelación. La asignación provisional permitió, además, que el Instituto Agrario Dominicano revocara los derechos a los parceleros que no cumplieran con las normas de funcionamiento de los asentamientos.

Después de 1978, la política agropecuaria se reformuló. Se trazaron objetivos de mediano y largo plazo y se establecieron programas de apoyo a la producción, y de organización y capacitación campesinas. En cuanto a la Reforma Agraria, la decisión de distribuir la tierra exclusivamente de manera colectiva, se vió apoyada por la propuesta de formulación de planes regionales y de sistemas de apoyo orientados a privilegiar a los campesinos sin tierra, grupo que en el período anterior no se había tenido en cuenta.

Para promover la mayor participación del campesinado, se propuso la creación de las Empresas Campesinas de la Reforma Agraria (ECRA) que funcionarían como empresas privadas, manejadas y gestionadas por los propios productores. El Instituto Agrario Dominicano pasaría a desempeñar una función asesora, pero sin tomar decisiones. Este proyecto, sin embargo, no fue presentado para la aprobación parlamentaria, por lo que la autogestión se activó de manera puntual y experimental, a pesar de lo cual inició un período de éxitos crecientes.

Esta autogestión extraoficial no contó con la aprobación del poder político, que introdujo cambios en el Instituto Agrario Dominicano (IAD) y en la reglamentación de los asentamientos colectivos, con el propósito de ejercer mayor control sobre ellos y restarles iniciativa en la toma de decisiones. Para el efecto se creó la Oficina de Supervisión de los Asentamientos Colectivos, que restringió e hizo selectiva la infraestructura de apoyo proveniente del Estado. La desincentivación del campesinado se expresó en los cambios solicitados por ellos en 1985, los que fueron legalmente aprobados. Estos cambios fueron, el paso de lo colectivo a lo asociativo,

con lo que cada beneficiario trabaja su propia parcela con ayuda del grupo familiar; la provisión de insumos, crédito y canales de comercialización es de responsabilidad de la asociación; el objetivo primario continúa siendo la producción.

2. Comportamiento económico y productivo

A continuación se sintetizan, a base de la información recogida, los resultados generales del comportamiento económico y productivo de las distintas formas de empresas asociativas que, en los países estudiados, se desarrollaron e implantaron en el marco de la Reforma Agraria.

En Colombia, la participación del sector asociativo en la producción sectorial ha sido baja, a pesar de que durante la experiencia asociativa, la producción de estas empresas tuvo una evolución positiva. El valor de la producción agrícola comunitaria creció más de cuatro veces entre 1978 y 1982. Sin embargo, la participación de la producción agrícola comunitaria en la producción agrícola nacional, en ningún momento llegó a superar siquiera el 2% y, en el mejor de los casos (1982), llegó a 1.73%. En cuanto a la evolución de los rendimientos el único cultivo que mostró mayor productividad con respecto al promedio nacional fue el arroz. Esto es válido para los cinco años analizados, pese a un descenso relativo a partir de 1980, en que de 5 138 kg/ha bajó a 4 801 kg/ha en 1982. La productividad media nacional, en tanto, tendió a incrementarse al pasar de 4 324 kg/ha en 1980 a 4 526 kg/ha en 1982.

En cuanto al maíz, hay una superioridad neta en los promedios nacionales de productividad con respecto a la productividad comunitaria, la que se mantuvo más o menos constante entre 1978 y 1982.

En el cultivo del sorgo, mientras el promedio nacional tendió a disminuir, el comunitario tendió a incrementarse, acercándose el uno al otro. En 1982 la diferencia de promedios era mínima pues mientras el nacional era de 1 952 kg/ha el comunitario alcanzaba a 1 933 kg/ha.

El cacao también presentó una mayor productividad media en el ámbito nacional, aunque tanto ésta como la comunitaria tendieron a disminuir.

Entre tanto, el café registró un promedio comunitario de 718 kg/ha en 1978 y de 647 kg/ha en 1980 frente a promedios nacionales de 608 kg/ha y 639 kg/ha, respectivamente, pero en los años 1979, 1981 y 1982, los promedios nacionales fueron más altos, tendencia que en los últimos años se ha mantenido.

La gestión económica de los asentamientos comunitarios, ha sido diferenciada tanto por las características del suelo como por el tipo de explotación de las empresas. En aquel sector en que la producción agrícola se basó en cultivos comerciales como el arroz y el algodón, la rentabilidad fue satisfactoria; lo contrario sucedió en las empresas ganaderas extensivas, de tierras de baja calidad que complementan las actividades con cultivos de subsistencia producidos de manera individual.

Las evaluaciones parciales realizadas han mostrado grandes diferencias entre las empresas comunitarias con características socioeconómicas diversas. De los pocos éxitos obtenidos, según Zamosc (1985), la mayor parte se concentraba en las empresas localizadas principalmente en las zonas de capitalismo agrario avanzadas del Tolima, Huila y puntos aislados del norte del Valle del Cauca, el Zulia y la Costa Atlántica. En estos asentamientos, compuestos básicamente por ex jornaleros, existían condiciones favorables para la agricultura comercial en gran escala (áreas planas de agricultura moderna).

Otros casos satisfactorios correspondían a las empresas ubicadas, sobre todo en áreas cafeteras marginales del Viejo Caldas y Antioquía. En cierta medida, había allí perspectivas adecuadas para las explotaciones mixtas de café y otros cultivos comerciales, que resultaban más estimulantes a medida que su producción se individualizaba y la economía comunitaria se reducía sólo a procesos particulares y a la actividad ganadera secundaria.

Las empresas que incluían áreas anteriormente dependientes de haciendas tradicionales andinas, obtuvieron resultados negativos o apenas mediocres. Las condiciones no permitían trascender más allá de los cultivos campesinos

tradicionales y la cría de ganado, y una parte importante de la capacidad de trabajo de las familias se dedicaba a la producción individual de subsistencia.

La gran mayoría de los asentamientos de la costa atlántica, presentaba una situación abiertamente calamitosa. Ubicados en tierras sin obras de adecuación, sólo podían sustentar ganadería extensiva; los campesinos que antes habían sido arrendatarios de los terratenientes, pudieron lograr un pequeño ingreso de los hatos comunitarios, para lo cual debían concentrar casi toda su actividad en los lotes de pancoger que se asignaban a las familias. Tanto en estas empresas comunitarias como en las anteriores, formadas por los dependientes de las haciendas tradicionales andinas, no se registraron ni aumentos relevantes en el nivel de ingresos ni mejoras palpables en las condiciones de nutrición, salubridad, vivienda y educación.

Los resultados diferenciados parecen mostrar que el potencial agroeconómico de los terrenos y la extracción de los grupos campesinos, surgían como los principales factores condicionantes inmediatos del desempeño económico de los asentamientos. En este sentido, el caso colombiano corrobora lo ya observado en otros intentos de colectivización: los jornaleros agrícolas constituyen el grupo más preparado social y culturalmente para el funcionamiento comunitario. En materia de capacitación, los ex jornaleros poseían ya experiencia tanto en las labores agrícolas como en la división del trabajo, propias de los cultivos comerciales en gran escala, mientras que la gran mayoría de los parceleros de las haciendas andinas y los arrendatarios de la costa atlántica, sólo conocían la agricultura dependiente, de subsistencia, y carecían además de las nociones básicas de producción para el mercado. Desde el punto de vista ideológico, ningún sector campesino del país tenía inclinación profunda a la explotación colectiva, y el modelo comunitario se aceptaba no tanto por sus bondades como por ser un requisito necesario para lograr el acceso a la tierra (Zamosc, 1985).

Al finalizar la década de 1970, la situación de endeudamiento de más del 70% de las familias que componían las empresas comunitarias ascendía a 15.1% del crédito vigente, porcentaje que era casi el doble del registrado en 1976. Las empresas comunitarias dedicadas a la ganadería

extensiva optaron por vender sus activos (ganado) adquiridos por la vía del crédito, para cubrir las necesidades básicas familiares; además, intensificaron sus relaciones de trabajo asalariado extraparculario, o simplemente cambiaron de actividad.

Esta evolución poco favorable, tuvo directa repercusión en el ingreso familiar. Según un estudio efectuado por el INCORA, el ingreso per cápita, suponiendo cinco miembros por familia, representaba menos de la cuarta parte del ingreso per cápita nacional, lo que obligó a los socios a buscar ingresos complementarios fuera de la empresa asociativa. Estas diferencias se reflejaron en la calidad de la vida y en los ingresos familiares. En 1977, menos del 30% de las familias asentadas percibía más del ingreso mínimo considerado satisfactorio; en el otro extremo el 50% de las familias no cubrían sus necesidades básicas con los ingresos percibidos. Sin embargo, el mismo estudio confirma que el nivel de vida del campesino medio no socio es más bajo que el que pertenece a una empresa asociativa.

También se han observado problemas en las relaciones de trabajo en las empresas asociativas en Colombia, sobre todo los conflictos que emanan de la incapacidad de diferenciar las distintas categorías de trabajo y su remuneración, y por otra parte, la segmentación interna producto de las hegemonías grupales, que genera una suerte de estratificación social intraempresarial. A este respecto González (1986) indica que en las empresas comunitarias de Charalá una de las dificultades graves para su funcionamiento y estabilidad es que no todos los socios de las empresas aportan igual cantidad de trabajo, lo que genera conflictos y desánimo entre muchos otros campesinos.

Los diversos autores que han estudiado el tema, coinciden en que las causas centrales del deficiente desempeño de las empresas asociativas en Colombia radican en las características de la propia Reforma Agraria. En este sentido, basándose únicamente en las empresas comunitarias promovidas por el INCORA, se puede afirmar, por los resultados observados, que nunca fue realmente significativa ni dio comienzo, sobre cimientos sólidos, a una justa redistribución de la riqueza en el campo. La proporción de tierras afectadas por la Reforma Agraria es muy baja y no corresponde precisamente a las de mayor

capacidad agrícola. Los créditos agropecuarios disponibles en el país no se han canalizado adecuadamente en favor del campesino, y su costo es muy alto en relación con la capacidad productiva generada en las tierras adjudicadas. Las organizaciones campesinas manifiestan disconformidad ante el cúmulo de exigencias de las instituciones bancarias para otorgar créditos a los beneficiarios de la Reforma Agraria.

Por lo tanto, el hecho de que a los beneficiarios del INCORA le correspondió operar en suelos de bajísimo potencial productivo, que no se hallaban antes en explotación, si bien contribuyó a la expansión de la frontera agrícola y por lo tanto, al desarrollo agropecuario, no tuvo ningún efecto de importancia en la concentración de los recursos e ingresos (Delgado, 1985).

Al evaluar el desempeño de las formas asociativas en la Reforma Agraria chilena, es necesario tener presente una característica particular de este proceso reformador, vale decir, la muy limitada adjudicación de tierras a los campesinos. Sólo alrededor del 3% de las unidades expropiadas desde 1965 hasta 1973 se asignó en propiedad a cooperativas o a campesinos organizados en cooperativas. Por esta razón, las formas transitorias (los Asentamientos o Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria (SARA)⁴⁸ y los Comités Campesinos),⁴⁹ eran las predominantes al ponerse término al proceso expropiatorio en septiembre de 1973. A su vez, debido a la dinámica del proceso expropiatorio en los dos años precedentes, cerca de 2 000 haciendas o fundos expropiados o en trámite de afectación se encontraban sin una organización mínima de reemplazo. Por ello, la evaluación de las formas asociativas en el caso chileno se refiere principalmente a las estructuras de transición entre la hacienda expropiada y la asignación definitiva.

En este caso, la evolución de la producción y la productividad agrícolas del sector reformado siguió las tendencias del conjunto de la economía agrícola durante el periodo 1964-1973. En la primera fase del proceso reformador (1965-1970), la producción agrícola sectorial experimentó una expansión considerable (4.8% como promedio anual). En la fase siguiente, entre 1971-1973, y sobre todo en este último año, la actividad productiva nacional sufrió una severa contracción que se reflejó en la

agricultura, en general, y en el área reformada, en particular.

Los efectos de la Reforma en la producción y productividad, en los primeros años del proceso, tienen estrecha relación con los criterios aplicados en la expropiación de la tierra. Las afectaciones recayeron en los predios menos eficientes e incluso en tierras abandonadas por sus dueños. Esto se tradujo en una utilización más intensa de los recursos expropiados y otorgados transitoriamente a los campesinos en forma de Asentamientos, en espera de la adjudicación definitiva.

La explotación de la tierra en los asentamientos, se realizó a través de las Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria, formadas por los campesinos de cada asentamiento mediante acuerdo suscrito con la Corporación de la Reforma Agraria (CORA). En los predios expropiados durante los años 1965 a 1967 por estar mal explotados y con una infraestructura deficiente, se produjo una reacción muy favorable desde el punto de vista productivo. Es así como en el conjunto de los asentamientos expropiados en esos años, que alcanzaron a 226, el área cultivada aumentó considerablemente. Si se compara la superficie cultivada en el año agrícola 1967-1968 con la existente en el momento de la expropiación, ésta se incrementó en un 86%. En todos los rubros de producción se amplió la superficie. Las hortalizas triplicaron el área cultivada; los cereales, papas y frejoles, la duplicaron, al igual que las empastadas artificiales, mientras que la de las plantaciones de frutales y los cultivos industriales, aumentó en un 30%. Se registraron también incrementos importantes en la masa ganadera bovina y ovina como, asimismo, en la producción de carne, leche y lana.

La fórmula elegida para organizar la explotación una vez expropiados los predios, fue la constitución de una sociedad entre los campesinos y la CORA. Así se evitó que hubiera interrupciones y discontinuidad en el trabajo de la tierra y, como ya se ha indicado, se logró importantes incrementos en la producción. Desde el punto de vista de los rendimientos, en todos los cultivos hubo incrementos, si se los compara con la situación de prerreforma. En el cultivo del trigo, el rendimiento en los asentamientos en 1968 fue un 37.9% más alto que el registrado con anterioridad a las expropiaciones; en el maíz, el

rendimiento se elevó en un 25.2%; en la cebada en un 36.5%; y en el cultivo de papas, en un 65.2% (CORA, 1968).

La CORA entregaba, a cada una de las Sociedades Agrícolas de Reforma Agraria, asistencia jurídica y técnica y recursos financieros para mantener y desarrollar sin interrupciones el cultivo de la tierra. En 1970 se habían expropiado 1 319 predios y se habían organizado 910 Asentamientos o Sociedades de Reforma Agraria y 98 Cooperativas de Reforma Agraria, los que en conjunto continuaron ampliando la superficie cultivada, elevando los rendimientos por sobre los promedios nacionales y regionales, aumentando la masa ganadera bovina mediante la importación desde Estados Unidos y Argentina y realizando plantaciones de frutales y de especies forestales. La dotación de maquinaria y equipos también se expandió en forma considerable. Sin embargo, se presentaron problemas de gestión en las unidades reformadas debido a las dificultades creadas por el manejo de más de tres millones de hectáreas, que estaban bajo el control de la CORA, de las cuales más de 250 000 eran regadas y otra parte importante era cultivable. Según las orientaciones de la época, "cada región, cada predio, recibe una meta que debe alcanzar. Los campesinos deciden cómo llegar a la meta al hacer el plan de explotación de su predio. Para ello, conjuntamente con la CORA en el período de asentamiento estudian los recursos con que cuentan, los terrenos que se manejarán, las personas disponibles para el trabajo, las maquinarias y el agua. Todo ello es analizado buscando a la vez el mayor beneficio económico. Con este esquema programan sus gastos de producción y prevén los ingresos tanto en magnitud como en el tiempo."

"Cada uno de estos planes de explotación se suman en un área, las áreas en las zonas y las zonas en todo el país. Con esta sumatoria se proyecta el movimiento de dineros y créditos necesario para todos los predios en producción durante el año agrícola. Este sistema financiero a nivel nacional alcanza un objetivo claro y tiene una posibilidad fácil de control."

"La programación cuenta con la intervención campesina directa por cuanto las labores de cultivo las desarrollarán los campesinos. No cabe pues imposiciones." (CORA, 1968).

En el período siguiente (noviembre de 1970-septiembre de 1973), el acontecer socioeconómico general del país fue progresivamente más convulsionado, sobre todo en los dos últimos años. Esta situación dificulta el análisis por separado de la agricultura, y dentro de ella, del área reformada, dado que ciertos elementos del conflicto afectaban al conjunto de la sociedad. Por ejemplo, hacia 1972, se observan importantes deficiencias en el abastecimiento de insumos agrícolas (las importaciones de semillas en 1972 son una quinta parte de lo importado en 1970) (Barraclough y Fernández s/f) lo cual significó que en 1972 se redujeran los rendimientos y la producción.

Los desequilibrios económicos generaban fuertes tensiones; mientras la producción agropecuaria, entre 1970 y 1972, creció en un 5.9%, la demanda lo hizo en un 25.8%. La inelasticidad de la oferta en el sector reformado fue aún más severa, dado que el cambio que se estaba operando en dicha área, que sólo llevaba 18 meses, condujo a indefiniciones y a serias dificultades administrativas y operativas. Aún así, el área reformada tenía asignadas responsabilidades, de acuerdo con los planes de siembra anuales, en cultivos específicos como trigo, maíz, frejol y raps; y los incrementos en producción entre 1970 y 1972, fueron, respectivamente, de -8.5%, 18.4%, 26.1% y 9.8%.

A pesar de estos logros parciales, los desequilibrios entre producción y demanda agropecuarias, provocaron un "auge" importador de alimentos, cuyo crecimiento en valor fue de 12% en 1972, lo que además de incrementar la dependencia del exterior hasta niveles críticos (en lo referente al abastecimiento alimentario interno) comprometió, en 1972, más del 30% de los ingresos por exportaciones. La situación se hizo más grave en cuatro rubros, trigo, maíz, azúcar y aceite comestible, en cuya producción el país tenía vasta trayectoria y potencialidades de incremento.

La aceleración del proceso expropiatorio entre 1971 y 1973, manteniendo en lo esencial los criterios de operación recién señalados para el período 1965-1970, reflejó la enorme complicación que representaba para la CORA responder a las necesidades de organización, de formación y capacitación, y de asistencia técnica y financiera, para más de 5 000 predios expropiados. La burocratización de

los institutos oficiales y la desorganización de cerca de 2 000 predios recién expropiados, afectaron la producción, que tuvo una caída entre 1972 y 1973. Esta situación habría sido menos complicada para la CORA y las instituciones públicas agrícolas si el proceso de adjudicación de la tierra a cooperativas no hubiese sido tan lento. En todo el período reformador, que va entre 1965 y 1973, se adjudicaron tierras a menos de 160 cooperativas, lo cual obligó a la CORA a velar por el funcionamiento de más de la mitad de la agricultura nacional.

En el desempeño de las Sociedades de Reforma Agraria constituidas por los campesinos o de las cooperativas adjudicatarias de tierras de la Reforma Agraria, tiene incidencia directa la naturaleza de su relación con el sector público agrícola y muy en especial con el organismo encargado de ejecutar la Reforma Agraria. Cuando las características del proceso, en cuanto a velocidad y sistemas de operación, permitieron una relación estrecha y bien estructurada entre las instituciones públicas agrícolas y las empresas de base, el desempeño productivo y económico de éstas fue eficiente en el uso del suelo y, en general, de todos los recursos productivos. Cuando el ambiente general y agrario y la velocidad del proceso reformador impidieron una relación armónica entre las organizaciones campesinas y la capacidad de operación del Estado, el desempeño de las Sociedades de Reforma Agraria, de las cooperativas y de otras organizaciones creadas en el área reformada, tendió al deterioro productivo y al debilitamiento económico. Estas circunstancias crearon, parcialmente, las condiciones para la individualización del trabajo y de la producción en las tierras expropiadas.

En el Ecuador, el desarrollo de las Cooperativas creadas al amparo del proceso de Reforma Agraria y Colonización, no ha seguido, de ninguna manera, un camino libre de dificultades. En primer lugar, es notorio que las Cooperativas recibieron predios descapitalizados, sobre todo en la costa; en muchos casos esta situación se veía agravada por las restricciones y el reducido tamaño de los predios asignados. En segundo lugar, los proyectos de Reforma Agraria a pesar de que contemplaban un "paquete" técnico adicional para facilitar el desarrollo productivo, no fueron oportunos, ni eficaces. Así, el acceso al crédito bancario continúa siendo un trámite engorroso, la

asistencia técnica sigue matizada de graves carencias y la dotación de servicios, especialmente en las zonas de colonización, sigue siendo insuficiente.

A la adjudicación de unidades descapitalizadas, se sumó la deuda por el pago de la tierra, que si bien era "generosa" en cuanto a precio y plazo, restringía las posibilidades de capitalización. En el ámbito estrictamente económico, si bien las cooperativas no han logrado plenamente el propósito de mejorar sustancialmente los niveles de vida de sus asociados, han alcanzado notables avances. De hecho, si se compara el nivel de productividad, y de ingresos y los niveles de vida entre cooperados y no cooperados, se deducirán notorias ventajas de los primeros.

La modernización tecnológica también es un logro alcanzado. Aunque no se ha conseguido el nivel óptimo, mediante la gestión cooperativa se ha introducido el uso de técnicas que han impactado en los niveles productivos. En el sentido indicado, pueden hacerse objeciones respecto a los "niveles técnicos" recomendables, pero si se considera que el proceso de incorporación de tecnología ha operado casi al margen de un servicio de extensión adecuado, resultan explicables las deficiencias.

La experiencia económico-productiva de las Cooperativas asignatarias de tierras, es muy diversa según la ubicación y el origen de las mismas. En la región de la costa, el Decreto 1 001 de 1971 benefició a 9 612 campesinos ex precaristas localizados en las provincias del Guayas y Los Ríos en la llamada zona arrocera. Los ex precaristas, no sólo se convirtieron en propietarios de la tierra, sino que con su esfuerzo incorporaron nuevas áreas a la producción de arroz.

A la promulgación del Decreto 1 001 y en cumplimiento de los mandatos de la propia Ley, el IERAC inició un amplio proceso de formación de precooperativas y cooperativas, y organizó de esta manera a la gran masa de campesinos precaristas, que fueron los principales beneficiarios de la Reforma Agraria en la Cuenca del Guayas; este aspecto se evidencia claramente al analizar las estadísticas de constitución de las Cooperativas. El período de auge del proceso de reforma agraria (1971-1976), coincidió también con la organización del mayor número de Cooperativas.

Como ya se ha manifestado, el propósito fundamental del Estado al expedir el Decreto 1 001 fue modernizar la producción arrocerá mediante la organización del campesinado en Cooperativas. De esta manera, se sustituyó el trabajo precario, que se había caracterizado por su incapacidad para cubrir la cada vez mayor demanda interna de un producto de alto consumo popular. Con respecto a las formas de explotación de la tierra, de la información revisada se concluye que la explotación individual es la forma generalizada de trabajo, ya que la mayor parte de las Cooperativas repartió de hecho, por decisión de los socios, la tierra en forma individual a sus integrantes. La producción comunitaria o colectiva existe en mínima proporción y en lotes pequeños, cuyo producto se destina básicamente al pago de las deudas de la organización.

En las 24 cooperativas formalmente afiliadas a la Unión de Organizaciones Campesinas Agropecuarias de Vines y Baba (UNOCAVB), se estima que el 92% de su superficie se cultiva individualmente y sólo el 8% en forma comunitaria, lo que podría considerarse como promedio para todas las Cooperativas de la zona de la cuenca del río Guayas.

La actividad productiva gira, principalmente, alrededor del arroz, el maíz y el cacao (el arroz representa el 78% del ingreso familiar). Se cultivan, también, plátano y fréjol y se utiliza el 20% de las tierras en pastos. En las parcelas pequeñas, se producen para autoconsumo choclo, verduras, zapallos y otros productos. En las 24 Cooperativas afiliadas legalmente a la UNOCAVB, sólo el 11.7% de la superficie total dedicada al cacao se cultivaba comunitariamente en 1984. Apenas el 4% de la superficie total de arroz se explota comunitariamente, y el 96% restante en parcelas individuales; el 93% del maíz se cultiva en forma individual y sólo el 7%, en forma comunitaria. Además del bajísimo porcentaje de tierras cultivadas comunitariamente, más de la mitad (53%) está dedicada al cacao, cuyo cultivo requiere escasa aplicación de mano de obra en comparación con el arroz.

En síntesis, si bien la explotación comunitaria de la tierra fue el propósito fundamental de la adjudicación de tierras a las organizaciones campesinas en la Cuenca del Guayas, de la investigación realizada se desprende que los socios se dividieron la tierra adjudicada y explotaron en

forma individual sus parcelas, manteniendo indiviso sólo algún lote de menor importancia, que se explotaba comunitariamente.

En la práctica, la Cooperativa sirvió de vehículo a los ex precaristas para acceder a la posesión de la tierra. El campesino ve en aquélla la instancia que le ha permitido tener acceso a servicios que, individualmente, eran inalcanzables, como el crédito, algunas mejoras tecnológicas, la comercialización, etc.

Las tierras de las Cooperativas asignadas en común se han dividido de hecho, y, actualmente, entre el 80% y 90% de la superficie está distribuida para el trabajo individual de cada familia. El resto se trabaja en forma comunal, con el propósito de generar recursos para el pago de las tierras, maquinarias, créditos comunales y los gastos de administración de la organización. Ninguno de los socios tenía experiencia en trabajo comunitario. Como precaristas en las haciendas realizaban un trabajo organizado a base del aporte de todos los miembros de la familia; ésa era su experiencia y en dicho sentido se orientó el trabajo en las tierras cooperativas.

En la actualidad, la totalidad de los socios coinciden en que su situación económica es mejor que en el pasado. Su mayor aspiración es la legalización de la tenencia individual de su parcela.

La superficie dedicada al arroz se ha más que duplicado en el conjunto de las Cooperativas. Este incremento es atribuible fundamentalmente a que los terrenos subutilizados antes de la Reforma, fueron incorporados a la producción por los adjudicatarios. Por otro lado, en los mismos "arrendamientos", los precaristas ampliaron la superficie sembrada en la medida que sintieron seguridad en la tenencia.

En el mismo orden, la productividad ha crecido. De acuerdo con los datos del Programa Nacional del Arroz de 1 350 kg de arroz pilado por hectárea, el rendimiento aumentó a 3 310, es decir a una tasa media anual de 7.2%. El incremento productivo no obedeció a la aplicación de un conjunto de técnicas complejas sino más bien a la introducción de variedades mejoradas como el INIAP-6. Al contrario de la propuesta técnica externa, los cooperados

han desarrollado una "tecnología local", indiscutiblemente válida.

La tecnificación de la producción en el cultivo del arroz se manifiesta principalmente en el uso de semillas mejoradas y en la aplicación de herbicidas. El empleo de equipos y maquinarias es restringido ya que las Cooperativas no se han capitalizado, y destinan los ingresos del área de producción comunitaria a pagar la tierra y algunos créditos pendientes. Las maquinarias y equipos de que disponen corresponden a los que recibieron en la primera etapa de la Reforma, a principios de los años setenta. No obstante el uso restringido de insumos, los rendimientos en el cultivo del arroz son relativamente altos ya que la calidad de la tierra de las Cooperativas es buena.

En general, los socios piensan que están económica y socialmente mejor que en el pasado, cuando eran "precaristas" de las haciendas. Tienen mejores viviendas y mayores facilidades para la educación de los hijos, perciben ingresos más altos y sobre todo valoran el hecho de "no ser explotados por los terratenientes". El apoyo de las organizaciones cooperativas y de las organizaciones de segundo grado, lo valoran positivamente (Larrea y Ricaurte, 1986).

En la Sierra ecuatoriana, en la zona de Cayambe, las 13 cooperativas formadas en las tierras de haciendas pertenecientes a la Asistencia Social, recibieron y mantienen la propiedad común de la tierra y de los otros medios de producción, y conservan también el control comunitario del proceso productivo. En estas haciendas serranas, los ex huasipungueros recibieron individualmente la parcela que correspondía a su huasipungo, cuando se produjo la abolición de las formas de trabajo precario en la agricultura dispuesta por la Ley de Reforma Agraria; en el caso de estas cooperativas los lotes tenían entre 5 y 7 hectáreas. Cuando se produjeron las expropiaciones, el IERAC, como compensación a los socios que no tenían la parcela individual, les entregó lotes de entre 3 y 5 hectáreas. El resto del predio se entregó en forma comunal a cada cooperativa. Los socios tienen su lote individual, su vivienda y, además, se sienten protegidos por la cooperativa, que les presta servicios de toda clase, en especial el de mecanización agrícola. Individualmente, el

lote comunal es de propiedad privada de la cooperativa y las parcelas individuales, de propiedad de cada socio. En todos los casos, la asignación de la tierra es mixta, y las parcelas individuales ocupan el 35% de la superficie total adjudicada.

En las parcelas individuales se da preferencia a los cultivos de ciclo corto como cebada, arveja, papa, trigo, lenteja, choclo, maíz y habas. El área comunal se destina a la producción ganadera, a cultivos de ciclo corto y tiene una reserva en pastoreo y en bosques.

Si bien el modelo cooperativo fue impuesto a los campesinos por el Estado, éstos han sabido asimilar en buena forma y sacar provecho del trabajo comunitario, aunque muchos campesinos están convencidos de que todavía pueden realizar bastante más en pro de la consolidación del cooperativismo (Larrea y Ricaurte, 1986).

Las Cooperativas recibieron los predios fuertemente descapitalizados. Los hacendados que arrendaban estas tierras a la Asistencia Social, retiraron las maquinarias, equipos, herramientas, y el ganado había sido vendido o trasladado a otros lugares. Los campesinos gráficamente afirman que recibieron "tierra y cielo", ya que no disponían de capital para iniciar la producción. Esta fue la etapa más dura, que sólo con un constante esfuerzo pudieron superar. El problema se agudizó cuando quisieron iniciar los trabajos y poner en marcha la producción, pues no disponían de recursos financieros propios, y los créditos del Banco Nacional de Fomento se obtenían después de largos trámites y de haber cumplido una infinidad de requisitos. En la actualidad, las Cooperativas han logrado un buen nivel de capitalización, disponen de maquinaria y no piensan en dividir la tierra, sino en seguir manteniendo el trabajo conjunto. Fue tarea de las Cooperativas y de los técnicos de las diferentes instituciones que trabajan en el área, la capacitación de los campesinos en nuevas técnicas agrícolas y ganaderas que, sin ser muy complejas, han dado resultados positivos tanto en la calidad de los productos como en la productividad.

Siendo el área de Cayambe una zona ganadera, las Cooperativas han dado gran impulso a la formación de hatos ganaderos, la vacunación, y la inseminación artificial. Este trabajo lo han llevado a cabo a sabiendas de que las

actividades ganaderas son menos riesgosas que las agrícolas y que los precios de los productos son más estables y siempre tienden al alza.

Las Cooperativas se han preocupado de reforestar algunos lugares en que, debido a la mala explotación por los terratenientes, se han degradado los suelos (Larrea y Ricaurte 1986).

De acuerdo con las observaciones realizadas en estos predios tanto en la parte agrícola como en la pecuaria, se pueden apreciar avances tecnológicos en la utilización de la maquinaria, equipos y herramientas, así como en los abonos, plaguicidas, insecticidas, fungicidas, etc., que han permitido mejorar la calidad del producto y obtener mejores niveles de producción.

Cabe señalar que la capitalización de las Cooperativas es mayor que en el momento inicial, por cuanto con su propio esfuerzo han podido adquirir maquinaria, equipos, y herramientas; además disponen de recursos líquidos y bancarios y han podido realizar algunas obras de infraestructura.

Según Larrea y Ricaurte (1986), las Cooperativas han venido a llenar en gran medida las aspiraciones de los campesinos, ya que ahora son propietarios de sus tierras, y gozan de mejores condiciones de salud, vivienda, educación, y alimentación. Por otro lado, ya no dependen de los hacendados, no son explotados ni maltratados y, en general, han mejorado mucho tanto en lo económico como en lo social.

Según los entrevistados, todos los integrantes de la organización han ascendido o surgido económicamente porque ahora "tienen ganado, tienen tierras, maquinaria, la organización les facilita servicios, se han liberado de las garras de los terratenientes". Señalan que, además, todos se encuentran en mejores condiciones sociales y económicas. Manifiestan que la forma asociativa de organización y trabajo les ha proporcionado múltiples ventajas y servicios como "dotación de agua, luz, escuela, seguro médico campesino, vías de comunicación, propiedad de la tierra y medios de producción"; agregan que "los campesinos pueden entrar libremente a las oficinas públicas", y tienen vivienda digna, la que fue construida por el Banco

Ecuatoriano de la Vivienda, como parte de un proyecto piloto de vivienda rural.

Los socios de las Cooperativas han recibido el apoyo del Estado y de organismos no gubernamentales. Para su capacitación, se han dictado cursos de cooperativismo, administración cooperativa, técnicas de contabilidad, manejo de maquinaria agrícola, manejo de equipos y herramientas agrícolas y pecuarias, y técnicas de cultivo, que han servido para que en la actualidad estas Cooperativas puedan trabajar casi independientemente.

Si bien en el período de su formación, las Cooperativas tuvieron socios de diferente condición económica y social, mediante la organización han podido llegar a la unificación y esto les ha permitido que los socios sean aptos para desarrollar variadas actividades dentro del predio.

Las Cooperativas se han preocupado de capacitar a los líderes de las organizaciones y, en la actualidad, hay jóvenes de unos 25 años que ocupan cargos directivos. Cabe señalar que desde la entrega de tierras a los campesinos, han pasado unos quince años y en ese tiempo los actuales dirigentes eran niños.

En el aspecto financiero, las Cooperativas han obtenido créditos en el Banco Nacional de Fomento y siguen manteniendo relaciones con la institución. Sin embargo existen problemas ya que por el exceso de trámites burocráticos del Banco, reciben financiamiento desfasado con respecto a las épocas de siembra y cosecha.

En El Salvador, durante la Fase I del proceso de Reforma Agraria, las Cooperativas tuvieron, en promedio, un desempeño regular desde el punto de vista de la productividad, ya que presentaron rendimientos equivalentes a los de las formas parcelarias individuales y, a la vez, similares a los promedios nacionales (MAG, 1986 b). Este comportamiento se estima deficiente dado que las tierras de que disponen son consideradas las mejores del país.

Por otra parte, se observa en las Cooperativas una disminución paulatina de la superficie cultivada y un aumento de la superficie sin uso y de la dedicada a pastos, cuyo uso es muy limitado. Paradójicamente, esa disminución

es proporcionalmente mayor en las regiones I y II, donde ha existido menos violencia. La utilización de los pastos es deficiente, pues la carga ganadera es baja, e incluso un número importante de Cooperativas que disponen de pastos no tienen ganado.

En cuanto al aporte a la producción nacional, el del sector reformado ha aumentado en los rubros de granos básicos y caña de azúcar y ha disminuido ligeramente en los de café y algodón. En general, la evolución de la producción del sector reformado en el último año, ha seguido la tendencia del sector agrícola.

Uno de los problemas críticos para el desarrollo del sistema cooperativo salvadoreño es la confusión y la deficiente asistencia técnico-financiera para fortalecer la gestión empresarial de las unidades productivas (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1986 a).

"La asistencia técnica otorgada por compañías privadas se ha incrementado sustancialmente en el último año. Este puede ser un desarrollo positivo; sin embargo, en muchos casos, parece que agentes externos como los bancos han obligado a las Cooperativas a contratar esta asistencia. En vista de esta circunstancia y del alto costo de la asistencia técnica privada, se debería hacer una evaluación cuidadosa, en cada una de las Cooperativas, para determinar si los resultados justifican los costos incurridos" (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1986 b).

Otro aspecto problemático es el de la comercialización de los granos básicos, en especial, en lo que se refiere al desempeño del poder comprador oficial. "Una gran proporción de cooperativas manifiestan que no entregan su producción de granos básicos al IRA, debido a una serie de problemas como demora en los pagos, dificultades en las entregas y control de calidad discriminatorio" (MAG, 1986 b).

Por último, en el caso salvadoreño también el nuevo sistema de trabajo genera contradicciones. Los socios, que estaban acostumbrados a la lógica del trabajo familiar, debieron incorporarse a una empresa que necesitaba contratar el trabajo de campesinos no socios, lo que provocaba puntos importantes de tensión. Una idea de la magnitud del fenómeno, y por lo tanto, del grado de

tensión, la proporciona la información para la temporada 1985/1986, según la cual del total de mano de obra que laboraba a tiempo completo, los socios aportaron el 71.3% y los no socios el 28.7%, cifra que se eleva si se considera el trabajo temporal (MAG, 1986 b).

En Honduras la adjudicación de la tierra a los grupos campesinos se efectuó, en una proporción elevada, a base de tierras nacionales (58%) o ejidales (16%) (INA, 1983). Por esta razón, la Reforma Agraria ha representado un incremento neto del área cultivada y de la producción agropecuaria en general. Con anterioridad a la Reforma, una parte importante de las tierras nacionales permanecía inculca.

El sector reformado presenta las mismas características de producción que las fincas individuales. La mayoría de los asentamientos se dedica al cultivo de los granos básicos, pero también hay muchos que practican una agricultura más tecnificada con cultivos comerciales para la exportación y el consumo interno.

El maíz, el fréjol, el arroz y el sorgo son los granos básicos más importantes para el consumo interno. Los tres primeros se utilizan principalmente para el consumo humano; en realidad el maíz y el fréjol constituyen la dieta básica de la población. El sorgo o maicillo sirve para la alimentación animal, pero también se usa para consumo humano. Estos cultivos son los más extendidos en el país y lo realizan, como ya se señaló, los pequeños productores y los asentamientos campesinos.

Con el surgimiento del sector reformado, se incrementó el cultivo en tierras planas y fértiles con prácticas culturales más avanzadas, lo que ha tenido un impacto positivo en la modernización de la agricultura para la alimentación interna (Ponce, 1986).

En el área reformada se realizó, en 1985, el 10.7% del cultivo de granos básicos y se cosechó el 19.2% de su producción nacional. Los rendimientos en esta área son considerablemente más altos que los promedios nacionales. En el caso del maíz, que ocupa 10.6% del área cultivada con este grano, se cosecha el 16.4% de la producción nacional; en el del fréjol, con el 6.4% de la superficie sembrada, se cosecha el 15.8%; en el caso del arroz, con el 11.0% de la

superficie cultivada con este cereal, se cosecha un 32.5% de la producción nacional y en el cultivo del sorgo, con el 16.7% de la superficie, se cosecha un 25.6% de la producción nacional (Peinado, 1985).

En el área reformada ha habido, además, un importante aumento de la superficie dedicada a los cultivos permanentes o semipermanentes que requieren un alto nivel de inversión por hectárea.

Según Ponce (1986), la expansión del cultivo de la palma africana es consecuencia de la Reforma Agraria. Fue introducida por la United Fruit Company y su crecimiento se ha intensificado desde que las cooperativas de reforma agraria lo cultivan. Actualmente existen más de 18 000 ha de palma aceitera en la zona norte del país, dos tercios de las cuales pertenecen a estas Cooperativas.

En algunas áreas donde el Instituto Nacional Agrario (INA) ha concentrado un volumen importante de recursos, se ha observado un interesante proceso de diversificación productiva en las empresas asociativas en las que, además de la palma africana, se cultivan cítricos, cacao, marañón, caña de azúcar, piña, ajonjolí y melón. Estos rubros son en general más rentables que los granos básicos y algunos de ellos se destinan a la agroindustria y a la exportación.

El banano ha sido, por muchos años, el principal producto de exportación de Honduras. En el pasado, esta actividad era responsabilidad casi exclusiva de dos compañías transnacionales: la Tela Railroad Co. y la Standard Fruit Co. En la actualidad, la producción de banano está distribuida entre las compañías transnacionales, Cooperativas campesinas y productores independientes.

Los cultivos comerciales, como la caña de azúcar, sirven para abastecer las necesidades de los ingenios azucareros. Se siembra en tierras planas y fértiles, con prácticas culturales avanzadas. El 37% del área sembrada es de propiedad de los ingenios y el 63%, de particulares, principalmente de Cooperativas y Asentamientos campesinos, pero también hay productores individuales.

El cultivo del algodón tuvo importancia en el pasado entre los rubros de exportación; sin embargo, la superficie

sembrada se ha ampliado y se ha reducido en los últimos años en la medida que han subido o bajado los precios en el mercado internacional. Este cultivo lo realizan en forma tecnificada grupos campesinos beneficiarios de la Reforma Agraria y ciertos productores individuales, en las regiones sur, nororiental y centro oriental.

Otros cultivos importantes de exportación son el tabaco, la piña y los cítricos (naranja y toronja) cuya explotación la practican finqueros individuales y Cooperativas campesinas.

En síntesis, la experiencia de Honduras es de gran interés, ya que muestra que las Cooperativas o Asentamientos del área reformada han podido participar de la diversificación productiva, incluidos cultivos exigentes en capital y orientados a la exportación, que en otros países lo realizan principalmente empresarios privados.

Como lo anota Ponce (1986), los cultivos de plantación, como el banano, la palma africana y la caña de azúcar para los ingenios, se practican en forma tecnificada por grandes productores, ya sean compañías transnacionales, Cooperativas o Asentamientos campesinos y finqueros individuales.

Los fenómenos señalados --aumento de la superficie cultivada y de los rendimientos y diversificación productiva-- no se presentan en forma homogénea entre los Asentamientos, las Cooperativas de Reforma Agraria o empresas asociativas en general. En primer lugar, hay áreas aisladas que no reciben la atención de los organismos públicos y en los cuales los socios de los Asentamientos, Cooperativas o empresas comunitarias, se vuelcan con frecuencia hacia estrategias de supervivencia que alteran muy poco las técnicas y el uso tradicionales de las tierras. Esto explica la alta proporción de recursos que se orienta a la producción de granos básicos en dichas áreas como, asimismo, el hecho que los grupos que han recibido la tierra en forma colectiva y no tienen un eficiente apoyo estatal, tiendan internamente a parcelar la tierra y trabajar en forma individual.

En los grupos de reforma ubicados en las "áreas de desarrollo concentrado", con una atención más intensa de

los organismos públicos, se advierte una tendencia hacia la diversificación (cacao, cítricos, marañón, palma africana).

Una zona representativa al respecto es el Valle del Aguán, en el cual se habían asentado, a diciembre de 1984, 125 cooperativas con 3 750 asociados y una superficie de 72 000 ha.

La colonización se inició en el Aguán desde 1968 y se han invertido hasta la fecha aproximadamente 60 millones de lempiras en obras que van desde carreteras, caminos interparcelarios, bordes de contención, hasta el establecimiento de plantaciones de palma africana, cítricos y granos básicos (Palma, 1985). En el Aguán hay aproximadamente 10 200 ha sembradas de palma africana, 500 ha de toronjas, 4 000 ha de granos básicos y 800 ha con otros cultivos.

El INA orienta gran parte de su esfuerzo hacia cinco proyectos denominados de Desarrollo Rural Concentrado (Proyecto de Asistencia Técnica Noroccidental, Proyecto Ola-Mojarás, San Bernardo, Aguán y La Masica) en los que se cultivan aproximadamente 33 000 ha. De éstas 55% corresponde a cultivos diversos (cítricos, palma africana, melón, cacao, marañón, caña de azúcar, ajonjolí, etc.) y el restante 45%, se cultiva con granos básicos.

En las áreas no cubiertas por el llamado "desarrollo concentrado", y adscritas al área reformada denominada "en consolidación", en la que se ubica el 50% de los grupos campesinos de la Reforma Agraria, la ayuda estatal es muy esporádica y el sistema bancario no las considera sujetos de crédito. De éstas, la mayoría se dedica al cultivo de granos básicos, a efecto de mantener una economía de subsistencia en que las técnicas de producción son rústicas o tradicionales (Palma, 1985).

Los servicios públicos financieros, técnicos o de comercialización, no logran cubrir al conjunto del sector reformado. Así, por ejemplo, en lo relativo a los beneficiarios del crédito en 1982, de las 910 empresas productivas de base encuestadas sólo 344, equivalentes al 37.8% del total, manifestaron haber recibido crédito, quedando por lo tanto un 62.2% sin financiamiento (INA, 1983).

La orientación del financiamiento hacia los productores individuales ha sido una decisión política, sobre todo del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), que se ha justificado aduciendo que los grupos de la Reforma Agraria serían morosos, analfabetos, desorganizados, etc.

A lo anterior habría que agregar que el INA como rector de la Reforma Agraria, avalaba a los grupos campesinos ante BANADESA para la obtención de los créditos, y que en 1980, llegó a avalar créditos por un total aproximado de 13 millones de lempiras, acumulando grandes deudas por este concepto.

Según esta experiencia, los grupos de la Reforma Agraria prácticamente han quedado huérfanos de apoyo crediticio de BANADESA. Ante esta situación, ha tenido que responder el INA, que a pesar de no contar con funciones de financiamiento según la ley, ha concedido créditos a gran cantidad de grupos, aunque con los mismos resultados que las otras instituciones financieras (alta morosidad) (Palma, 1985).

Los altos índices de morosidad, 60.7% de los préstamos otorgados al sector reformado, han incidido de manera especial en la descapitalización del banco agrícola estatal, al extremo que han disminuido sus recursos propios y está utilizando fondos de otras instituciones para financiar sus líneas de crédito.

En la situación anterior, es evidente el criterio negativo aplicado por la Secretaría de Recursos Naturales, respecto a que solamente se debe proporcionar asistencia técnica a aquellos grupos o empresas que presentan un nivel de organización aceptable, que tengan financiamiento de BANADESA o cualquier otra fuente y que estén ubicados en áreas de fácil acceso; esto por supuesto, contribuye a una sustancial reducción de la cobertura de servicios en el sector reformado (Palma, 1985).

Respecto a la asistencia técnica, según la encuesta realizada por el INA en 1982, el 64.5% de los Asentamientos, Cooperativas o empresas comunitarias en general, consideran que es regular o mala y sólo un 35.5% la estima buena a muy buena.

El proyecto Fortalecimiento de la Capacidad Gerencial de Empresas Campesinas de Producción Agropecuaria (FORGE), después de una detenida investigación de campo, ha establecido una interesante tipología de empresas en que se relaciona su grado de consolidación con la producción que ellas realizan (Ponce, 1986). Las "empresas consolidadas" se caracterizan por dedicarse a cultivos permanentes y por sus vínculos con empresas agroindustriales. En esta categoría entran, básicamente, las empresas de cultivo de caña de azúcar y de palma africana. La característica común es su fuerte dependencia del mercado crediticio y de productos, que limita seriamente los márgenes de decisión para el cultivo dominante. También estas empresas presentan los mayores niveles de inversión y, a veces, de endeudamiento, y los mayores niveles de ingresos monetarios por asociado.

En la categoría de "empresas semiconsolidadas" entran básicamente, las empresas dedicadas al cultivo comercial de granos básicos (arroz, maíz, fréjol) y de diversificación (melón, piña) o a la producción ganadera en escala importante. Por el escaso nivel de inversión y autofinanciamiento de estas empresas, su actividad depende en gran medida del acceso al mercado crediticio. La tendencia hacia la consolidación depende, más que en el caso anterior, de que logren equilibrio entre los intereses a corto plazo de los asociados.

En las empresas no consolidadas, los sistemas de producción están orientados hacia el autoconsumo y la comercialización individual de productos. Pertenecen a esta categoría las empresas con recursos naturales pobres (tierra con excesiva pendiente o inundable, relación hombre/tierra desfavorable), así como las empresas que tienen limitaciones en el acceso al mercado crediticio y la asistencia institucional. Su nivel de inversión es casi nulo y bajos los niveles tecnológicos en sus cultivos. Debido al escaso volumen de su producción la empresa depende de los canales tradicionales de comercialización.

La mayor parte de los Asentamientos se puede catalogar como empresas no consolidadas, según se explica más adelante al examinar el grado de participación del Estado.

El IICA después de realizar una encuesta que abarcó el 70% de las empresas asociativas campesinas existentes en

1981 (Ponce, 1986) concluyó que "la gran mayoría de las empresas campesinas del sector reformado confrontan serios problemas económicos y sociales como resultado de la carencia y/o deficiencia de su base de recursos y la subutilización de los mismos; su débil organización interna e irregular administración de las empresas; y las limitaciones del apoyo institucional técnico-productivo y social en relación a su cobertura, alcance y oportunidad en la entrega de servicios".

"La inexistencia de títulos de adjudicación, personería jurídica, reglamentos y estatutos, etc., son causa y efecto para una débil organización de las empresas que además limitan el acceso a servicios y programas institucionales."

"La mitad de las empresas no recibe asistencia técnica, algo más de la mitad no participa en los programas de crédito agrícola. El programa de crédito se orienta principalmente a favorecer ciertas líneas de cultivos destinados a la exportación o transformación agroindustrial en la cual las empresas tienen una capacidad de acción débil."

En lo que se refiere al problema del empleo en la empresa asociativa, una encuesta reciente indicó que: la fuerza de trabajo se calculó en 9 millones de jornadas-hombre anuales (relación de los 36 790 socios, cuando se levantó la encuesta, por 239 jornadas de trabajo anuales por socio). Se asume, por lo tanto, un excedente de 5 a 6 millones de jornadas-hombre que probablemente estuvieron desempleados o bien que encontraron trabajo fuera de las empresas rurales" (Ponce, 1986).

La gran mayoría de las familias del sector reformado se encuentra en una categoría crítica, difícilmente discernible por la falta de registros contables y de presupuestos familiares de gastos en las empresas. Se estima que estas familias pueden ser consideradas entre las categorías de pobreza extrema y de no satisfacción de necesidades básicas.

El análisis de la información de las empresas encuestadas tiende a confirmar que las familias campesinas de las empresas forman parte del horizonte de marginación y pobreza que afecta a la mayor parte de la población rural.

Existe, no obstante, una proporción relativamente pequeña de familias del sector reformado que puede incluirse en la categoría de no pobres.

En síntesis, "la encuesta revela que alrededor de tres cuartas partes de la población se encuentra en las categorías de pobreza extrema y no satisfacción de necesidades básicas. Por lo tanto, las condiciones y calidad de vida material, social y cultural, son críticas y en proceso de deterioro al prevalecer las características de desnutrición, desocupación y subocupación, limitados ingresos monetarios, servicios de salud insuficientes, analfabetismo y deserción escolar y la marginación de la mujer campesina" (Ponce, 1986).

En Panamá, la actividad agropecuaria de las organizaciones campesinas a inicios de la década de 1970 se convirtió en una de las más dinámicas del país; esto se debió, básicamente a las inversiones en maquinaria agrícola o a la aplicación de tecnologías de escala en la producción de rubros de consumo interno, como arroz, maíz, sorgo y otros. Estos cultivos fueron incentivados por el gobierno para satisfacer la creciente demanda interna. En pocos años se incorporaron a la producción áreas que antes no se cultivaban, permitiendo de esta manera la penetración del capitalismo en las zonas más atrasadas del agro panameño. Favorecieron el salto tecnológico de los campesinos, que antes producían con métodos tradicionales, las posibilidades de economías de escala y la difusión de tecnologías a productores organizados (Santamaría, 1986).

Las políticas de precios garantizados al productor y de crédito agropecuario, permitieron a las instituciones de asistencia técnica y capacitación, realizar un trabajo eficaz de difusión de tecnologías a las organizaciones campesinas (Santamaría, 1986).

En cuanto a los resultados productivos, se estima que las organizaciones campesinas contribuyeron con un 2.0% a la formación del producto interno bruto agrícola. La estructura productiva de las empresas asociativas era poco diversificada; el monocultivo del arroz, por ejemplo, representaba el 70% de la actividad productiva. En la actualidad, las actividades agrícolas más importantes son: la producción de arroz, maíz, sorgo, caña de azúcar, hortalizas, plátano, palma aceitera y yuca. En la

actividad pecuaria se destacan los proyectos ganaderos de cría y ceba y la actividad avícola (Santamaría, 1986).

En el cultivo del arroz, se observan importantes avances en los rendimientos. En efecto, las empresas asociativas registraron en el período 1974-1984, un incremento del 73%; sin embargo, la participación en la producción total cayó de 24.8% a 5.3%. La disminución de la superficie cultivada de arroz se debió a la imposibilidad de exportar los excedentes producidos en el país, a causa de los altos costos de producción; al abandono de áreas de menor productividad; a la sustitución por la ganadería; y a la política de reducción del área cultivada, mediante la restricción del crédito, puesta en práctica a partir de 1980 y que limitó la participación de las empresas asociativas (Santamaría, 1986). Situación similar se observó en el maíz. Mientras los rendimientos se incrementaron en un 30% entre 1974-1982, la participación del sector asociativo en la superficie cultivada cayó en un 80%. Esta disminución, en algunos casos se justificó por la mala calidad de los suelos de las organizaciones campesinas; sin embargo, parece estar más relacionada con la asistencia técnica y crediticia discriminatoria a los asentamientos y juntas agrarias (Santamaría, 1986).

El sorgo, otro de los cultivos de importancia en la economía agraria panameña, muestra un perfil de evolución análogo a los cultivos antes mencionados. Las organizaciones campesinas llegaron a producir el 23.7% en 1976 y en 1982 sólo alcanzaron al 3.0%.

La situación descrita para los tres cultivos más importantes muestra claramente la disminución de la participación de las empresas asociativas en la producción nacional agrícola. Esta disminución no es atribuible a la baja productividad sino que se relaciona más bien con las políticas agrícolas destinadas a fortalecer la participación de los productores individuales (Santamaría, 1986).

Otros cultivos en que la participación de las organizaciones campesinas es de importancia, son el plátano y la palma aceitera; en el primero las empresas asociativas aportan el 66% del total producido; en el

segundo, se han iniciado proyectos de gran envergadura para ampliar el área cultivada con este producto.

Esta evolución del agro asociativo se explica en gran medida porque el entusiasmo inicial por las grandes inversiones y los recursos abundantes, adoleció de falta de planificación, y de la adopción de tecnologías que no habían sido validadas suficientemente (Santamaría, 1986). La infraestructura física de las organizaciones no era adecuada para la tecnología introducida y además no existían las condiciones para el transporte y almacenamiento de los productos, lo que se tradujo en cuantiosas pérdidas (Santamaría, 1986).

La improvisación y la búsqueda de soluciones por el método de ensayo y error fueron los primeros enemigos del movimiento campesino. Las organizaciones campesinas se convirtieron en un gran campo experimental cuyos resultados se manifiestan en la situación financiera actual de numerosas empresas asociativas (Santamaría, 1986). El desarrollo de estas formas de producción se vió obstaculizado por factores políticos y económicos, a partir de 1978. En primer lugar, por el financiamiento insuficiente y los altos intereses, el exceso de burocracia en la tramitación de los préstamos y las medidas restrictivas que afectan a estas organizaciones campesinas. En segundo lugar, por los mecanismos insuficientes de comercialización de la producción, lo que obliga a las cooperativas a vender sus productos a intermediarios particulares, a precio muy bajos. A su vez, el establecimiento de precios mínimos no ha alcanzado a compensar el aumento de los costos de producción. Por último, la asistencia técnica ha sido desordenada y discontinua.

Con relación a los recursos productivos, la gran mayoría de las organizaciones campesinas poseen tierras de mala calidad (75.7% de las tierras asignadas). La asignación de la tierra y el número de miembros por organización, no fueron producto de un estudio, para garantizar su explotación racional y eficiente, lo que se refleja en bajos índices de utilización de la mano de obra (30.0%). Además, se ha propiciado la utilización indiscriminada de tecnología de alto costo y complejidad, así como de recomendaciones técnicas incongruentes con la dotación de recursos productivos.

La información referente a los ingresos del sector asociativo es reducida. Los diferentes estudios muestran gran heterogeneidad entre las empresas. Según un estudio realizado a base de una muestra de 43 empresas (Thiesenhusen, 1987), agrupadas en cuartiles de ingreso, sólo el cuartil superior mantiene una relación ingreso/socio superior al valor del salario agrícola medio, teniendo en cuenta sólo el ingreso generado en el área asociativa, es decir, no incluye goce ni trabajo familiares.

Otro aspecto interesante, es la alta correlación entre el nivel de ingreso y la dotación de recursos productivos (Thiesenhusen, 1987), lo que refuerza la tesis de que uno de los principales cuellos de botella que plantea el sector asociativo panameño, es el acceso a las fuentes de financiamiento. Estas, a partir de 1978, han desatendido en forma creciente al sector asociativo, poniendo en peligro su estabilidad. El acceso al crédito aparece como el factor decisivo en la capacidad de la empresa asociativa para generar ingresos. Acceder al crédito del BDA, al área reformada le significa recibir apoyo técnico e insumos tecnológicos de alto potencial productivo (semillas mejoradas, agroquímicos, maquinarias y equipos). Cuando se corta la corriente de financiamiento, la tendencia en el uso del suelo es establecer empastadas en la superficie común e intensificar el trabajo en la parcela de goce individual a base de producciones típicamente campesinas (Thiesenhusen, 1987).

Se ha constatado que el 25% de los asentamientos con mejores resultados económicos, concentran el 77% del crédito otorgado por el BDA, en tanto que el 25% de los asentamientos menos eficientes recibe sólo el 6% de ese crédito.

Asimismo, la estructura productiva incide directamente en el éxito económico de las empresas. Por ejemplo, un estudio muestra que, entre los asentamientos, el retorno por hectárea de arroz es en promedio de US\$ 318.64, en tanto que para la ganadería este parámetro alcanza a US\$ 17.46 (Thiesenhusen, 1987).

También aquí, como en los demás países, se observan importantes deficiencias en las formas asociativas, en cuanto al empleo y la organización del trabajo. Este problema alcanzó dimensiones realmente críticas; por ejemplo "se ha llegado a la situación paradójica en que se dan casos de empresas que no llegan a utilizar el 15% de la mano de obra disponible al año, y en el mejor de los casos esta cifra se eleva al 40% ó 50%. Esta situación puede verse agravada si se tienen presentes los importantes procesos de ganaderización que están ocurriendo en el país" (Santamaría, 1986).

El caso peruano, es uno de los de mayor complejidad en cuanto a organización y gestión de las empresas asociativas, y en la realidad se observa una serie de diferencias que es importante tener presente para su evaluación.

La gestión en las empresas asociativas de la costa es distinta si se trata de las CAPS agroindustriales o de aquellas de producción diversificada. En las primeras, la unidad territorial básica son los complejos azucareros, de conducción centralizada, en donde la mano de obra es asalariada, con diferenciación social según la fase de integración vertical en que se halle el sistema productivo. La producción se orienta al mercado internacional y el nivel y condiciones de vida de la población inserta en estas empresas son privilegiados con relación a los del resto de la actividad agrícola. Las adjudicaciones a este tipo de CAP por parte del Estado correspondieron al 38% del total a pesar de que la tierra adjudicada sólo representaba el 2% de su total. Se trataba, aparentemente, de la empresa asociativa prototipo de la Reforma introducida.

Las CAPS costeñas de producción diversificada no presentan gran diferencia con las anteriores, salvo las mayores dificultades para colocar la producción y la menor disciplina de trabajo, lo que provocó la declinación de la producción y de la productividad por hombre ocupado. La imposición, por parte del Estado, de nuevos patrones de cultivo sin la contrapartida de la promoción de la investigación agronómica y la asistencia técnica y crediticia adecuadas, han afectado los niveles de ingreso y la calidad de vida de los socios trabajadores (Martínez, 1980).

En la sierra peruana, las cooperativas de producción se constituyeron en tierras de escasa calidad y carentes del riego requerido. Su origen son las haciendas y fundos de agricultura tradicional a los que se incorporaron gran cantidad de predios colindantes, por lo que la cantidad de tierra sujeta a gestión directa es escasa. Allí coexisten una cantidad importante de empresas familiares con la explotación empresarial asociativa. En las tierras de producción colectiva se practica la agricultura de secano y la ganadería extensiva; y en las unidades familiares se producen alimentos para su sustento y una proporción se vende en los mercados locales cercanos. La tecnología es variada y los trabajadores de la empresa asociativa son, por lo general, los jefes de las unidades familiares. Debido a que los salarios e ingresos son cercanos a los mínimos legales, las condiciones de vida se mantienen sin lograr cambios importantes.

Las CAPS andinas, que se formaron a base de la expropiación de haciendas y fundos de agricultura considerada moderna, se localizaron en los valles interandinos de menor altura cuyas condiciones topográficas e hidrológicas son menos restrictivas que las que deben soportar las empresas de la sierra. Los predios de estas CAPS son de menor extensión (máximo 3 000 ha) que las de la costa, pero la calidad de la tierra y la disponibilidad de agua permiten cultivos agrícolas intensivos. La tierra adjudicada proviene de la fusión de varios predios; su manejo es centralizado y la mayor parte de ella está bajo el control directo de la empresa asociativa y, una proporción menor, en las parcelas familiares de los socios. Los recursos del área asociativa sólo permiten explotar la ganadería extensiva y la agricultura de secano. La producción consiste básicamente en cebada y maíz para el consumo local y papa para el consumo urbano. Tecnológicamente, son empresas tradicionales que adoptan el cambio en forma segmentada, esto es, hacen uso parcial de semillas mejoradas o fertilizantes. El desempeño económico productivo es más eficiente en las empresas ubicadas en los valles interandinos (especialmente en Cajamarca) cuyos recursos son de relativamente buena calidad y que, además, cuentan con riego. En este último caso, el área explotada en forma asociativa o comunitaria es proporcionalmente mayor que la correspondiente a las demás formas (Martínez, 1980).

Las CAPS altoselváticas representan una proporción relativamente pequeña de las tierras ligadas a la Reforma Agraria. Se ubican en áreas de topografía compleja y de difícil acceso, pero de condiciones agrológicas relativamente buenas. Básicamente, se dedican a cultivos de orientación agroindustrial como té, café y caña de azúcar para producir agua ardiente (Martínez, 1980).

Los excedentes obtenidos han sido reinvertidos en mejoras salariales y de los servicios sociales (salud, educación). Los socios, dadas estas mejoras en sus niveles de vida, se han identificado con las empresas y han aplicado el autocontrol en su desempeño productivo.

Las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) se desarrollaron básicamente en la sierra. La fórmula SAIS nació como una respuesta a la situación que planteaba la adjudicación del complejo ganadero de la Cerro Pasco Co.. Se estableció así la modalidad de agrupar un conjunto de unidades expropiadas y adjudicarlas a una sociedad de personas lo cual además permitía integrar en esta empresa asociativa a las comunidades andinas tradicionales. En la realidad, la CAP y la SAIS no guardan mayor diferencia en su operación y tan sólo difieren desde el punto de vista legal (Martínez, 1980). Las SAIS adquirieron personería jurídica inmediatamente después de su inscripción en el registro correspondiente, lo que motivó la formación de varias de ellas pero con características propias de las CAP andinas, las que no contaban con esas facilidades democráticas en su constitución. Las SAIS se orientaron a la producción ganadera y de pastos, que eran los rubros principales de las haciendas antes de la Reforma Agraria.

Estas empresas están constituidas por personas jurídicas de derecho privado, específicamente por comunidades campesinas y por cooperativas de servicio (Eguren, 1980) que funcionan como socios de las empresas. Las cooperativas de servicios se encargan del proceso productivo asociativo y aportan trabajo directo; las comunidades campesinas participan en la administración de la empresa pero no aportan ni trabajo ni capital; y hay un tercer grupo de socios beneficiarios, que son los ex feudatarios (inquilinos) de las ex haciendas, los que forman las cooperativas agrarias de servicios, que aportan trabajo eventual en las tierras de producción asociativa y conducen directamente sus parcelas, las que formalmente

pertenecen a las SAIS (Eguren, 1980; Martínez 1980). Este triple conjunto de beneficiarios se beneficia de los excedentes generados por la empresa. Sin embargo, la gestión de las SAIS cubre sólo sobre el 23% del total de tierras adjudicadas, y la conducción directa está a cargo del 3% de los beneficiarios que son asalariados estables. El resto, 77% son áreas en posesión de los campesinos ex feudatarios (41% del total de beneficiarios) y cuya gestión es descentralizada (Eguren, 1980). De las 2.8 millones de hectáreas adjudicadas a las SAIS hasta 1978, sólo 645 000 tendrían realmente conducción y gestión de tipo asociativo.

A pesar de que los bienes adjudicados a las SAIS son indivisibles, los hipotéticos excedentes por repartir no se distribuyen de manera directa a los socios, sino que se constituyen en un fondo que sirve para adquirir insumos o construir infraestructura. Por otro lado, existe desequilibrio entre los delegados por tipo de persona jurídica, y la desventaja corresponde a las cooperativas de servicio que, sin embargo, son las únicas encargadas de la producción (Martínez, 1980).

El conjunto de unidades asociativas descrito responde a un modelo lineal aplicado en espacios geográficos en que coexisten la agricultura moderna y la tradicional, para los cuales se diseñaron formas asociativas comunes a unidades económicas cualitativamente distintas. Esta contradicción está en la base de la gestión estatal, que ha permitido escasa participación a los socios en el manejo de las empresas, y ha contribuido muy poco a su capacitación. Todo lo anterior, se ha traducido en una pugna entre el aprovechamiento asociativo y el individual de los recursos y de los expedientes y en la escasa identificación de los socios con las empresas de las que forman parte. Esto último, es resultado, además, de la poco estudiada fusión de predios con distinto acervo cultural y social que llevó a la agudización de las tensiones y conflictos entre el conjunto de socios y a la pasividad de las relaciones de éstos con el Estado.

En cuanto a los resultados económicos, una serie de problemas dificulta el buen desempeño de las empresas que forman parte del espectro asociativo, y en muchos casos su efecto erosivo, lleva a la postre a cuestionar la propia viabilidad de estas unidades de producción.

Esta evolución está estrechamente ligada al apoyo recibido del Estado. En efecto, aunque el impulso del Estado fue vital para la creación del sistema asociativo, en general, este apoyo se ha visto reducido a partir de la detención de la Reforma Agraria. Sin embargo, continúa siendo importante para empresas que por su naturaleza y características han logrado mantener gran influencia en el aparato del Estado y, por lo tanto, su apoyo, como es el caso de las CAPS azucareras. Para dar una idea de lo importante de esta relación, se cita el programa de rehabilitación y financiamiento de estas agroindustrias decretado recientemente por el Ministro de Agricultura. Entre otras medidas, contempla la condonación de la deuda que estas empresas mantenían con el Estado, equivalente al 1.6% del PIB, lo cual indirectamente refleja la difícil situación económica-financiera por la que atraviesa este sector de empresas (El Comercio, 3 de mayo de 1988).

La paralización de la Reforma Agraria se reflejó también en el abandono de la política de promoción de las empresas asociativas y en el desmantelamiento de las reparticiones públicas encargadas de la capacitación y la asistencia técnica. Puede decirse que, a partir de 1975-1976, las empresas asociativas han subsistido, gracias a su propio esfuerzo, dentro de una economía que se rige por la racionalidad capitalista.

Así, se observó, por ejemplo, que las empresas asociativas están siendo afectadas, igual que todo el agro, por la falta de un sistema de precios remunerativos, y por las bajas tasas arancelarias que se fijan a los productos agrícolas importados, en particular al maíz amarillo duro, el trigo, la harina de trigo, y los productos lácteos.

Otro aspecto marcadamente insuficiente, en cuanto a su operación, se observa en los mecanismos y montos de financiamiento, lo cual afecta directamente la gestión económico-productiva de las empresas del área.

Solamente el Banco Agrario tiene a su cargo el financiamiento de las cooperativas agrarias. Como se ha señalado, las SAIS, las empresas rurales de propiedad social (EPS) y las empresas comunales, carecen de financiamiento propio. En general, a las empresas asociativas rurales les está vedado el acceso a la banca privada, porque su reducida rentabilidad sólo les permite

pagar las tasas promocionales. Sin embargo, el Banco Agrario sólo presta entre el 60 y el 80% de las necesidades requeridas por las empresas, basándose en los costos que sus propios técnicos establecen, los cuales, por lo general, están bastante por debajo de los reales.

En aspectos microeconómicos propiamente tales, las estadísticas oficiales no proporcionan información suficiente para fundamentar una apreciación respecto a la evolución del capital en el agro, sobre todo en las empresas asociativas, que permita efectuar un análisis comparativo desde su creación. Sobre algunas de ellas, se realizaron en los periodos 1973-1975 y 1978-1979, trabajos muy específicos que estuvieron a cargo de la Dirección General de Apoyo a las Empresas Asociativas, la Corporación Regional de Desarrollo y el CENCIRA (Centro de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria)

Un estudio reciente muestra cómo el capital medio disponible por trabajador, en el conjunto de las empresas cooperativas de cinco valles representativos de la costa, pasó de 6 945 dólares en 1978 a 7 171 en 1979, 7 495 en 1980, 6 574 en 1981, 5 798 en 1982 y a 5 250 dólares en 1983.

Más que las cifras mismas, que podrían estar sujetas a variaciones si se considerase el total de valles de la costa, lo que importa es la tendencia que ellas expresan. En todos los valles, el capital disponible por trabajador aumentó en 1979 con relación a 1978 y en 1980 con relación a 1979. A partir de 1981, la tendencia se revirtió y el capital disponible en ese año fue menor que el de 1980; el de 1982 fue, a su vez, menor que el de 1981 y el de 1983, menor que el de 1982. A un período de lenta capitalización (1978-1980) siguió un período de acentuada descapitalización (1981-1983), al extremo de que el capital medio disponible en 1983 equivalía sólo al 70% del disponible cuatro años antes; es decir, en 1980, cuando se inició la anterior administración gubernamental.

Justamente esta tendencia hacia la descapitalización progresiva, que se inició en 1981, es la que interesa conocer para analizar la situación económica. Los diagnósticos realizados por el Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) muestran que dicho comportamiento no ha variado mucho hasta 1985.

Con la finalidad de evaluar la marcha de las cooperativas agrarias de los valles costeros, el CEDEP ha realizado investigaciones tendientes a profundizar el conocimiento de su realidad productiva y de organización. He aquí algunos de los resultados obtenidos.

a) Económicamente, el proceso productivo de las empresas cooperativas se ha visto comprometido por el continuo y exagerado aumento de costos de los insumos y bienes de capital, resultante del efecto combinado del alza del precio de los insumos importados y de la política de comercio exterior de los gobiernos anteriores.

b) Debido al alza de precios de los insumos y bienes de capital así como al aumento de los jornales y costos financieros, superiores al incremento de precio del producto, los costos de producción por hectárea aumentaron en mayor proporción que el valor de la producción obtenida en cada hectárea. Además, los precios internacionales de los principales productos de exportación de la costa (algodón y caña de azúcar) cayeron a niveles sin precedentes en los últimos años.

c) Asimismo, los rendimientos de cinco de los principales cultivos de las cooperativas (papa, algodón, maíz amarillo duro, caña y arroz) registraron, en el período 1978-1985, tasas de crecimiento positivas, a excepción del algodón. Así, los rendimientos de los principales cultivos de la costa, en su conjunto, presentaron una tasa de crecimiento acumulativo medio de 0.40%. De lo anterior se deduce que el hecho de que el valor bruto de la producción aumentara en menor proporción que el costo se debe, fundamentalmente, al menor crecimiento de los precios y no a la caída de los rendimientos por hectárea.

d) Como consecuencia de lo anterior, las cooperativas han tenido fuertes pérdidas económicas que, prácticamente, las han descapitalizado. Sin embargo, se observa una ligera recuperación en los años 1984 y 1985.

A base de una muestra se analizaron los resultados económico-financieros de las CAPS en el Valle Chancay-La Leche y en el Valle de Cañete (González, 1985). En términos generales, el desempeño de las cooperativas de estos valles ha sido relativamente deficiente, con algunas excepciones. En el Valle Chancay-La Leche este

comportamiento se explica principalmente por el bajo uso de la tierra debido a escasa disponibilidad de agua; decaimiento de la productividad; excesivo endeudamiento; falta de liquidez para efectuar oportunamente las actividades productivas; y desfavorable relación entre los precios al productor y los costos de producción.

En condiciones normales, en este valle, debido al escaso potencial hídrico, no se utiliza toda la superficie agrícola disponible. En el mejor año agrícola, se ha sembrado sólo el 66% de la superficie disponible, en tanto que en los años de sequía, se ha aprovechado apenas el 26% de las hectáreas. A esto se suman una serie de irregularidades climáticas entre 1980 y 1985 que influyeron negativamente en la productividad.

Dicho estudio, si bien indica que se ha observado variabilidad en los rendimientos, destaca que lo más importante en los resultados de las empresas, ha sido el deterioro sostenido de la relación precio de venta-costo de producción. Por ejemplo, esta relación en 1980, para las distintas empresas encuestadas, giraba en torno a 1.6 y en 1983 cayó a 1.2. Situación similar se observó en el Valle de Cañete. El notable aumento de los costos de producción se debió a que el valor de los insumos creció en mayor proporción que los precios fijados oficialmente para los productos del agro. De otra parte, los gastos administrativos y financieros son rubros importantes que afectan el remanente bruto de las empresas. Estos últimos gastos aumentaron en mayor proporción que los primeros debido a que se calculan directamente sobre los costos de producción. Finalmente, a causa del incremento de las tasas de interés, las finanzas se han convertido en uno de los mecanismos de descapitalización más importantes de las empresas asociativas. Este hecho indudablemente, ha afectado la liquidez y solvencia financieras de las empresas a tal punto, que muchas de ellas no podrían pagar sus deudas aun vendiendo todo lo que tienen (González, 1985).

Otro estudio realizado recientemente sobre quince valles de la costa muestra resultados similares (Morón y otros, 1988). En su parte conclusiva plantea que "las empresas asociativas en su conjunto han pasado por serios problemas económicos. Los estudios recientes que sobre ellas ha realizado el CEDEP para el período 1978-1985 en

estos quince valles de la costa así lo confirman". No escapan a esta realidad las empresas consideradas en el presente trabajo, en el que se asume la validez de las principales conclusiones de dichos estudios, que en esencia son las siguientes:

- "Las pérdidas que reflejaban los estados financieros fueron tan excesivamente elevadas en los años 1980-1981, que prácticamente absorbieron el patrimonio, lo que significa que las empresas estaban prácticamente quebradas. La revaluación de 1982 sólo incrementó el patrimonio en los libros."

- "Dicho período ha estado signado por serios problemas de liquidez, falta de independencia financiera, insolvencia patrimonial y bajos márgenes de rentabilidad."

- "Las pérdidas en sus principales cultivos industriales, tales como el algodón, maíz amarillo duro y sorgo fueron significativas. El arroz y la papa tuvieron comportamientos variables, pero fueron los problemas de precios y costos los que acentuaron la crisis; en estos últimos influyeron los gastos financieros" (Morón y otros, 1988).

De acuerdo con el mismo estudio, los principales rubros de producción de estas empresas son arroz, algodón, maíz, caña y papa. La evolución de los rendimientos varía según el producto. Por ejemplo, para el período 1980-1985, la papa mantuvo una tasa de incremento anual del 1.7% y el maíz de 2.5%, en tanto que en el sorgo el rendimiento cayó a una tasa de 1%. En promedio, la productividad de las empresas asociativas creció al 0.25% anual, mientras el promedio nacional lo hizo al 1.42%; por lo tanto, desde este punto de vista las empresas resultaron menos eficientes.

Este estudio, al igual que el anterior, si bien considera importante la baja productividad en cuanto a su incidencia en los resultados de la empresa, destaca como problema central, el relativo al estado financiero. A este respecto, para el mismo período, se ha observado que los costos totales de producción de dichos cultivos se incrementaron en un 88% mientras los precios al productor lo hicieron en un 81%. El componente central de la

evolución de los costos fueron los gastos financieros que se incrementaron en un 128% (Morón y otros, 1988).

En otro estudio, que analiza el caso peruano (Zegarra, 1983) mediante una muestra de 50 empresas ubicadas en tres valles de la costa, se observa que entre 1979 y 1983 aparecen sistemáticamente los siguientes indicadores de la situación económico-financiera de las empresas asociativas:

a) Poca capacidad para emprender cambios en la producción. Las empresas mantienen los cultivos tradicionales presionadas por la orientación del crédito agrícola.

b) Las empresas destinan cierta cantidad de hectáreas y de capital permanente a actividades complementarias de los cultivos tradicionales, como establos, granjas de aves y plantaciones frutales. En las CAPS el 25% de la superficie se reserva para ese objeto. Sin embargo, dichas actividades generan el 11% del ingreso bruto. Las causas radicarían en problemas de gestión (menor capacidad gerencial para estas actividades complementarias) y en un elevado autoconsumo.

c) Los balances anuales del período estudiado muestran un fuerte, y progresivamente mayor, endeudamiento por el capital de trabajo que las empresas obtienen del Banco Agrario, y que no alcanzan a cubrir con el resultado de las cosechas.

d) El capital de trabajo facilitado por el Banco Agrario apenas cubre, en el mejor de los casos, el 60% de las necesidades globales y tampoco alcanza para sufragar los costos directos (mano de obra directa, insumos y uso de máquinas), de los cuales cubre, como máximo, el 77%. Esta circunstancia obliga a las empresas a obtener crédito por vías informales con intereses muy elevados.

e) Los préstamos de capitalización (para maquinaria, frutales, etc.) son muy escasos, por lo que el endeudamiento por este rubro, según se verificó, no supera el 10% del endeudamiento total de las empresas analizadas.

f) Los préstamos de comercialización, prácticamente han desaparecido y simultáneamente se han paralizado las Centrales de Cooperativas.

g) La factibilidad global puede medirse, básicamente, por la rentabilidad de las ventas, ya que las cifras patrimoniales no reflejan valores de mercado, debido a que la tierra no está en venta. En el caso de estas empresas, a partir de la campaña agrícola 1979-1980, la situación de baja rentabilidad de las ventas, aunque siempre positiva (entre 2 y 7% anual), se revirtió para pasar a cifras negativas. Medido como porcentaje del total de ventas brutas anuales, el "remanente bruto", según los balances --utilidad antes de impuestos y reservas--, es muy bajo y pronunciadamente declinante. Dado que las empresas han mantenido sus niveles globales de productividad en los rubros principales, tal baja en la rentabilidad se debe básicamente a problemas de mercado (precios declinantes para todos los cultivos principales), escaso crédito, que obliga a recurrir a fuentes informales muy caras y falta de alternativas para revertir la situación.

h) Existen pruebas evidentes del peso que tiene el problema del mercado. Con el mismo tipo de estructura asociativa, la Cooperativa "Huando", que produce cítricos --no sometidos a control de precios--, tuvo ganancias en el mismo período que elevaron el índice de rentabilidad de sus ventas hasta más de 25%, frente al máximo de 4% en el resto.

i) También se ha encontrado que las empresas que han prestado cuidado especial a las actividades complementarias de los cultivos principales, como establos, frutales y cítricos, han obtenido mejores resultados, con rentabilidades de hasta un 15%. Pero estos casos se reducen a una o dos empresas en cada valle y están más relacionados con una mejor gestión.

Un aspecto que ha sido motivo de fricción permanente en las empresas, es el que se relaciona con el sistema de trabajo, que en el caso peruano es altamente controvertido e incluso ha llegado a que se cuestione la viabilidad de numerosas empresas del área asociativa.

En las Cooperativas Agrarias de Trabajadores (CAT), el problema se plantea entre los socios beneficiados por la adjudicación de la tierra y los trabajadores eventuales y temporeros que quedaron sin tierra después de la Reforma. Las Cooperativas no han sido capaces de incrementar su productividad o diversificar sus actividades en medida

suficiente como para absorber la creciente demanda ocupacional resultante de la migración definitiva o temporal, en los valles de la costa. (Guerra, 1986).

Esta situación se agudiza si se tiene presente la incapacidad de asimilar el cambio del proceso de trabajo, "al producirse la Reforma Agraria no se observan cambios fundamentales en los esquemas ya existentes. Todas las empresas surgen con gerencias a la cabeza, luego superintendentes o jefes de producción y jefes de campo en lugar de caporales. Los peones pasan a ser obreros de campo o trabajadores de campo" (Guerra, 1986).

Sin embargo, en el proceso de selección se rompió la organización funcional del trabajo hacendal. La calificación de los campesinos beneficiarios estuvo a cargo de "comités especiales" integrados por funcionarios de la Reforma Agraria, que los eligieron considerando la antigüedad del trabajador en la hacienda, su papel en la estructura productiva y el tamaño de la familia.

Los beneficiarios habían estado afincados en las haciendas y habían constituido familias extensas. En ellas no sólo laboraba la cabeza de familia, es decir, el padre o la madre, sino que también otros familiares y parientes. Muchos de los integrantes de estos núcleos familiares o multifamiliares realizaban sólo tareas temporales como, por ejemplo, recolección de algodón, corte de caña, despanque y desgranado del maíz, tareas que ejecutaban, también un elevado porcentaje de mujeres o niños.

Quando se llevó a cabo la transferencia de la tierra, la empresa asociativa, en muchos casos, se hizo cargo de la situación. Un porcentaje de los trabajadores quedó en calidad de "permanentes" y se transformaron en socios de las cooperativas. Así sucedió, en particular, en el caso de los jefes de familia. Otros, en cambio, quedaron como "eventuales". Las nuevas funciones productivas, consecuencia del crecimiento de las empresas, fueron asumidas por las familias de los socios, las que presionaron para ser admitidas como tales. Sin embargo, no lo consiguieron pues sólo se les designó "eventuales permanentes"; es decir, trabajadores estables que percibían salario, pero que no eran miembros de la Cooperativa.

Gradualmente, las Cooperativas fueron absorbiendo más trabajadores, en cantidad que no siempre estuvo en relación con su crecimiento, diversificación productiva o rentabilidad.

A lo anterior, se sumó la contratación de más trabajadores eventuales, que se tradujo en disminución de la jornada de trabajo de los socios, llegándose al establecimiento de jornadas de cuatro y hasta de dos horas diarias.

Según Zegarra (1983), este comportamiento se debió en parte a que los servicios sociales para los trabajadores de las Cooperativas, a menudo crecieron sin tener en cuenta la rentabilidad de las empresas, lo que agudizó los problemas de producción. Si bien es cierto que esta situación se podía esperar como consecuencia natural de la mayor justicia en la distribución de la riqueza, por la aplicación de la Reforma Agraria (sobre todo cuando se partió de un nivel muy bajo de ingreso familiar en la ex hacienda), los directivos de las Cooperativas no pudieron controlar la presión masiva por crecientes reivindicaciones de tipo social. Las Cooperativas debieron financiar (con recursos restados a la producción) escuelas, postas médicas, seguridad social y asistencia médica a familiares, etc., servicios que en otras áreas económicas están a cargo del Estado. Asimismo, debieron mantener plantillas de trabajadores permanentes y eventuales mayores que las necesidades productivas, en momentos en que la producción no lo requería (por ejemplo, en circunstancias de sequía, etc.).

Esta situación también la documenta B. Revesz (1985) y aparece como uno de los factores centrales que llevan a cuestionar la viabilidad del modelo asociativo peruano. "Por un lado, en las empresas campesinas, a pesar de la gran continuidad en la división y la jerarquización vertical del trabajo, las modalidades y nivel de empleo de la fuerza de trabajo estable no guardan relación directa con la composición del capital de las haciendas heredadas por las empresas campesinas. A diferencia de lo que ocurría cuando dichas empresas eran de propiedad privada, ha desaparecido el desempleo estacional para los socios, grupo mucho más numeroso que el anterior núcleo de trabajadores fijos y especialistas. Como al mismo tiempo muchas tareas específicas siguen exigiendo la contratación

estacional de trabajadores eventuales, el uso global de mano de obra asalariada ha aumentado. El resultado es un crecimiento estructural de la masa salarial nominal sin disminución del costo de los otros factores de producción y, por lo tanto, un aumento relativo de los costos de producción y una reducción correlativa del margen teórico de ganancia empresarial, en comparación con la utilización del mercado de trabajo por la mediana burguesía agraria."

Guerra (1986) dice al respecto: "Con relación a la contratación o no de fuerza de trabajo asalariada en forma esporádica o temporal en los asentamientos colectivos, un informe sobre el comportamiento de éstos, presentado en junio de 1981, señalaba que se había constatado un uso excesivo de mano de obra contratada que oscilaba, según los cultivos, entre 30 y 70% de la cantidad de beneficiarios en el asentamiento. Parte de esta mano de obra se utilizaba en labores que muy bien podrían realizar los beneficiarios; además, con frecuencia, el trabajo que realizaban los reemplazantes era deficiente. Indiscutiblemente que esta situación, la de contratar mano de obra, permitía que los beneficiarios dejaran de ganar una suma considerable en todo el ciclo de los cultivos. En las labores que más mano de obra se contrataba era en las de siembra, cosecha y limpieza de canales y drenajes."

En la República Dominicana, como se advirtió anteriormente, la experiencia asociativa en el agro tiene particularidades que la diferencian de los restantes casos estudiados.

En cuanto a producción y productividad, los asentamientos colectivos han tenido éxito, principalmente los dedicados al cultivo del arroz (76% del área en colectivos). Estos asentamientos han logrado mantener los mismos índices productivos del sector privado y muchas veces los han superado. También han rebasado la producción y productividad de los asentamientos individuales, que ya tenían mucho tiempo de funcionamiento (Rodríguez, 1986).

El área cosechada por ambos tipos de asentamientos, en el período 1975-1981 evolucionó de 34 700 hectáreas en 1975 a 46 100 hectáreas en 1981, esto es, un incremento de 11 400 hectáreas en el período. Esta ampliación ocurrió básicamente en los colectivos, que de 8 000 hectáreas en 1975 llegaron a 18 400 en 1981 (Rodríguez, 1986).

En cuanto a la productividad, el rendimiento medio en los asentamientos individuales, en el mismo período, fue de 37.5 qq/m por hectárea, mientras que en los asentamientos colectivos fue de 53.2 qq/m por hectárea (Rodríguez, 1986).

A causa de este comportamiento que se dió en un contexto favorable en cuanto a precios y comercialización, se elevaron los ingresos de los asentados. Tomando como base el mismo período anterior, 1975-1981, en los asentamientos individuales el ingreso bruto por beneficiario creció de RD\$1 593 en 1975 a RD\$2 695 en 1981, con un promedio anual de RD\$1 931. Mientras tanto, los colectivos comenzaron el año 1975 con RD\$2 366 y terminaron en 1981 con RD\$2 497, con un promedio anual de RD\$1 985 (Rodríguez, 1986).

Sin embargo, si se tiene presente la distribución de los beneficios, los asentamientos individuales promediaron una pérdida de RD\$250.00 por beneficiario en el período, mientras que los asentamientos colectivos acumularon una ganancia de RD\$153.00 por beneficiario (Rodríguez 1986).

Otro indicador destacable del comportamiento de los asentamientos es la recuperación del crédito agrícola. En una serie histórica para el período 1973-1984, se ve que el porcentaje de recuperación en los asentamientos individuales fue desde el 39% en el año 1973 hasta el 38% en el año 1984, con un promedio anual del 47%. Sin embargo, en los asentamientos colectivos, el porcentaje de recuperación fue de 86% en 1973 y de 57% en 1984 con un promedio anual de 71%, en el período mencionado (Rodríguez, 1986).

Los factores que explican en parte el éxito de estas unidades de producción son la oportunidad del crédito, la asesoría técnica y el uso racional de los recursos productivos. Por ejemplo, con respecto al crédito, en los asentamientos individuales se requieren una solicitud de préstamo y una aprobación para cada beneficiario, en cuya tramitación interviene gran cantidad de personas que, además, dedican mucho tiempo a esas actividades. En los asentamientos colectivos, en cambio, se hace una sola solicitud de crédito global para todos los beneficiarios, lo que significa gran ahorro en el uso de personal y de tiempo (Rodríguez, 1986).

Lo mismo ocurre con los servicios de extensión agrícola, ya que un técnico puede atender más beneficiarios en los asentamientos colectivos que en los individuales. El uso de maquinaria agrícola de propiedad del Instituto Agrario también se reduce más en los colectivos que en los individuales, al igual que la cantidad de agua para riego (Rodríguez, 1986).

Sin embargo, también se observan ineficiencia y conflictos en las relaciones laborales, como por ejemplo, los derivados de la modalidad y cuantía del trabajo contratado de campesinos no socios.

A modo de conclusión de esta síntesis de los resultados económicos de la gestión en las empresas asociativas, se señalan algunos aspectos que destacan de la información recogida. Primero, si bien existen empresas que han obtenido resultados exitosos o satisfactorios, la situación del conjunto de ellas siempre fue muy inferior a las expectativas cifradas al inicio de su formación. En segundo término, los casos exitosos dependen, en gran medida, de las características del contexto económico en que se desenvuelven, y en este sentido, están sujetos a los mismos factores condicionantes que cualquier empresa agropecuaria. Es decir, no son una forma orgánica alternativa, sino que al igual que otras empresas capitalistas, y prácticamente en los mismos términos, están sujetas a variables como localización, calidad de los recursos naturales, capacidad de gestión, nivel tecnológico, tipo de cultivos y ganadería posible de desarrollar, etc., y a variables económicas como precios, créditos, etc.

Desde el punto de vista de la gestión económica, se plantean varios problemas que, en gran medida, explican por qué en muchas empresas en que se verifican progresos técnicos importantes, reflejados en aumentos de productividad, éstos no se traducen en resultados económicos positivos y sostenidos. En parte, eso se debería a problemas de administración de las empresas, sobre todo en el manejo de los excedentes productivos; en cuanto al mecanismo para establecer la relación distribución-reinversión, no parece eficiente, ya que se observa baja capacidad de ahorro y por lo tanto, baja capitalización. Además, según se ha constatado, el paso de un sistema de producción tradicional a otro moderno supone

un aumento importante de los costos absolutos de producción; por lo tanto, si bien se observa un mejoramiento general de los rendimientos productivos, ello no implica que los ingresos generados por ese incremento sean suficientes para cubrir la nueva estructura de costos. A su vez este problema se vincula con la carga que representa la deuda de la tierra, en especial para las actividades de rentabilidad relativamente baja, situación que se agudiza cuando la empresa está en formación, ya que los requisitos de capitalización son altos.

Un tercer aspecto, de orden administrativo, que genera mucha confusión, se deriva de la cogestión Estado-campesinos de las empresas asociativas, que ha provocado una suerte de desvinculación entre los agentes y la unidad de producción. Como consecuencia, se ha detectado una especie de "vacío de poder" que se percibe en la dirección y en la responsabilidad de las decisiones, así como en el uso y destino de los recursos productivos. Esta situación no es ajena a importantes carencias de orden jurídico-institucional que han ido coartando las posibilidades y opciones de desarrollo de estas empresas, dado que no existe la coherencia necesaria entre el sistema jurídico-institucional y el carácter de la empresa asociativa para lograr un funcionamiento fluido.⁵⁰

Un cuarto punto, mencionado en la totalidad de los estudios y ligado a lo anterior, se refiere a la calidad, cantidad y continuidad del apoyo del sistema institucional a las empresas asociativas. Especial referencia se hace a los problemas del crédito y de asesoría técnica, en el sentido de que se estima que este flujo se detuvo antes del tiempo necesario para la maduración y consolidación de las empresas, o bien que fue insuficiente en forma permanente. En quinto lugar, se observa una serie de trabas de orden "cultural" que se refieren a la capacidad del campesino de asumir, en corto plazo, un cambio tan radical como es el de pasar de inquilino, peón, etc., a copropietario de una gran unidad de producción. Se suma a lo anterior, la falta de participación de estos agentes en la concepción y formulación teórica del modelo de empresa por establecer. Es decir, éste es un modelo propuesto desde "arriba", en el que no es evidente que el deseo y objetivo del campesinado sean coherentes con las fórmulas y modelos propuestos por las superestructuras del Estado.

En sexto lugar ha sido frecuente la progresiva formación en la opinión pública, de un ambiente desfavorable hacia la constitución y el desempeño económico y social de las estructuras agrarias asociativas, muchas veces tomando ejemplos de la situación difícil de algunas empresas, o planteando exigencias extemporáneas destinadas a desestabilizar el desarrollo paulatino de las mismas. Este ambiente negativo ha contribuido a debilitar las políticas oficiales de estímulo y apoyo a las empresas asociativas, como asimismo a fomentar otras vías alternativas de asignación de la tierra entre los campesinos del área reformada.

En séptimo lugar, en los estudios de casos, se consideran insuficiente los recursos y servicios dedicados a la formación y capacitación de los campesinos de las empresas asociativas, como asimismo se estiman inadecuadas algunas metodologías que no han evaluado las restricciones culturales presentes en el ámbito rural. Por otra parte, se critica la excesiva confianza puesta en algunos procesos de reforma agraria en las posibilidades de alterar valores y conductas arraigadas secularmente en el campesinado, a través de acciones educativas y formativas.

En octavo lugar, en la organización y administración de las empresas asociativas se destaca la experiencia socioeconómica adquirida antes de la reforma por el conjunto de socios. En el caso de plantaciones o haciendas especializadas, con trabajadores agrícolas asalariados, organizados sindicalmente, con diferenciación de funciones y de labores y también de remuneraciones, y con empleados administrativos y técnicos, en que la expropiación no ha significado un cambio drástico en la gestión misma de la empresa, la experiencia acumulada ha sido un elemento positivo en el desarrollo posterior a la reforma. La existencia de organizaciones de trabajadores, con experiencia en negociaciones salariales, con dirigentes sindicales reconocidos, ha facilitado la transición hacia las nuevas estructuras asociativas, especialmente cuando la producción que las empresas realizaban desempeñaban algún rol estratégico en la economía o en el comercio exterior.

En noveno lugar, el caso de haciendas con estructuras sociales más tradicionales de carácter patronal-paternalista, organizadas en base a la aparcería o al intercambio de trabajo por tierra y habitación y alguna

remuneración en especies y/o en dinero, la organización empresarial y la gestión en términos asociativos ha presentado serias dificultades. Estas se han debido a la predominancia, en dichas haciendas, de estrategias campesinas de orden familiar, sin una diferenciación mayor en las labores productivas que no sean las debidas al sexo y a la edad de los miembros del hogar, y sin experiencia grupal en el ámbito hacendal. La desarticulación de la estrategia familiar y su reemplazo por estrategias empresariales unificadas mediante una organización comunitaria o cooperativa se ha debido enfrentar con la tendencia a la rearticulación de la producción y de la organización y gestión económica fundadas en el orden familiar. Esta tendencia se ha visto reflejada con especial fuerza en tierras dedicadas a la producción de cultivos de productos básicos para la alimentación. Los estudios señalan que la viabilidad de la participación campesina en fórmulas asociativas ha sido mayor en áreas de agricultura más modernizadas, más intensivas en capitales, es decir, en estructuras capitalistas más avanzadas.

En décimo lugar, parece contribuir a consolidar la participación del conjunto de socios en la organización y en la gestión empresarial, la experiencia en la reivindicación de la tierra y el grado de movilización de los trabajadores agrícolas y los campesinos en el proceso de reforma. En este sentido, en algunos países ha sido positivo para la reestructuración de las unidades reformadas la existencia de un período transitorio de administración compartida con los organismos de reforma agraria, tanto para evitar problemas de producción, como para avanzar en la gestión asociativa de la empresa, a condición de que la intervención del Estado no inhiba la participación progresiva del campesino.

En decimoprimer lugar, la gestión de estas empresas presentan una especial dificultad en la designación y/o renovación de los dirigentes, observándose la tendencia a una cierta diferenciación entre estas funciones de carácter representativo-administrativo, las que tienden a ser ejercidas por las mismas personas o un grupo reducido de socios, y las labores propiamente agrícolas-productivas. Muchas veces ello se origina en la limitada preparación para dichas funciones de la mayor parte de los socios y en una cierta selección que la asamblea va efectuando entre aquéllos que la experiencia ha demostrado son más

preparados y eficientes. También se ha observado una frecuente dificultad para integrar en los procesos de gestión económica de las empresas asociativas, a profesionales y técnicos que contribuyan a racionalizar la administración y la toma de decisiones y al mismo tiempo no sean obstáculo para la participación de los socios.

En décimosegundo lugar, algunas decisiones económicas, como el nivel de remuneraciones, el horario de trabajo, el número de trabajadores permanentes o de trabajadores contratados eventualmente, y diversos otros aspectos que inciden en los costos de producción conducen a desequilibrios financieros que comprometen el futuro de las empresas. Estas situaciones son más frecuentes en el caso de empresas que por diversas circunstancias pueden disponer de una mayor capacidad de negociación ante los organismos públicos. En este sentido, la responsabilidad de estas instituciones en la transferencia de recursos no siempre ha sido suficientemente clara como para contribuir a la formación de un ambiente de disciplina económica-financiera de las empresas.

En decimotercer lugar, la inversión en las empresas asociativas siguió la misma trayectoria que las políticas públicas de apoyo a estas nuevas estructuras sociales agrarias. Los estudios de casos reflejan que estas formas de organización agrícola permitieron conservar en buena medida los capitales invertidos en las haciendas y plantaciones con anterioridad al proceso reformador particularmente las inversiones fijas y además facilitó la transferencia de recursos desde los organismos públicos hacia el área reformada con propósitos de capitalización en el período de mayor respaldo político y económico que en cada país se registró en el proceso de reforma agraria. Las inversiones en la agricultura reformada tuvieron su origen en transferencias de recursos públicos siendo muy limitada o inexistente el otorgamiento de créditos por parte del sistema financiero privado. De aquí la importancia del apoyo oficial no sólo a las medidas expropiatorias si no al desarrollo y estímulo a la economía agrícola asociativa. De las evaluaciones realizadas en los países se desprende que en general, las reformas agrarias estuvieron acompañadas de interesantes procesos de inversión sin que se hayan registrado situaciones graves de descapitalización si se comparan con los niveles de inversión existentes en situaciones de prerreforma. Por

supuesto que la intensidad de los procesos de inversión en los periodos de plena reforma no fueron homogéneos si no que se localizaron en algunas áreas ecológicas y en ciertos tipos de agricultura. La viabilidad de la inversión fue más expedita en las tierras de mayor fertilidad y particularmente en las áreas de riego y a su vez, en producciones orientadas a la exportación o en aquellas destinadas al consumo interno de alta rentabilidad. La capitalización que acompañó al proceso de reforma agraria debe entenderse en términos relativos dado que en algunos casos las tierras asignadas a los campesinos eran tierras públicas con muy baja o ninguna inversión anterior y en otros casos, muy frecuentes, las tierras expropiadas correspondieron a haciendas con sistemas productivos muy extensivos y con una muy baja intensidad en el uso de capitales todo lo cual hace de cualquier comparación que tenga un sentido positivo respecto a los momentos iniciales de la reforma.

En decimocuarto lugar, en lo que se refiere al uso de la tierra, las empresas asociativas también muestran una intensificación en el uso de los recursos de que fueron dotadas por las mismas razones recién anotadas respecto a la capitalización ya que se incorporaron nuevas áreas al cultivo en tierras públicas o porque se cultivaron tierras abandonadas o destinadas a usos extensivos. En general, la reforma agraria-empresas asociativas representó, en la mayor parte de los casos, una mayor eficiencia en el uso del recurso tierra ya sea por la habilitación de nuevas superficies o por el cultivo más intensivo de tierras aptas para tales propósitos como para la producción de forrajes y para la ganadería. Con el transcurso del tiempo, situaciones de precios u otras que han afectado la rentabilidad de algunos rubros productivos han reflejado una relativa flexibilidad de las empresas para ajustar sus producciones a las nuevas condiciones económicas.

En decimoquinto lugar, respecto a la evolución de la productividad medida en los últimos rendimientos físicos, los resultados impiden cualquiera generalización. En áreas de agricultura tradicional en laderas o tierras de secano o temporal para las cuales no existen ofertas tecnológicas alternativas muy claramente definidas, la productividad se ha mantenido en términos semejantes a los del conjunto de esas áreas. En otras áreas donde el cambio tecnológico está respaldado por la experimentación e investigación

agrícola se encuentran un buen número de casos de empresas que han adoptado tecnologías renovadas lográndose niveles de productividad progresivamente más altos. En cultivos como la palma africana, el maíz, el arroz y en algunos casos el algodón el desempeño de las empresas asociativas ha sido positivo. Igualmente en el caso de la ganadería bovina, se observan progresos desde el punto de vista de la sanidad animal, el mejoramiento genético y de la alimentación permitiendo incrementos moderados de la productividad. Sin embargo, en situaciones de restricciones financieras o económicas o en condiciones de recursos de baja fertilidad, no se registran cambios en los niveles de productividad. Ello es especialmente frecuente en casos de cultivos alimenticios en áreas degradadas. También se podrían dar ejemplos de elevaciones notables de la productividad registradas a propósito de la asignación de tierras a los campesinos cuando ellas estaban notablemente abandonadas y mal trabajadas y cuando los asentamientos o empresas asociativas fueron respaldados decididamente por los servicios públicos.

En realidad, el análisis de la evolución de la productividad y en la producción de la agricultura asociativa está estrechamente ligado a la eficiencia en la organización y gestión de las empresas, a la calidad y continuidad en el respaldo de los servicios públicos y a las políticas económicas y agrícolas que definen los niveles de precios y de ingresos de los distintos rubros de producción como asimismo la evolución de los mercados. Ello hace muy difícil el sacar conclusiones de carácter general.

Un aspecto que aconseja tener bastante prudencia respecto a la generalización de las conclusiones anotadas respecto al ámbito productivo se refiere a la fase por la que atraviesa cada una de las empresas asociativas ya que en todos los procesos de reforma agraria se observan momentos de conflictos o de desestabilización del sistema asociativo como se anota en el capítulo siguiente.

.....

.....

Capítulo V

ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS FORMAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCIÓN

En el capítulo anterior se entregaron la información recogida en los estudios de casos y la información secundaria disponible sobre los resultados obtenidos en el orden organizativo, de administración, técnico, productivo y económico de las empresas asociativas en la agricultura. Como se ha podido apreciar, la evolución de estas empresas en dichos aspectos no fue homogénea. En este capítulo, el análisis se centra en dos tendencias principales de la evolución de las empresas asociativas, que sirven de sustento a los factores que tratan de explicarla. 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 han ido 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 han presentado situaciones institucionales insalvables.

Como se verá más adelante, 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.

A continuación se hace un esfuerzo sistemático por ordenar las causas directas o indirectas de la disolución y permanencia de estas nuevas estructuras agrarias.

A. ANTECEDENTES CUANTITATIVOS

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.⁵¹ 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 habría disminuido a 5 350 unidades (cuadro 11). En esta reducción de cerca de 7 000 empresas en un lapso de 12 años fue determinante la evolución de la Reforma Agraria chilena, que significó la liquidación de más de 5 000 empresas organizadas o en formación registradas en 1973.

En general, se observa un franco deterioro no sólo del número de empresas sino también de la cantidad de familias beneficiadas y de la superficie ocupada (cuadro 11).

Este fenómeno alcanzó su expresión más radical en Chile, en que después de ser su experiencia la más intensa del continente, en la actualidad casi no existe un sector asociativo. Procesos en igual sentido pero de menor intensidad se registraron en Perú y Colombia, con diferencias significativas en cuanto a la importancia que tuvieron en su propio contexto.

Por el contrario, en otros países estudiados no se observa esta tendencia. Panamá y El Salvador muestran estabilidad en el número de empresas, si bien registran disminución de socios y de superficie en virtud de sus respectivos mecanismos de desafiliación; Honduras, en tanto, muestra un perfil en el que tiende a incrementar el sector asociativo, que llega casi a duplicarse entre los dos momentos comparados (cuadro 11). La República Dominicana presenta algunas características que pueden considerarse sui generis. La preocupación activa del proceso agrario fue buscar fórmulas que permitieran al sector reformado transitar desde empresas de marcado estatismo hacia formas empresariales asociativas, con participación creciente de los campesinos en su gestión. Sin embargo, este proceso no prosperó⁵² y en 1985 se establecieron normas conducentes a la parcelación de la tierra a base de una estrategia de trabajo y producción familiares. Lo asociativo se circunscribió a la provisión

Cuadro 11

EVOLUCION DE LAS EMPRESAS ASOCIATIVAS DE LA REFORMA AGRARIA LEGALMENTE CONSTITUIDAS

País	Año	Máximo			Actualidad			
		Unidades (numero)	Familias (numero)	Superficie (hectáreas)	Año	Unidades (numero)	Familias (numero)	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 <u>a/</u>	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 <u>b/</u>	1982	340	31 183	250 000	1986	340 <u>c/</u>	27 174	210 783
República Dominicana <u>d/</u>	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 para cada país.

a/ 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.)

b/ Ministerio de Agricultura y Ganadería, VI Evaluación del programa de Reforma Agraria, San Salvador, 1986.

c/ 29 de estas cooperativas no operan por encontrarse en el área de conflictos.

d/ En marzo de 1985 los asentamientos colectivos se transformaron en asociativos. Como esto implicaba dejar de explotar la tierra en forma común, se inició un proceso interno de parcelaciones.

de insumos, obtención de créditos y comercialización de la producción.

B. DOS AGENTES PROTAGONICOS

1. El Estado

Los cambios en el poder político generalmente traen consigo redefiniciones de las estrategias de desarrollo. La alternancia política ha incidido también directamente en las definiciones y programas de Reforma Agraria-Empresas Asociativas. Así como en algunos periodos se cumplieron decididamente estos programas, en otros, el sustento político de la Reforma se ha debilitado o ha cesado. La Reforma Agraria-Empresa Asociativa se interrumpió en la mayoría de los países en que se había aplicado, con lo cual entró en crisis la credibilidad en sus postulados básicos de a) superar la estructura agraria tradicional; b) aumentar considerablemente la producción y la productividad; y, c) incorporar al campesino al proceso de desarrollo social, económico y político del país.

En la fase de debilitamiento del proceso de Reforma Agraria-Empresa Asociativa tendieron a predominar las posiciones antagónicas y aumentó la eficacia de las acciones de los grupos directamente afectados por la Reforma.

Es fácil identificar un número importante de casos en que ha habido real compromiso con los postulados de la Reforma Agraria, con gobiernos que han dado adecuada prioridad a la entrega de los recursos necesarios; con procesos sociales y políticos muy activos en el respaldo de las medidas de transformación del agro; con equipos técnicos que han realizado responsablemente las tareas de diseño, planificación y aplicación de la Reforma Agraria; en síntesis, con un esfuerzo muy grande en recursos humanos, materiales y económicos, que se han empleado para modificar la situación del agro y transformar al campesino de espectador del devenir nacional en protagonista del proceso de cambio. Sin embargo, este esfuerzo puso en evidencia que la tarea por hacer era enormemente superior, en tiempo y recursos, a la ya realizada, si efectivamente se deseaba cumplir a cabalidad los propósitos de la Reforma Agraria. Pero sobre todo mostró que el camino de la

participación real del campesino es difícil de recorrer no sólo para éste, sino para los técnicos y las instituciones oficiales. El período de maduración del cambio agrario es necesariamente largo.

El mecanismo que ha operado en la detención del proceso de Reforma Agraria difiere de país en país. En general, éste se ha caracterizado por el estancamiento de las medidas de reforma, en especial de las expropiaciones, y por la disminución del apoyo oficial lo que en muchos casos ha coincidido con la redefinición de las orientaciones de las políticas agrarias.

La interrupción de la Reforma Agraria, en algunas ocasiones, ha obedecido a una decisión drástica seguida de un conjunto de medidas encaminadas a revertir los avances del proceso reformador. En otros casos, la interrupción se ha identificado con la cancelación de las expropiaciones, manteniendo vigentes en distinto grado algunas políticas de apoyo al sector reformado y adoptando una posición más flexible respecto a las distintas formas de organizar la producción del área reformada.

En el caso colombiano, en que el alcance de la Reforma Agraria fue poco significativo en cuanto a la extensión de las tierras afectadas (sólo el 5% de la superficie con capacidad agrícola), cabría suponer que las formas asociativas podrían haberse consolidado mediante una relación más estrecha con los organismos públicos. No obstante, a partir de 1973, comenzó a cambiar la orientación de la política agraria y a perder el proceso reformador el apoyo oficial, lo que afectó la estabilidad de las empresas comunitarias. "De más de 1 300 empresas y grupos existentes y 320 000 hectáreas ocupadas por los mismos, en 1974, descienden a 629 unidades y sólo a 107 463 hectáreas en 1985" (González, 1986). Desde 1975, con el Plan de Desarrollo Rural Integrado, la política agraria se encaminó a respaldar a la empresa privada. La "reforma agraria se limita a las zonas donde surgen conflictos sociales graves" (González, 1986), mientras el Estado dirigía prioritariamente su apoyo a los sectores que lo ayudaran a "disminuir la presión sobre la tierra y a incrementar la productividad del pequeño productor" (González, 1986).

Sin el apoyo directo y permanente del Estado, las empresas del sector reformado disminuyeron casi un 50% entre 1976 y 1985. El número de socios y la superficie ocupada se redujeron 74.2% y 61.4%, respectivamente (cuadro 11).

Resulta interesante comprobar que en Colombia se dieron —dentro de las proporciones relativamente limitadas que alcanzó la Reforma Agraria— los mismos procesos, con características iguales o semejantes, que los registrados en otros países que emprendieron reformas de mayor alcance, como si no pudiera sustraerse a las tendencias que recorrieron el continente.

A pesar de todo, la Reforma no ha desaparecido del horizonte agrario del país. A partir de 1982, "sin poder hablar estrictamente de aceleración del proceso de reforma agraria, sí debe reconocerse un esfuerzo del Presidente Betancourt por implementar una reforma agraria que posibilite la pacificación del país" (González, 1986).

Chile, presenta probablemente uno de los casos más radicales en cuanto a la interrupción del proceso de Reforma Agraria, en comparación con los demás países estudiados. En 1973, momento del quiebre institucional, 92 165 familias tenían asegurado su derecho a la tierra, en una superficie de 10.1 millones de hectáreas expropiadas (García, 1986). El nuevo gobierno detuvo las expropiaciones e inició la "regularización" del área reformada, consistente en devolver a sus propietarios todas las unidades en proceso de expropiación en las que no se había alcanzado el perfeccionamiento jurídico del acto expropiador; en los casos en que los ex propietarios no habían recibido una fracción del predio afectado (reserva) optaron y recuperaron una parte del mismo. Además, el Estado se autoadjudicó parte de las tierras expropiadas, con diversos propósitos. Por último, después de la "regularización", la superficie restante (3.1 millones de hectáreas) fue asignada a 38 000 campesinos, en forma de parcelas individuales. Las empresas asociativas organizadas o en formación se redujeron de 5 809 en 1973 a sólo 10 en 1985, con 473 socios (cuadro 11).

Paralelamente a esta desactivación del proceso reformador se redefinió la política agrícola y el papel del Estado. De una política agraria en que el Estado

intervenía en favor del campesino, se pasó a una política centrada en la empresa privada, en que el mercado es el elemento ordenador del funcionamiento del sistema económico.

Con respecto a la asignación individual de la tierra y a la reactivación del mercado de tierras, se modificó por Decreto Ley 208 (diciembre de 1973) el artículo 71 de la Ley 16 640 de Reforma Agraria para que personas "no campesinas" pudiesen optar a tierras del área reformada; se permitió la venta de la tierra (Decreto Ley 208) al derogarse la disposición del artículo 78, letra a) de la Ley 16 640 que prohibía la transacción de las propiedades asignadas, sea en forma individual o colectiva; y se suprimió el requisito de autorización previa del Consejo de la CORA para la venta de las propiedades --del sector reformado-- inscritas en el Conservador de Bienes Raíces por más de tres años (Modificación del Decreto 208 del artículo 3º del D.F.L. 1 600). Con la modificación de los mecanismos jurídicos recién señalados, se pudo revertir el proceso reformador y posibilitar el traspaso de la tierra desde el campesinado beneficiario de la Reforma, hacia los sectores empresariales, en los cuales se ha sustentado el desarrollo reciente del sector agrícola chileno.

En el Ecuador, hacendados y agricultores han presionado desde 1973, para que se derogue el Decreto 1001 sobre la abolición del trabajo precario en el cultivo del arroz, y se anulen las causales de expropiación de la segunda Ley de Reforma Agraria 1172 dictada en octubre de ese año. Ambas leyes tendían predominantemente a la adjudicación de la tierra en forma asociativa, a cooperativas y comunas campesinas. Dicha presión rindió sus frutos en 1976, al dejarse sin aplicación las disposiciones contempladas en el artículo 25 de la Ley vigente, el cual declaraba como objeto de afectación las tierras que al 1o. de enero de 1975 no tuvieran explotado eficientemente por lo menos el 80% de la superficie agropecuaria aprovechable del predio.

El nuevo gobierno, establecido en 1976, aplicó con escasa intensidad la Ley de Reforma Agraria; y antes de retirarse, para dar paso a un nuevo período democrático, expidió la Ley de Fomento Agropecuario, en marzo de 1979, centrada en un esquema productivista y no redistributivo. En su artículo 82 consideraba como predios eficientemente

explotados a los que emplearan fertilizantes y semillas, mecanización agrícola y contaran con infraestructura productiva, y suprimía la exigencia de tener un porcentaje cultivado de la tierra, como causal de inexpropiabilidad.

En virtud de esta Ley de fomento, el Estado garantizaba la integridad de los predios sin importar su estado de explotación (artículo 89); además, quienes atentaran contra los predios (invasiones, por ejemplo) no serían considerados beneficiarios de la Reforma Agraria (artículo 93).

En síntesis, desde 1976 se ha paralizado, salvo excepciones, la acción expropiadora del Estado. Al mismo tiempo, se ha abandonado el estímulo oficial a la formación de empresas asociativas (en cooperativas o comunas) y se ha reducido el apoyo del IERAC a las empresas.

Las cooperativas tanto arroceras de la costa como agropecuarias de la sierra han tendido a permanecer respaldadas por la Ley de cooperativas. En el caso de las primeras, la presencia de la Federación Nacional de Cooperativas Arroceras contribuyó también a su estabilidad, aunque el trabajo y la producción comunitarios se han ido progresivamente debilitando, mientras se han fortalecido las estrategias productivas de carácter campesino o familiar.

En 1980, el gobierno democrático al llevar a la práctica el Programa de Desarrollo Rural Integral, aumentó su apoyo a la organización cooperativa, sin alterar las tendencias a la individualización que ya venían manifestándose.

Nuevamente, a partir de 1984 se ha aplicado un conjunto de medidas que desprotegen a las organizaciones campesinas, específicamente las formas asociativas cooperativas y comunales. El objetivo No. 3 del Plan Operativo del IERAC indica la decisión de "intervenir en las organizaciones campesinas beneficiarias del proceso de reforma agraria que no cumplan con los objetivos establecidos por la ley", sobre todo en lo que se refiere a su rentabilidad.

En 1986, el Poder Ejecutivo vetó la nueva Ley de Comunas que había sido aprobada por el Parlamento, y que contemplaba avances sociales y mejoras productivas en las comunas campesinas indígenas del país. Estas medidas favorecieron la explotación individual en desmedro de la forma asociativa.

El Salvador, país que inició la Reforma en 1980, ha seguido manteniendo una política favorable a la organización asociativa del área reformada. Las nuevas empresas han contado con el apoyo decidido del aparato gubernamental, pese a la situación de guerra interna y a que ésta ha afectado a áreas donde existe este tipo de empresas. Su número se ha mantenido relativamente estable (cuadro 11), aunque ha habido deserción y una tendencia a la individualización en el uso de la tierra.

Sin embargo, la posibilidad de que gobierne un sector conservador, que ya ha declarado su rechazo a la Reforma Agraria, puede significar la eliminación sistemática del sistema asociativo del agro salvadoreño, dado que aún no se ha otorgado el debido reconocimiento jurídico a las empresas. En este caso continúa vigente el período reformador, y el futuro de las empresas dependerá de los cambios en la esfera estatal.

En Honduras los grupos del ejército que "habían venido impulsando el proyecto reformista militar entre 1975 y 1978 son desplazados de la dirección y control del mismo..." (Ponce, 1986).

Aunque los gobiernos que se han sucedido han cambiado la orientación de la política agraria, congelando la Reforma, no se ha producido un viraje completo de las políticas agrarias ya que las empresas asociativas han continuado recibiendo el apoyo del gobierno, que les da "un trato preferente en cuanto a la asistencia técnica, crediticia y social" (Ponce, 1986).

Detenida la etapa "activa" de la Reforma, se han seguido constituyendo empresas en tierras públicas y el sector asociativo se ha expandido al aumentar el número de éstas de 1 088 en 1977 a 1 941 en 1985 (cuadro 11).

En definitiva, la detención de la Reforma Agraria consistió esencialmente en que el gobierno no cursó ninguna

petición de expropiación que se hizo llegar al INA -- simplemente se tramitaban-- y reprimió toda actividad que atentara contra la propiedad privada (ocupaciones de tierras), pero no se expresó en una política regresiva contra el sector reformado.

La Ley de Reforma Agraria de 1975, dió prioridad a la adjudicación de tierras a las empresas asociativas campesinas, criterio que rige hasta la fecha.

La experiencia hondureña en materia de empresas asociativas es bastante heterogénea, ya que coexisten casos exitosos con situaciones de estancamiento y descomposición que son importantes. Efectivamente, la mayoría de las empresas enfrenta serios problemas económicos y sociales (Ponce, 1986). Lo más relevante en el caso hondureño es el poder que han alcanzado las organizaciones representativas de las empresas asociativas, lo que les ha permitido entrar en un sistema de negociación permanente con el poder político, más allá de la simpatía de éste por estas estructuras de poder.

En el Perú, la evolución del proceso de Reforma se ha vinculado también con el cambio en el ámbito político. Si bien el gobierno del General Morales Bermúdez (1975-1980) abrió un paréntesis "durante el cual el ritmo de las expropiaciones fue decreciendo hasta desaparecer" (Guerra, 1986), el cambio en las disposiciones legales lo realizó posteriormente el gobierno del Presidente Belaúnde Terry (1980-1984).

Al término del gobierno del General Morales Bermúdez, detenidas las acciones de Reforma Agraria, se promulgó la Constitución de julio de 1979, en la que se condonaron las deudas por las tierras de la Reforma Agraria, y se inició el tránsito hacia la legalización de las parcelaciones y la posterior liberalización del mercado de tierras. La condonación, que sonaba muy positiva a los oídos campesinos, dejó también sin efecto la reserva de dominio en favor del Estado, con lo cual se pudo entregar la tierra a cada familia (parcelaciones) --cumpliendo con la aspiración del campesino-- y se abrió, al mismo tiempo, el mecanismo que conducía a su pérdida, al posibilitar su venta.

A partir de 1980 "el Estado ha entregado la responsabilidad de la recuperación y del desarrollo agrícola a la iniciativa del capital privado y bajo el argumento de igualdad de trato a todos los productores agrarios se desarrolla un desplazamiento de prioridades desde las empresas asociativas a los propietarios individuales..." (Guerra, 1986).

Esta reorientación de la política agraria quedó reflejada en la Ley de Promoción y Desarrollo Agrario (Decreto Legislativo 2 de 1980) que, en lo esencial, autorizaba el cambio de modelo empresarial con la sola petición de partes, restablecía la compraventa de tierras y paralizaba las expropiaciones.

A mediados de 1984 se completó el cuadro legal (Decreto Supremo 113-84-AG (1984) que derogaba los Decretos Supremos 001-82-AG (1981) y 048-83-AG (1981)) que posibilitó en forma abierta la parcelación de las empresas asociativas con pleno dominio sobre la tierra y otros bienes. Las normas principales eran las siguientes (Vidal, 1985):

a) El cambio sólo procede en empresas que han adquirido el pleno dominio de sus bienes (art. 1o.).

b) Entre los criterios por seguir, está el de cautelar, sin excepción, los derechos de los socios y trabajadores (art. 1o. d).

c) Los socios que votaron en contra de la parcelación, tendrán derecho a exigir que se excluya de ella una unidad multifamiliar para la explotación asociativa entre ellos (art. 4o.).

d) Los estudios deberán considerar la formación de empresas de servicios que apoyen la explotación agraria (art. 5o.).

e) El Banco Agrario podrá proporcionar a la empresa asociativa los recursos necesarios para financiar los estudios (art. 7o.).

f) La aprobación previa del plano de parcelación y la entrega de certificados de posesión a los socios para que puedan obtener préstamos del Banco Agrario (art. 7o.).

g) Inscripción de los parceleros en el padrón de regantes por la acción de la Dirección General de Reforma Agraria (DGRA) (art. 7o.).

Se mantuvo el criterio de que la decisión de parcelación era privativa de cada Cooperativa Agraria de Producción.

La decisión política de impulsar un desarrollo rural sustentado en la economía privada, la falta de apoyo a la empresa asociativa que vivía momentos críticos, y el interés creciente del campesino por lograr una parcela para afrontar en mejores condiciones la crisis por la que atravesaba la empresa asociativa, fueron los elementos que condujeron a un proceso intenso de parcelación y luego de venta de tierras del sector reformado. Si bien la verdadera incidencia de estos procesos aún no se refleja totalmente en las cifras, se estima que el número de empresas asociativas había descendido de 1946 en el año 1979 a 1 163 en 1985 (cuadro 11). Aunque todos los antecedentes llevan a suponer que el resultado fue más drástico,⁵³ González (1985) señala que la división de tierras pertenecientes a las empresas asociativas es de una magnitud que no ha sido aún establecida.

Repetidas veces se ha destacado que los procesos de cambio agrario se han vinculado con gobiernos reformadores, que han dado prioridad a formas alternativas de propiedad y uso de la tierra. Así, en Panamá, "la evolución de las formas asociativas de producción refleja fielmente la política económica aplicada en el país por el gobierno militar hasta 1978" (Santamaría, 1986).

A partir de esa fecha, junto con el cambio de poder político, se produjo un viraje de la política agraria que afectó sobre todo a la empresa asociativa de producción. Se "abandona el camino de la economía multisectorial basada en la propiedad privada, estatal y asociativa que se venía practicando hasta la fecha y comienza a ponerse en práctica una política económica que favorece preferentemente al sector privado" (Santamaría, 1986).

No se trataba aquí --como en el caso de Chile-- de una transformación radical, sino más bien de una congelación de las medidas de reforma agraria y de un cambio de prioridades en el apoyo estatal, que se volcó hacia el sector empresarial. No desapareció ni se jibarizó el sector reformado, pero tampoco se estimuló su crecimiento: "En los últimos cinco años no se han constituido nuevas organizaciones campesinas y la acción de la Reforma Agraria se ha limitado al otorgamiento de títulos de propiedad a productores individuales" (Santamaría, 1986). Entre 1978 y 1986 sólo se liquidó una empresa asociativa.

En la República Dominicana, desde 1961, los gobiernos han mantenido vigente, con distinta intensidad, el proceso de reforma agraria. En general éste ha sido lento salvo en el período 1971-1973. La intervención del Estado hasta 1972 optó por el establecimiento de asentamientos individuales. A partir de 1972 se inició además la organización de asentamientos colectivos en que la propiedad de la tierra y, en buena medida la gestión, quedaban reservadas al Estado. En 1978 se dejaron de constituir asentamientos individuales y se trató de aumentar la participación de los socios en los asentamientos colectivos y de formar un nuevo tipo de unidad empresarial llamada Empresa Campesina de la Reforma Agraria (ECRA). Este intento resultó fallido y sólo en 1985 el Estado transformó por ley (Ley 269) los asentamientos colectivos en asociativos en los cuales la tierra se otorgaba en usufructo permanente, para el trabajo y la producción familiar. Se prohibió la enajenación de tal usufructo. En síntesis, el Estado abandonó las formas colectivas (propiedad y gestión estatal) y optó por formas de carácter familiar, en un marco asociativo en cuanto a los servicios y la comercialización, y con mayor sentido de participación.

Algo similar ocurrió en México entre 1935 y 1956. En un período breve (1935-1940) el Presidente Lázaro Cárdenas impulsó una nueva concepción del ejido campesino. Este, que había sido concebido como una parcela de subsistencia para los peones de las haciendas, pasó a convertirse en el sistema de tenencia preponderante para el desarrollo de la agricultura nacional. A la administración de Cárdenas correspondió el 50% de la distribución de las tierras ejidales efectuada entre 1915 y 1956, y durante ella se

promovió la formación de ejidos colectivos, en los que la labranza de la tierra era trabajo comunitario. Se estima que cerca de 3 000 ejidos (15% del total) se constituyeron con esas características.

En el período 1941-1956, la orientación de la política agropecuaria se alteró notablemente. El reparto de la tierra dejó de ser el objetivo prioritario para dar preferencia a la expansión de la frontera agrícola, de la infraestructura de riego, y la asistencia técnica para incrementar la producción y la productividad, con la introducción de abonos, fertilizantes y semillas mejoradas. "El problema agrario se está viendo ... como un aumento de la cantidad de tierras de cultivo y de los rendimientos por hectárea ... (más que como) ... un reparto a los campesinos de la tierra disponible" (Maddox, 1965). Hacia 1950, quedaban sólo 600 ejidos colectivos de un total de 18 000. La tierra repartida hasta 1956 fue el 30% del total reformado; sin embargo, ella benefició sólo al 14% de las familias que habían recibido tierras desde 1916, con lo cual la superficie media de la parcela individual de los ejidos aumentó de 10 ha en 1934, a 22 en 1940, y a 42 ha en 1956.

La experiencia del Portugal es sugerente debido a que las características de la constitución y disolución de las formas asociativas de producción surgidas de la Reforma Agraria guardan bastante semejanza con lo ocurrido en los países aquí estudiados. En dicho país, los movimientos de ocupación de tierras efectuados en 1975 por los trabajadores rurales, en especial los temporales, presionaron significativamente para la ejecución de la Reforma Agraria. En aquel año, 1 130 000 hectáreas pasaron a ser controladas por los trabajadores-asalariados agrícolas organizados cuyo objetivo primario era reducir el desempleo, incrementar los salarios y evitar la descapitalización de los grandes predios. El proceso contó con el apoyo del Estado, que promulgó un conjunto de normas y creó organismos específicos para dar cobertura a las nuevas unidades de producción. Estas fueron desde el inicio de tipo colectivo, como las Unidades Colectivas de Producción (UCP) y las Cooperativas de Producción Agrícola (CPA). Las primeras se formaron a base de las grandes propiedades, típicas del antiguo sistema latifundiaro tradicional, que practicaban una agricultura extensiva en tierras de secano, utilizando sólo las de mejor calidad.

Los latifundios no se dividieron pues se tenía el propósito de generar agricultura de escala. Cerca del 57% del total de las formas asociativas correspondió a las UCP que contaron con el 60% de la superficie reformada (de Barros, 1986).

Las Cooperativas de Producción Agrícola fueron unidades de dimensiones más reducidas que optaron por conservar los límites de las explotaciones agrícolas originalmente ocupadas y expropiadas posteriormente. El área disponible era por lo general de tierra fértil y de riego, beneficiada además por proyectos hidroagrícolas. La agricultura practicada en las CPA era diversificada e intensiva. Las CPA constituían el 35% del total de las formas asociativas y controlaban el 20% de la superficie afectada por la Reforma Agraria (de Barros, 1986).

Sin embargo, la declinación de estas formas asociativas colectivas comenzó pronto. En 1977 se inició el deterioro del número de unidades, superficie controlada, y trabajadores permanentes empleados. Las causas que lo originaron fueron, fundamentalmente, el escaso apoyo que encontraron los asalariados sin tierra en la agricultura familiar, que inició un proceso de reivindicación de tierras y su anexión a sus explotaciones, lo que detuvo la política de entrega de tierras a las unidades colectivas; y las condiciones creadas por los trabajadores en el sentido de gestionar y controlar los medios de producción, distribuir el excedente y las remuneraciones igualitariamente y garantizar un empleo permanente a todos los trabajadores, entraron en contradicción con el objetivo de maximizar las utilidades que busca toda empresa agrícola de tipo capitalista (Oliveira Baptista, s/f). En las unidades colectivas y cooperativas, se multiplicaron en exceso las labores culturales; se orientó la producción a ciertos cultivos poco rentables, o se intensificó el trabajo en tierras de escasa fertilidad, todo esto en procura de la maximización del empleo, lo que se tornó incompatible con la capitalización y tecnificación requeridas.

También contribuyó al desmantelamiento de las formas asociativas de tipo colectivo (y de la Reforma Agraria en general), la oposición del empresariado agrícola que veía disminuir aceleradamente la fuerza de trabajo eventual provista antes por los asalariados sin tierra. Este grupo

se opuso también a la parcelación de las tierras retiradas de las formas asociativas y su entrega a pequeños agricultores, ya que esto les restaría otra fuente de fuerza de trabajo para sus explotaciones.

Los beneficiarios de la disolución de las formas asociativas en Portugal fueron casi exclusivamente los antiguos propietarios (Oliverira Baptista, s/f). La parcelación afectó sólo el 10% del área contrarreformada. De esta manera, de 511 unidades asociativas (UCP-CPA) existentes en 1975 se pasó a 300 en 1984; el 1 130 000 de ha en poder de dichas unidades se transformó en 428 000 en 1984. El número de puestos de trabajo permanente creados en 1975 por las UCP-CPA fue 44 100; en 1984, sólo quedaban 11 300 empleos vigentes.

En los países estudiados el Estado, como agente primordial del devenir de las transformaciones agrarias, tuvo una participación caracterizada por la gran inestabilidad de las estrategias de cambio agrario, las que dependieron de los vaivenes de los centros de poder públicos. Esta inestabilidad se manifestó en fases de reforma decidida seguidas de interrupciones y modificaciones de las estrategias agrícolas y agrarias. A su vez esta discontinuidad significó una redefinición respecto a las opciones estructurales adoptadas como fórmulas de reemplazo de los sistemas latifundarios, y se abandonó en varias ocasiones la fórmula asociativa para optar por vías de carácter campesino familiar o de empresariado moderno. La discrecionalidad del Estado en este sentido hace difícil toda evaluación de la Reforma Agraria-Empresas Asociativas ya que, en casos extremos, se han liquidado estas últimas sin la menor participación campesina y antes que se diera el tiempo suficiente para su propia autodefinición.

2. El campesinado: entre lo asociativo y lo familiar

El agente social sujeto del cambio agrario, al menos desde el punto de vista teórico, ha sido el campesino o el trabajador agrícola. Su participación en la organización del trabajo y la producción se ha manifestado en forma contradictoria, al moverse entre dos opciones que, según las circunstancias, han contado con su adhesión o rechazo. Más allá del plano ideológico en que suele ubicarse el debate intelectual sobre las nuevas estructuras sociales

agrarias, en la historia misma de cada proceso reformador se puede observar esta dicotomía entre lo asociativo o comunitario y lo familiar. Por esta causa los intentos de establecer formas asociativas se encuentran entrecruzados con tendencias a la parcelación.

En la relativamente corta experiencia en las formas asociativas de trabajo y producción agrícolas se ha podido constatar que la presión campesina se ha orientado hacia el usufructo familiar de la tierra, aunque se mantenga indivisa la propiedad de la misma o hacia la división de la propiedad en unidades familiares. Este es un hecho generalizado y representa una de las tendencias predominantes de la evolución de la experiencia asociativa en el agro.

Esta presión ejercida por los propios campesinos tiende a concretarse en la coexistencia del trabajo y la producción comunitarios con el trabajo familiar, es decir, en estructuras mixtas, o puede resultar, como ha ocurrido con mucha frecuencia, en la liquidación de lo comunitario mediante la división de hecho o de derecho de los recursos de la empresa. En este último caso, a veces se ha mantenido lo asociativo para la prestación de múltiples servicios a las unidades familiares. También, la inadecuación de la estructura comunitaria a los intereses de independencia de los campesinos que prefieren una unidad familiar, se ha expresado en algunas ocasiones en tasas relativamente altas de deserción entre los socios iniciales o mediante la puesta en operación de mecanismos de segregación de los socios que desean la parcelación. En algunos casos, cuando la rigidez del sistema asociativo ha sido muy manifiesta, se han producido conflictos en torno a la permanencia de estas estructuras productivas.

González (1985) define la individualización como la repartición de la tierra comunitaria entre las cabezas de familia, lo que implica la desaparición de la propiedad mantenida en condominio y la formación de unidades de carácter familiar.

En Colombia, el INCORA mismo, en el período de promoción de las empresas comunitarias, cedió ante los conflictos que en ellas surgieron y terminó por aprobar la

individualización, y levantar el impedimento legal para dividir y vender la tierra, derecho que conservaba para sí.

En Chile, en pleno proceso de reforma agraria, mientras se organizaban formas asociativas de producción en las unidades expropiadas, se manifestaba una fuerte tendencia de parte de cada jefe de familia a disponer de tierras para su trabajo directo. En todas las unidades reformadas, cada trabajador tiende a tener "goce" y "talajes", como los que tenía en la ex hacienda, se señalaba en el diagnóstico de la Reforma Agraria preparado en 1972 por ICIRA (Barraclough y Fernández, 1974). Y agregaba que hay provincias donde el 39.4% de la tierra sembrada en el sector reformado está constituido por los "goces", y en otras, casi la mitad de la masa ganadera de las unidades reformadas está constituida por los "talajes" individuales (Barraclough y Fernández, 1974).

Borja (1985) observa en el Ecuador que, "ya en el orden mismo de realización del proceso productivo es fácilmente percibible que se privilegia la atención a la parcela individual. En el caso de las cooperativas constituidas por adjudicatarios individuales, es obvio que así sea, pero igual cosa sucede en el caso de cooperativas 'mixtas'".

En El Salvador, la demanda de espacios productivos para la familia de los socios, destinados a procurarle su propio sustento se ha manifestado repetidas veces en las empresas comunitarias. La falta de respuesta a estas aspiraciones podría estar en el origen de la deserción de los socios originales de las empresas, la que alcanzó el 58.8% en 1986 (MAG, 1986 b). De hecho, se ha observado inquietud entre los beneficiarios de la cooperativa a raíz de la incertidumbre que les provoca la carencia de título de propiedad, "... los campesinos que no han recibido títulos de dominio definitivo se preguntan acerca de la posibilidad real de retener las parcelas que ellos han demandado" (Prentice y Cobb, 1985).

También en Honduras, se observa que, a pesar de haberse verificado un intenso proceso reformador con un claro sesgo hacia las formas asociativas, la explotación individual no ha perdido vigencia. Una encuesta realizada por el IICA-INA (1981) en una muestra de 910 "grupos internos" ⁵⁴ indicaba que algo más de una sexta parte de

las empresas encuestadas mantenían una forma de tenencia y explotación de la tierra individual e independiente. A su vez, algo más de 10% de otras empresas mantenían parcelas individuales además de la tierra en propiedad en forma cooperativa. Por otra parte, en más del 50% de las empresas de carácter asociativo se explotaban parcelas de tierra en forma individual para beneficio privado exclusivo de los socios y sus familias, con predominio de la clase de explotación en usufructo para el autoconsumo familiar, sobre todo de granos básicos. De esta forma, aproximadamente 14 200 beneficiarios de la Reforma Agraria, equivalentes a dos quintas partes de los socios cuando se hizo la encuesta, tenían acceso a parcelas individuales según diferentes modalidades de tenencia, en algo más de la mitad de las empresas encuestadas.

Continuaba manifestando el informe del IICA, que aunque el énfasis de las normas de asociación y modalidades productivas era claramente de carácter comunitario, el hecho de que casi una quinta parte de las empresas se caracterizara por un régimen de tenencia de parcelas individuales, mostraba que ese tipo de explotación de la tierra no había perdido vigencia.

Debido a la importancia relativa de la producción individual, ciertos recursos, en especial la mano de obra, son competitivos vis a vis los recursos supuestamente comprometidos con la empresa, aspectos que a su vez inciden en la subutilización de sus recursos.

En Panamá, "la parcela individual forma parte de la propiedad colectiva de las empresas asociativas". El año 1972, una encuesta (Santamaría, 1986), mostraba que el 10% de los ingresos de las familias se originaba en el cultivo de las parcelas individuales. En 1983 según una encuesta realizada en una muestra de 43 asentamientos, el 20% de los ingresos familiares procedían de las parcelas individuales.

Para enfrentar las tendencias individualistas, las organizaciones campesinas con este tipo de problema han decidido apartar a los socios que manifiesten su inconformidad con el trabajo colectivo, entregándoles en ocasiones parcelas en propiedad individual (Santamaría, 1986). Este procedimiento explica, en parte, la disminución de un total de 7 326 familias en 1978 a 5 795 en 1986 en los asentamientos panameños (cuadro 11). En el

el Perú, la tendencia a la parcelación también ha sido documentada por diversos autores. Guerra (1986) anota que los campesinos "al ver peligrar el destino de la organización asociativa, han optado en muchos casos por parcelar las cooperativas, recurriendo al sistema de producción que han conocido en el pasado y entendiendo que la tierra en propiedad y conducción directa les proveerá de seguridad y bienestar futuros, aun cuando esto signifique su autoexplotación por rentabilidad real no segura".

"La tendencia hacia la desarticulación de las estructuras asociativas comienza al interior de algunas Cooperativas Agrarias de Producción, como una reacción espontánea de los propios campesinos, ante las serias deficiencias en la organización y administración de las mismas."

"Mucho antes de alterarse los mecanismos legales para la liberalización del mercado de tierras, los campesinos, por iniciativa propia y sin conexión directa con este cambio de orientación de la política agraria, inician un proceso de parcelación al interior de las Cooperativas Agrarias de Producción." "El intento de parcelarse comenzó en 1978, cuando la Cooperativa Agraria Casimiro Chuman, decidió dividir o sectorizar la tierra para que sea trabajada por grupos, bajo la dirección de un capataz" (González, 1985). Los campesinos no han tenido la intención de acabar con las empresas asociativas, sino mejorar su administración "modificando su carácter centralista y colectivista en la gestión de la tierra" (González, 1985), e incorporando algunos incentivos, como el reparto del excedente dentro del grupo sectorizado.

A causa del éxito relativo alcanzado, que coincidió con la sequía de 1979-1980 que sólo permitió el cultivo del 10% de las tierras, la idea de parcelar se extendió con rapidez. Por consiguiente, la legislación que se dictó para facilitar las parcelaciones fue bien recibida por una parte importante del campesinado.

En República Dominicana (Rodríguez, 1986) todos los asentamientos colectivos se han convertido en asociativos, con la excepción de los asentamientos ganaderos y cañeros, que tienen prohibición expresa de la Ley. El funcionamiento del asentamiento asociativo puede explicarse porque cada beneficiario trabaja su propia parcela. Su

familia puede ayudarle con labor, aunque también puede contratar mano de obra. Sin embargo, los insumos, el crédito y el mercadeo son responsabilidad de la asociación que ya se había formado cuando los asentamientos eran colectivos. Los beneficios se reparten de acuerdo con la producción de cada asentado, luego de deducir los gastos individuales de producción. La tendencia hacia la producción individual "es legitimada mediante la ley No. 269 sobre asentamientos asociativos, promulgada en 28 de marzo de 1985" (Rodríguez, 1986).

C. FACTORES EXPLICATIVOS DEL DESEMPEÑO Y LA EVOLUCION DEL SISTEMA ASOCIATIVO

Una vez constatada la evolución reciente del sistema asociativo latinoamericano, en cuanto a sus principales tendencias en cada país estudiado, y examinado el comportamiento de los agentes protagónicos de dicho proceso, corresponde ahora abordar los principales factores explicativos de los mecanismos que destacaron en las diversas tendencias observadas.

Para tal efecto, como ha sido habitual en el análisis del desempeño de las empresas asociativas, se ha buscado su explicación en dos categorías de factores: externos e internos.

Los primeros, escapan al control directo de las empresas 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 económica específicamente orientada al sector agrario (González, 1985). Estos 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. En síntesis, todos los elementos que incidieron 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; los factores

geográficos y ecológicos que constituyen el medio ambiente en que se asienta la empresa; las relaciones sociales implícitas en las nuevas estructuras agrarias, como también las instancias de gestión y decisión relativas al uso de los recursos, la producción, el empleo y remuneración de los factores; en suma todos los elementos más cercanos y propios de la empresa social y productiva.

Es fundamental tener presente que no se está frente a una dinámica lineal de causalidad, sino que más bien a un fenómeno multiactivo, que tiene como eje el juego de tensión y ajuste, que se plantea entre un modelo orgánico inserto en una estrategia global de desarrollo impulsada por el Estado y un cuerpo social definido -los campesinos- que tiene sus propias particularidades e intereses.

Esta visión 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 a 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. En ciertos casos de alto potencial, puede estimular la parcelación y la venta de la tierra y, en otros, puede inducir a un elevado nivel de acumulación e inversión, y consolidar una empresa altamente eficiente. Por esta razón, el análisis se hace a partir de la propia historia de las empresas asociativas, mostrando indistintamente el juego de factores con incidencias duales.

1. Factores culturales, institucionales y de recursos

Entre los aspectos considerados claves en la consolidación de las empresas asociativas, hay factores histórico-culturales que han incidido en la predisposición al uso comunitario de los recursos y al trabajo en común. En este mismo sentido ha influido positivamente la existencia de instituciones comunitarias tradicionales ligadas a los municipios o a etnias. En Honduras, por ejemplo, los rasgos institucionales y religiosos heredados del período colonial han contribuido en gran medida al desarrollo de la acción comunal actual. Uno de ellos es la creación del

municipio, que dio lugar en las áreas rurales a la asignación de tierras ejidales y comunales para que fueran utilizadas colectivamente por los vecinos. Por su parte, la Iglesia Católica fomentó la organización del "patronato" que movilizó a la gente hacia la unificación y la acción comunitaria en beneficio de la colectividad. Posteriormente, en la década de 1950 se estimuló, con el control del Estado, la organización de los individuos de los antiguos patronatos, y se fomentó la formación de cooperativas (Ponce, 1986).

En la relación por países que se hace más adelante se irán presentando con más detalle los factores principales que han contribuido a la consolidación o al fracaso de las formas asociativas que aquí se reseñan someramente.

En las comunidades indígenas de los países andinos, por ejemplo, un factor de éxito ha sido su tradicional cultura comunitaria y, por cierto, su identidad étnica. En otros países han sido importantes, entre otros, la experiencia anterior de los asociados en disciplina laboral, organización sindical, uso de técnicas modernas, trabajo en cuadrillas, en ligas campesinas con proyectos de producción comunes; la aplicación de las enseñanzas extraídas de la lucha por la tierra, que ha resultado en su actuación mancomunada para obtener mejores frutos económicos y mayor autonomía; la formación de una conciencia colectiva; el apoyo de instituciones como la Iglesia y los partidos políticos. Factor decisivo ha sido la importancia económica, social y política del sector reformado y, dentro de él, de las formas asociativas.

Entre los factores de fracaso, en el sentido de individualización, parcelación y liquidación, se han observado la heterogeneidad de los socios en cuanto a escolaridad, experiencia productiva y tradiciones; la creación forzada de empresas comunitarias teniendo que reunir a la gente para entregarles la tierra; la mala selección de los beneficiarios, al incluir muchos campesinos que no habían trabajado nunca la tierra sino que desarrollaban actividades totalmente ajenas a la labranza; la persistencia de algunos rasgos característicos de la antigua estructura de los fundos, haciendas o plantaciones expropiados; 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 se vieron constreñidos a integrarse en una asociación no surgida de una autoconvocatoria y autoselección grupal; percepción de la empresa como un modo de vida inducido, impuesto "desde arriba" y no como la realización de una 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; limitaciones en cuanto a cantidad y calidad de las tierras asignadas; la escasa significación de la propia Reforma Agraria por no haber iniciado sobre bases sólidas una justa distribución de la riqueza en el campo; la descapitalización inicial de los predios adjudicados; el cúmulo de exigencias de las instituciones bancarias para otorgar créditos a los beneficiarios de la Reforma Agraria.

Así en Colombia, la persistencia de una cultura comunitaria entre algunas poblaciones indígenas, se considera como un factor de éxito de las empresas comunitarias. Se ha comprobado, por ejemplo, en la zona indígena de Toribio y San Francisco, en el Departamento del Cauca (González, 1986), la continuidad de todas las empresas comunitarias, y se ha registrado incluso un aumento de ellas, a pesar de estar ubicadas en zonas de baja productividad. Lo contrario ha sucedido en el resto del país. Precisamente por su estilo de vida comunitaria, la experiencia de empresas asociativas ha sido más coherente y constante en las comunidades indígenas, pese a las numerosas dificultades que se han presentado. Los grupos indígenas que han intensificado en los últimos años el proceso de recuperación de tierras, están ejecutando sus planes de explotación económica según el esquema de la empresa comunitaria. Varias de ellas se han formado independientemente de la acción del INCORA.

En la sierra ecuatoriana, la adjudicación de algunas haciendas a comunidades con identidad étnica ha permitido consolidar cooperativas de la Reforma Agraria con trabajo y producción comunitarios. Estas coexisten con importantes grupos cuya cultura fundada en el individualismo, ha dificultado la formación de un sistema asociativo importante en la agricultura. Análogamente, volviendo al caso de Colombia, O. Delgado (1965) plantea "no es en modo alguno irreal el calificar a la cultura colombiana, en todas sus clases sociales, como saturada por el valor del individualismo, difundido en la filosofía clásica y

benthamista impuesta por las elites desde la post-independencia; ha sido este pensamiento un elemento fundamental en la conducta social. Quizás para eludir un choque con el sistema de valores, aun los más juveniles grupos heterodoxos que han empezado a retar al sistema político y social tradicional, se han abstenido de plantear el colectivismo como una forma de organización social en general".

En general, las comunidades indígenas de los países andinos se caracterizan, primero, por la propiedad colectiva de un espacio rural que es usufructuado por sus miembros de manera individual y colectiva; segundo, por una forma de organización social basada sobre todo en la reciprocidad y en un particular sistema de participación de las bases; y, tercero, por la conservación de un patrón cultural singular que recoge elementos del mundo andino (Matos, 1976).

Además de la tradición cultural de mayor acento individualista o mayor actitud comunitaria, la suerte de las empresas asociativas estaría comprometida por la relativa homogeneidad del colectivo de socios. En el caso de Panamá, Santamaría (1986) sostiene que "los obreros agrícolas, que son la mayoría de los socios de las organizaciones campesinas, adquirieron una disciplina laboral en las compañías bananeras y a través del movimiento sindical tuvieron acceso a las ideas socialistas, lo que posteriormente facilitó su integración en formas asociativas de producción".

Para Honduras, (Kuekelhaus y otros, 1983) subraya también "las experiencias previas en el trabajo asalariado, en el uso de técnicas modernas y de división del trabajo" para el éxito de las empresas asociativas: "los ex-obreros agrícolas, sobre todo los que trabajaban antes en las fincas bananeras, ya están acostumbrados al trabajo en 'cuadrilla', ya conocen las técnicas modernas de cultivo y el funcionamiento de empresas grandes con una estructura administrativa más compleja". Además, muchos tienen experiencia en la organización y la lucha sindical y han aprendido que "en la unidad está la fuerza". Están acostumbrados a reproducir su fuerza de trabajo por la vía del mercado y no por la producción para la subsistencia. "Los obreros agrícolas son más susceptibles a la producción comercial en gran escala porque volver a la finca

tradicional de subsistencia para ellos significaría una baja en su nivel de vida, sobre todo en cuanto a los ingresos monetarios y acceso a mercancías de consumo."

Por las razones anteriores, las ventajas de la explotación asociativa son más evidentes en algunos cultivos permanentes con alto grado de especialización como el banano, la caña y la palma africana, en que la producción tradicionalmente se ha realizado con trabajadores agrícolas asalariados.

En los pocos casos en que los Centros de Producción ⁵⁵ tuvieron relativo éxito en Chile, durante el gobierno del Presidente Allende, según Barraclough y Affonso (1973) pareciera haberse tenido en consideración que "... el Estado puede suministrar un alto nivel de asistencia técnica y administrativa y tiene ingerencia directa en la administración. Segundo, los trabajadores no poseen una fuerte tradición de producción independiente sino que, por lo general, eran asalariados previamente. Tercero, la operación agrícola es especializada y requiere niveles relativamente altos de inversión y tecnología avanzada en las explotaciones madereras, crianza moderna de ovinos, explotación de viñas, grandes huertos frutales..."

En el análisis de la experiencia ecuatoriana Borja (1985) sostiene que la heterogeneidad de los socios es común, y que ella está dada tanto por el origen cuanto por la ubicación de los socios en la estructura agraria anterior a la Reforma. "En el caso de la sierra -continúa Borja- y más particularmente en las Cooperativas organizadas para ser adjudicatarias de tierras, ingresan como socios los huasipungueros, arrimados, yanapas y más bien como excepción, trabajadores eventuales de la hacienda."

En la dinámica de las cooperativas prevalece la estructura prerreforma pese al discurso educativo sobre los principios cooperativos y su forma de administración. Las gerencias han sido asumidas por los ex empleados o ex huasipungueros, con la aceptación de la totalidad de los socios. Algo similar a lo descrito en relación con las cooperativas de la sierra sucede en las cooperativas del litoral.

En los casos en que la heterogeneidad grupal ha sido extrema y los cargos directivos han sido ocupados por grupos urbanos extremadamente jerarquizados, la operación cooperativa ha respondido a los intereses de dichos grupos y la tendencia a la ruptura ha sido creciente (Borja, 1985).

En la formulación del sistema asociativo como modelo empresarial de la Reforma Agraria, ha tenido importante gravitación la experiencia anterior de los asociados, y por lo tanto, las particularidades de la expresión del movimiento campesino latinoamericano. Este tendió a estructurarse en torno a las organizaciones por la lucha reivindicativa y por la tierra, con un importante contenido ideológico inspirador; igual dinámica ha favorecido, en ciertos países, la consolidación del sistema asociativo, el cual nació como una propuesta del propio campesinado.

En Panamá, por ejemplo, según Santamaría (1986), en la medida en que el proceso de autoselección se dió mediante la participación en luchas reivindicativas y, en algunos casos, en ligas campesinas con proyectos de producción comunes, se fueron creando las bases para el trabajo colectivo en la producción, fundado en la corresponsabilidad y co-intencionalidad en la búsqueda de objetivos comunes.

En los casos en que los socios no pertenecían a ninguna organización, y que para su integración, la organización en empresas asociativas fue aceptada como la única alternativa para conseguir tierras y beneficios de los programas especiales de apoyo, fue más difícil constituir una empresa basada en el trabajo colectivo. Para ellos, ha sido indispensable contar con líderes capaces de dirigir no sólo políticamente la lucha por la tierra, sino de organizar la producción de manera de conseguir beneficios para el grupo.

Además, dentro de las empresas asociativas, según Santamaría el principio de autoridad colectiva es muy fuerte, lo que ha permitido ir apartando a los socios que manifiestan disconformidad con el trabajo colectivo, sin que se disgregue la empresa. Esta situación se desprende de las cifras sobre la evolución cuantitativa del sector asociativo, que revelan que si bien el número de socios se

reduce, no ocurre lo mismo con el número de empresas (Santamaría, 1986) (cuadro 11).

En un estudio realizado en Honduras, Kueckelhaus (1983), plantea la hipótesis de que se tiende a la consolidación del sistema de empresas asociativas "cuando los campesinos aplican las mismas enseñanzas que aprendieron en la lucha por la tierra a su situación actual y se unen para transformar las condiciones relativamente desfavorables en que les toca desempeñarse. El resultado es que los campesinos luchan mancomunadamente para obtener mejores condiciones de precios, créditos, etc., y por un mayor grado de autonomía en la determinación de sus proyectos".

En este mismo país, aunque el sector reformado no tiene una gravitación realmente importante en el contexto económico global, las organizaciones campesinas, por el hecho de representar el 15% de la población campesina total, ejercen gran presión sobre el aparato del Estado. A la vez, esto ha posibilitado que algunos dirigentes de las organizaciones ahora sean miembros del Congreso Nacional de la República, y que muchos de ellos integren las juntas directivas de entidades autónomas de crédito, de control de precios y de asistencia social. El resultado ha sido una mayor participación y promoción del sector campesino, en especial de las agrupaciones asociativas (Ponce, 1986).

En Panamá, la consolidación de las formas asociativas de trabajo y producción en el agro, es fruto no sólo del proceso de organización campesina y lucha por la tierra, sino también de la consiguiente formación de conciencia colectiva. Como lo anota Santamaría (1986), ese fenómeno "no es producto de la práctica social exclusivamente, ya que la actividad de instituciones como la Iglesia y los partidos políticos ha jugado un papel importante".⁵⁶

Para el caso de Colombia, el INCORA menciona (González, 1986) entre los factores de individualización y liquidación "la heterogeneidad de los socios en cuanto a escolaridad, experiencia productiva y tradiciones".

En la formación del colectivo de socios se aplicó el principio de otorgar la tierra a quienes la trabajaban, sea en plantaciones, estancias ganaderas o haciendas. Sin embargo, en algunos países se siguió un sistema de

inscripción y solicitud individual, lo que generó un sustrato social muy heterogéneo. Así, por ejemplo, "durante la etapa de preasentamiento se realiza la convocatoria a inscripción de los aspirantes, su elección, inducción, capacitación y posteriormente, la entrega material del predio" (González, 1986). El número de socios depende de la denominada "cabida técnica", es decir, de la cantidad y calidad de la tierra. Con este procedimiento se han formado algunas empresas asociativas sin ningún antecedentes o experiencia en común. Entre las causas de la parcelación de la tierra y liquidación de los grupos asociativos, González (1986) anota el hecho de que en numerosos casos "se forzó la creación de empresas comunitarias, reuniendo a la gente para entregarle la tierra".

En la República Dominicana, según Rodríguez (1986) "otro factor de fracaso de los asentamientos colectivos de la Reforma Agraria fue la pésima selección de los beneficiarios. Se puede encontrar entre los beneficiarios a mucha gente que, aunque viven en el campo, nunca han trabajado la tierra y habían ejercido profesiones como vendedores de billetes de la lotería, tractoristas, choferes, barrenderos, etc."

En ese país (Rodríguez, 1986), la determinación del cupo de beneficiarios también resultó ser un factor negativo para los asentamientos colectivos. Siguiendo un criterio político, se rebasó la capacidad de asentados de esas unidades productivas, con lo cual al final de cada cosecha los ingresos por beneficiario eran exiguos lo que, naturalmente, creaba una sensación de malestar entre los campesinos. Esto, unido a otros factores, fue creando la división y posterior desintegración de los asentamientos colectivos.

En Chile, a los pocos años de iniciarse la Reforma Agraria, según un estudio realizado en 1967 (ICIRA, 1967) algunos aspectos de la antigua estructura del fundo seguían aún latentes en los recién formados asentamientos. Es así como "hay diferencias entre los campesinos asentados en la asignación de goces de tierra y de talajes para animales, es decir en la forma tradicional de recibir remuneración por el trabajo en el área patronal del fundo o la hacienda".

Hay que advertir que en la Reforma Agraria chilena, en general no se benefició a quienes formaban la pirámide administrativa de la hacienda, de manera que las contradicciones internas no fueron tan acentuadas como en otros países. Sin embargo, las diferencias preexistentes entre los campesinos de los fundos expropiados, tendieron a conservarse y a defenderse los derechos de usufructo adquiridos en el período patronal. De este modo persistían las disparidades entre las distintas categorías campesinas, lo cual redundó en una "importancia creciente de la producción individual campesina en el sector reformado sobre la base de sus 'goces' y 'talajes'" en desmedro de la producción asociativa (Barraclough y Affonso, 1973).

En estos casos, la formación de empresas mixtas, que además del espacio comunitario han reconocido espacios para el trabajo y producción familiares, ha resultado más realista y, por lo mismo, más estable. A veces fue necesario homogeneizar los derechos familiares a la tierra y a la vivienda reconocidos tradicionalmente en las haciendas.

La mayor parte de las empresas asociativas de trabajo y producción de la región se han formado con la intervención del Estado, ya sea mediante los procesos de reforma agraria o, en general, de asignación de tierras a campesinos, lo cual significa que no se han originado por decisión de sus miembros y han sido definidas desde afuera. En este sentido, no ha regido el principio de ingreso y retiro voluntario que normalmente se aplica en la formación de las organizaciones sociales. No se podría sostener que se haya forzado a los campesinos a ingresar en las empresas asociativas, pero sí que ellos se han visto constreñidos a integrarse en una asociación que no es fruto de una autoconvocatoria y autoselección grupal. A un jefe de hogar que rechace la opción que se le ofrece, el proceso de reforma agraria puede convertirlo en cesante o en proletario. Por ello, al constituirse una empresa asociativa, los grados de libertad o el costo de oportunidad de los miembros, son muy reducidos.

Esta mecánica se observa en casi todos los países donde se instituyó esta forma de organización productiva. En el caso colombiano, Delgado (1985) plantea que, "en general el ingreso de los socios a las empresas asociativas no fue deliberado, consciente o voluntario", lo cual se

evidencia en el hecho de que "los propios miembros de las empresas comunitarias formadas por el INCORA, en todo momento la percibieran como un modo de vida inducido, antes que como la realización de una conciencia social".

Análoga situación se observa en Honduras, donde también se está frente a una modalidad impuesta desde arriba. Ponce (1986) sostiene que "el trabajo colectivo fue introducido en la mayor parte de los grupos no por iniciativa de los miembros, sino bajo la presión directa o indirecta del Estado, y en parte por la influencia de la respectiva organización campesina". En el caso de la República Dominicana, además de constatarse este mismo fenómeno, se observa su repercusión directa en el éxito o fracaso de la fórmula asociativa. F. Rodríguez (1986) sostiene que "el hecho de que los asentamientos campesinos colectivos fueran impuestos desde arriba, es decir, que los campesinos no tuvieran ninguna participación en la implantación del nuevo modelo organizacional, es un factor importante del fracaso de estos asentamientos. Además, no hubo acciones reivindicativas de los campesinos por la obtención de tierras que fueran objeto de colectivización por parte del Estado dominicano, ni se creó previamente una conciencia entre los futuros beneficiarios sobre el tipo de asentamiento por realizar. La decisión de crear los asentamientos colectivos sorprendió a toda la opinión pública nacional".

En el Ecuador, la organización de cooperativas entre los campesinos ha sido un proceso inducido. Borja (1985) expone esta idea en forma clara: "De un total de 1 662 cooperativas existentes a nivel nacional, 1 514 se conforman en el período 1964-1968. En todos los casos, las cooperativas surgen como fórmulas organizativas propuestas desde lo externo. La 'inducción' está dada por la propia legislación agraria, que plantea la cooperativa casi como modalidad única de acceso a la tierra. En todo caso, es claro que el cooperativismo no es una alternativa organizativa surgida desde el campesinado" (Borja, 1985).

Una selección que conduce a una gran heterogeneidad de los socios y la formación inducida por algún organismo oficial sin mayor participación, tienden a traducirse en dificultades de cohesión interna y de disciplina. A la vez conducen a la deserción de una parte de los socios, como se ha comprobado en El Salvador, la República Dominicana,

Panamá y Colombia. También la falta de experiencia o de luchas comunes, es un preámbulo a la individualización.

La deserción registrada en Panamá no sólo es consecuencia del proceso de formación del colectivo de socios sino, como ya se señaló en el capítulo IV, "la deserción de los socios de las organizaciones es una de las consecuencias del bajo índice de utilización de la fuerza de trabajo disponible. Las organizaciones en peores condiciones no llegan a utilizar el 15% de la mano de obra disponible anual, mientras que las mejores la utilizan entre un 40 y un 50%". "La mayoría de los campesinos que abandonaron su organización trabajan hoy como obreros agrícolas o urbanos" (Santamaría, 1986). Según este autor, los bajos índices de utilización de la mano de obra se debieron a la falta de estudios sobre la cantidad de socios adecuada a los recursos adjudicados, lo que produjo gran desequilibrio por exceso de mano de obra.

Cuando la constitución del colectivo de socios se ha basado en la dotación de la fuerza de trabajo de la hacienda, estancia o plantación, se han presentado dificultades para definir a los beneficiarios seleccionados de entre los campesinos o trabajadores ligados a las estructuras tradicionales y también se ha tropezado con serios problemas para integrar como socios a campesinos o trabajadores agrícolas venidos de "afuera".

Como se vió en el capítulo anterior, con respecto a las nuevas relaciones laborales y a la nueva forma de definir el proceso de trabajo en la empresa asociativa, surge una serie de conflictos internos como consecuencia directa de haberse quebrantado la lógica familiar de la organización del trabajo. Este fenómeno alcanzó tal grado de tensión que fue minando permanentemente la estabilidad de las empresas.

En Chile, durante la segunda fase de la Reforma Agraria, el gobierno decidió agrupar los predios expropiados en unidades aún más grandes. Sin embargo, los beneficiarios generalmente se resistieron a unirse con campesinos de otras propiedades. Según Barraclough, además, "los beneficiarios de la reforma agraria ven con hostilidad a los minifudistas y obreros sin tierra en la medida que estos últimos reclaman sus derechos en las unidades reformadas" (Barraclough y Affonso, 1973).

En el Ecuador, se presentaron dificultades similares para integrar campesinos ajenos a las haciendas o trabajadores agrícolas de las mismas, que no eran jefes de familia ni obreros contratados en forma permanente.

En síntesis, la intervención de los organismos públicos en la selección de los beneficiarios y la organización de la asociación respectiva, no ha estado libre de dificultades y conflictos. Una de las consecuencias de las dificultades para integrar como beneficiarios y socios a campesinos ajenos al personal de haciendas y plantaciones, ha sido la persistencia de profundas diferencias entre la baja densidad de fuerza de trabajo en relación con los recursos de tierra en el antiguo polo latifundiarío y la fuerte presión demográfica en las áreas de minifundio. Estas diferencias se han traducido en presiones por obtener tierra o trabajo.

En el caso del Perú, la contradicción se ha dado entre los socios beneficiados y los trabajadores eventuales que quedaron sin tierra después de la Reforma. En algunos casos, éstos han absorbido la demanda de trabajo de los hijos y familiares de los socios, a costa de una baja de la productividad. Hay que reconocer también que gracias a que existen cooperativas en los valles costeros, los trabajadores eventuales cuentan por lo menos con salario, seguro social y servicios como movilidad escolar, educación y alimentación, en las épocas de auge de las cooperativas.

Respecto a las presiones que se ejercen sobre las empresas asociativas para obtener trabajo, ellas se originan por la abundancia relativa de recursos en relación con la situación existente en las áreas de minifundio.

La primera evaluación de los asentamientos realizada en Chile (1967), indicaba la existencia de tierras disponibles para un mayor número de beneficiarios, y que los asentados preferían dedicarse al cultivo de sus goces de tierra, con lo que disminuía su participación en los trabajos asociados o comunitarios (ICIRA, 1967). En otra evaluación (Departamento de Desarrollo Rural, s/f) realizada en 1971-1972 en cien asentamientos, es decir, en organizaciones transitorias entre la hacienda y la cooperativa adjudicataria, se midió el trabajo aportado por la mano de obra externa a los miembros de los asentamientos y sus hijos, y se concluyó que éste representaba sólo un

5.7% del total de jornadas. La explicación de esta baja contratación parece haber sido el carácter transitorio de los asentamientos, en los cuales se generaba conflicto entre el trabajo familiar y el trabajo en la empresa colectiva: "mientras más trabajo aporte el campesino en forma colectiva, menos tiempo tendrá para explotar su propia parcela. Si se trajeran más familias a la unidad reformada para suministrar trabajo con el propósito de lograr una explotación más intensiva, esto no sólo implicaría más personas entre las que habría que dividir las ganancias futuras, sino que, lo que es más importante en este momento, aumentaría la competencia por el uso individual de los recursos limitados de la colectividad. Por otra parte, si se utilizan afuerinos en la explotación colectiva, esto no sólo viola la política oficial, sino que también aumenta el riesgo de que se produzcan conflictos laborales y que estos afuerinos pidan, a corto plazo, una plena participación" (Barraclough y Affonso, 1973).

En Colombia González (1986) constata que también se plantea este tipo de problemas e indica como un impedimento serio para la estabilidad de las empresas asociativas la incapacidad del sistema de retribución al trabajo de los socios, para discriminar a cada uno de ellos según el trabajo aportado.

La percepción, por parte de los socios, de las limitaciones en cuanto a cantidad y calidad de la tierra, fue 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.

La importancia económica, social y política del sector reformado de la agricultura y dentro de él de las formas asociativas fue decisiva para la perduración de las nuevas estructuras productivas.

Por ejemplo, en Colombia, Delgado (1985) señaló que "el programa avanzó dentro de las limitaciones propias del bajo perfil tradicional de la reforma y en 1975 alcanzó el máximo desarrollo, al contarse en tal año más de mil unidades con un total de 11 269 socios ... A partir de

entonces, las empresas entrarán en la fase de la decadencia, próxima a culminar con su conversión total en parcelas individuales y el cambio de los anteriores títulos colectivos".

Este "bajo perfil" es confirmado por González (1986) quien afirma que "no cabe duda que los resultados de la reforma agraria fueron pobres y así lo indica el aporte de 2% que hace la producción asociativa al producto interno bruto agropecuario. Por este motivo se han presentado proyectos de reforma, pero éstos aún no han contado con el resuelto apoyo requerido para su aplicación".

El mismo autor sostiene que, basándose únicamente en las empresas comunitarias promovidas por el INCORA, se puede afirmar, por los resultados observados, que el problema no está en las empresas sino en la misma Reforma Agraria, que nunca fue realmente significativa ni dio comienzo sobre cimientos sólidos a una justa distribución de la riqueza en el campo. La proporción de tierras afectadas por la Reforma, como se vio, es muy baja y no corresponde precisamente a las de mayor capacidad agrícola (González, 1986).

En este país (Delgado, 1985) el hecho de que previamente no se hubiesen explotado las tierras ingresadas al INCORA por extinción del dominio y cesión gratuita, es un primer indicio de que a lo menos una proporción elevada de ellas posee baja capacidad de uso agropecuario.

Mientras en el país (sin Antioquia), de la superficie catastrada un 31.4% se ha clasificado como muy mala e improductiva, en la superficie total ingresada al INCORA, y en buena parte ya transferida a beneficiarios, el porcentaje correspondiente asciende a un 73.7.

Como contrapartida, en los países en que la Reforma Agraria fue más "intensa", (Perú y Chile), la calidad de la tierra asignada era en su mayor parte de alto potencial productivo.

En la experiencia peruana, por ejemplo, la Reforma Agraria, comenzó a aplicarse en los fundos más rentables y tecnificados de la costa (Guerra, 1986); lo propio sucedió con el uso y usufructo de las aguas de riego, al transferirse por ley el monopolio ejercido por los ex

propietarios a Comités de Regantes y Juntas de Usuarios (Guerra, 1986), todo lo cual contribuyó a corroborar que el objetivo era dotar al sector reformado de recursos naturales de alto potencial productivo.

De manera análoga, en Chile, parte importante de las expropiaciones se realizó en fundos del Valle Central donde se concentran las mejores tierras del país. Sin embargo, los sectores terratenientes expropiados conservaron, además de un área de reserva, la mayor parte del capital, especialmente máquinas y equipos ya que éstos eran inexpropiables por ley. Ante este hecho, se produjo una importante descapitalización en el sector reformado (García, 1986). Cabe agregar que los inquilinos no habían podido acumular un capital mínimo que les permitiera iniciar en nuevas tierras una explotación independiente. Esta situación motivó una activa movilización de recursos por parte de CORA al sector reformado, lográndo incluso revertir el proceso de descapitalización y en algunos casos se pudo superar el nivel de capitalización al momento de la expropiación.

Una situación similar a la chilena, se constata en el Ecuador. Borja (1985) señala que "la información disponible permite afirmar que en la mayor parte de los casos, las organizaciones campesinas recibieron predios casi totalmente descapitalizados. Lo señalado impactó en los niveles de despegue económico de las organizaciones, tanto más que a una adjudicación descapitalizada se sumaba una deuda por el pago de la tierra, la cual si bien era 'generosa' en términos de precios y plazos, presionaba sobre las posibilidades de capitalización".

La misma situación de descapitalización inicial se verifica en Colombia, ya que las tierras ingresadas al sistema de reforma agraria eran principalmente de predios adquiridos mediante acciones jurídicas de extinción de dominio, por hallarse esos predios incultos (Delgado, 1965), es decir, abandonados.

En general, pareciera que el problema de la descapitalización inicial, que pone en duda la viabilidad de la empresa asociativa, se acentúa aparentemente más en los casos en que el sustrato es de agricultura hacendal que cuando su base es de 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 periodos de plena Reforma, en que el apoyo político era decisivo, fueron considerables en el caso de Honduras, Panamá, Perú, Chile y el Ecuador. En algunos casos, se logró dotar a las empresas de inversión en plantaciones, ganadería, maquinaria, equipo y 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 consolidación de las nuevas empresas.

El apoyo de los gobiernos en ciertos periodos 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 la experiencia peruana de reforma agraria, "las empresas asociativas rurales, no tienen acceso a la banca privada, porque su reducida rentabilidad no les permite pagar sino las tasas subsidiadas del Banco Agrario". Los préstamos eran exclusivamente apoyados por cultivo, y sólo muy recientemente (1985) se han establecido préstamos integrales, asignados según los planes de producción de las cooperativas (Guerra, 1986).

El Banco Agrario del Perú, en 1971 entregaba el 32.6% del crédito a las empresas asociativas y el 67.3% a las empresas individuales. En 1984 la distribución fue muy similar, 33.9% a las asociativas y 66.1% a las otras. Sin embargo, en 1975 se llegó a otorgar a las asociativas el 65.4% y a las individuales el 34.6%. Este es un buen indicador para apreciar la dirección del apoyo oficial (Guerra, 1986).

La situación de la inversión y la capitalización en las empresas asociativas peruanas es la expresión de un contexto más amplio que alcanza al conjunto del sector. Béjar (1987) sostiene que "en conjunto, todo el agro peruano continúa sufriendo un defecto estructural que viene del pasado: no hay inversión --ni pública ni privada-- destinada a capitalizar, es decir, a dotar a las áreas rurales de la infraestructura indispensable en caminos, canales y otras obras físicas. No hay tractores ni maquinarias suficientes que incrementen la rentabilidad de las empresas. El financiamiento destinado a capitalización continúa siendo insuficiente o inexistente". En estas circunstancias, cada socio piensa que puede conducir mejor una explotación de carácter individual.

Como en otros países, también en Colombia (González, 1986) "las organizaciones campesinas manifiestan disconformidad ante el cúmulo de exigencias de las instituciones bancarias para otorgar créditos a los beneficiarios de la reforma agraria".

2. Razones de la tendencia a la parcelación e individualización

En Honduras (Ponce, 1986), el sector reformado se caracteriza por considerables diferencias y desigualdades, ya sea en la cantidad y calidad de la tierra adjudicada, la asistencia técnica y crediticia recibida o bien en el nivel de desarrollo organizativo y de bienestar social alcanzado por los campesinos. Mientras algunos grupos manejan grandes capitales (por ejemplo el complejo de Guanchias e Isletas), y están plenamente integrados al mercado capitalista, y sus socios reciben ingresos mensuales substanciales, la mayoría de los grupos se debaten en una situación económica precaria. Muchos son simplemente "minifundios colectivos en los cuales sus asociados utilizan técnicas de cultivo tradicionales". Es decir, a los diferentes niveles de capitalización se unen también diversas oportunidades de acceso al crédito, que son más fáciles para las empresas asociativas dedicadas a cultivos de exportación (Ponce, 1986).

En ocasiones, las empresas dotadas de tierras de gran fertilidad potencial y que han alcanzado niveles también elevados de productividad, han tendido a la individualización y parcelación por diversas razones. En

Colombia, González (1986) señala que, en primer lugar, se crea entre los socios la imagen de que disponen de recursos e ingresos suficientes para hacer viables unidades familiares exitosas. Cada familia ha logrado mejorar sus condiciones de vida y acumular, lo que acentúa la tentación de independencia. En segundo lugar, esta posible independencia se hace más fuerte en presencia de pequeños conflictos y más aún cuando existen problemas de administración o de falta de claridad en los resultados.

En las tierras de riego de Chile y el Perú, estos fenómenos se han manifestado con claridad. Los socios de las empresas ubicadas en áreas donde la renta diferencial crece a tasas elevadas, pueden sentirse potencialmente más ricos, e incluso postular la división para vender sus parcelas. En estas áreas el mercado fundiario es más activo y ejerce presiones hacia la parcelación.

En Colombia (González, 1986), se ha observado que la individualización se relaciona con la intervención excesiva de los funcionarios del INCORA que tendieron a asumir funciones de coadministración de las empresas.

Una situación relativamente distinta se presenta en el Ecuador. En términos generales, sostiene Borja (1985), las posibilidades de consolidación de la unidad productiva cooperativizada son mayores si 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 ha frenado el proceso de fragmentación en el caso citado es 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 robustecen.

Desde luego, el predominio de una u otra tendencia está en función directa de la cantidad y calidad de la tierra del colectivo. Si la tierra es buena y suficiente en cantidad, es obvio que favorece la capitalización más rápida y, por lo tanto, crece la posibilidad de acceder a los servicios cooperativos.

Como lo indica González (1986), en Colombia, generar empleo es la razón de ser de toda forma asociativa de producción y trabajo. De hecho, uno de los elementos positivos es que las empresas comunitarias hayan generado empleo estable para los socios y ocasionalmente para familiares de los socios. Sin embargo, se pueden crear con el transcurso del tiempo desajustes entre los trabajadores activos disponibles entre las familias de los socios y la demanda de empleo efectiva de la empresa. En numerosos casos, los hijos adultos no encuentran puesto de trabajo en la empresa, ya sea por falta de inversión o incluso por una inversión excesiva en maquinaria. Estos desajustes llevan a vislumbrar en la parcela familiar mayores opciones de trabajo para sus miembros, muchas veces a base de regresiones tecnológicas. El INCORA, señala entre las razones que han inducido la individualización la "dificultad para incorporar a los hijos al trabajo en la empresa" (González, 1986).

En Chile, 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 a la organización como un ente aparte (García, 1986).

Una situación análoga se observa en el Perú. Según una reciente encuesta realizada en los valles de Cañete y Chancay-Saleche (González, 1985), 63% y 68%, respectivamente, de los encuestados opinaron que no se sentían dueños de las cooperativas y sólo 23% y 17%, respectivamente, manifestaron lo contrario. Por otra parte, ante la pregunta de quiénes eran los dueños de la cooperativa, más del 50% opinó que el Estado y menos del 30% que eran los socios.

En cuanto a la participación de los socios en la gestión de sus empresas, como lo señala González (1985), en Colombia, todos los socios tienen igual derecho de administrar la empresa y pueden elegir y ser elegidos para los puestos directivos. Por esta razón, las formas asociativas son de autogestión. Esta característica es importante ya que abre al campesino la posibilidad de tener mayor participación en el aspecto empresarial, lo que no

sucede en otro tipo de sistema productivo. Sin embargo, se crean ciertos problemas, como la falta de capacitación empresarial de la mayoría de los trabajadores, lo que trae como consecuencia deficiencias administrativas. En algunas ocasiones, los más jóvenes tienen mayor preparación y, por lo mismo, más capacidad para ocuparse de los aspectos propios de la administración. Sin embargo, su menor experiencia y su bajo nivel en la escala jerárquica les crea conflictos con los estratos de mayor edad y prestigio, lo que conduce frecuentemente a problemas de autoridad y de ruptura de la unidad interna.

También en este país tiende a producirse una diferenciación más o menos permanente de los socios que ejercen funciones directivas, quienes por razones de burocratización no acuden al trabajo manual diario. Esto se mezcla con clientelismos en el interior de la empresa en que se favorecen con las faenas más fáciles a los grupos ligados a la administración vigente. Estas situaciones crean condiciones propicias para la descomposición de las formas asociativas.

En el Perú, "en aquellos lugares donde las normas que regulaban las relaciones de los socios eran muy claras fueron rebasadas por el compadrazgo y la relación familiar que existe entre los socios. De acuerdo con las costumbres, un dirigente se ve limitado en sancionar a un 'compadre' o a un miembro de su familia, razón por la cual no puede 'exigir' a otro socio. Su autoridad queda disminuida y su prestigio comprometido. Pese a que la nueva Ley de Cooperativas le da amplias facultades al gerente para superar esta deficiencia, el problema se ha mantenido y en algunos casos agravado. Sin embargo, a pesar de que se cometían una serie de abusos y excesos, las sanciones se cumplían en aquellos casos en que la autoridad era ejercida por una persona (profesional) que no era miembro de la empresa. Muchos gerentes que tuvieron un buen desempeño fueron separados de las empresas por querer darle mayor énfasis al manejo del personal" (Guerra, 1986).

En Honduras, Ponce señala como un factor central del buen desempeño de la empresa "la existencia de dirigentes íntegros, dedicados al grupo, honestos y de vocación democrática" (Ponce, 1986).

En la República Dominicana, Rodríguez (1986) sostiene que "la participación campesina en la gestión de los asentamientos colectivos, aunque reducida como experiencia, es otro de los factores de éxito. Primero, porque se consignaba por ley y segundo, porque a través de los comités especializados, los beneficiarios podían conocer y darse cuenta de muchas de las interioridades de la reforma agraria y del funcionamiento de los asentamientos. El hecho de que la Asamblea de Beneficiarios se reuniera con cierta frecuencia, también es otro de los indicadores de la participación. Los asentamientos colectivos fueron los pioneros en cuanto a la participación campesina en los asentamientos de la reforma agraria. Su lucha y sus vicisitudes fueron el germen para la formación de la mayoría de las asociaciones campesinas que existen en el sector reformado y fuera de él".

Sin embargo, "la estructura organizativa de los asentamientos, aunque en su formulación y diseño parece ser que permite una participación funcional de los adjudicatarios, en la práctica no siempre es así, ya que la Asamblea de Beneficiarios ha sido en numerosas ocasiones afuncional y sin poder de decisión en cuanto a debatir e incidir en la determinación de la estrategia económica de la unidad productiva. Al Consejo de Administración se le consigna la mayoría de las responsabilidades, pero la representación campesina está en desventaja de uno contra dos representantes oficiales, con el agravante de que el administrador del asentamiento (representante del IAD) puede vetar cualquier decisión que considere, aunque los integrantes de la unidad productiva colectiva la consideren viable y positiva" (Rodríguez, 1986).

En el Ecuador, la alternancia en la dirigencia no se cumple, y las instancias de "control democrático" que sustentan el cooperativismo, según Borja no funcionan. La estructura legal que rige el funcionamiento de las cooperativas se ha diseñado a base del principio de control democrático. Por esta razón se establece como autoridad máxima la Asamblea General. Para hacer operativas las decisiones de la Asamblea, se designa un Consejo de Administración. A la vez, para que el Consejo canalice las resoluciones, designa una Gerencia. Finalmente, para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto por la Asamblea se considera en la estructura la operación permanente de un Consejo de Vigilancia. En la práctica, el esquema reseñado

no siempre ha funcionado. De hecho, el papel de la Asamblea General se ha restringido casi exclusivamente a la elección de los miembros de los Consejos. A su vez, éstos no ejercen a plenitud sus deberes de administración y vigilancia. En última instancia, en la mayoría de los casos, el Gerente asume la función directiva total y a su alrededor se forma un grupo dirigente que no necesariamente, corresponde a los miembros de los Consejos. A diferencia, entonces, del modelo orgánico, que tendería a una gestión democrática, en la práctica las cooperativas tienen una estructura jerarquizada en cuya cúspide se ubica la gerencia (Borja, 1985) todo lo cual va erosionando la cohesión interna de la empresa.

En las cooperativas "mixtas", el lote colectivo continúa recibiendo el nombre de "la hacienda" y los cooperados lo ven como "ajeno", lo que se atribuye a la forma misma en que se dio el proceso adjudicatario. El IERAC, mantuvo el control de la parte colectiva y a título de ir "preparando" a los socios para que pudieran realizar en el futuro la autogestión, en la práctica sustituyó al "patrón" (Borja, 1985).

En este tipo de cooperativas, la estructura orgánica reproduce en gran parte la de prerreforma; en la cima se ubica la Gerencia y allí se toman las decisiones sobre la organización del proceso productivo. En tanto que la producción individual tiene como referente las necesidades familiares y la participación en el proceso productivo colectivo, se la organiza teniendo cuidado de que no se afecte sustantivamente la producción individual (Borja, 1985).

Según Borja, varios de los problemas que aquejan a las cooperativas y limitan su desarrollo, se vinculan con la falta de capacitación de sus miembros en aspectos relacionados con la administración empresarial. En repetidas ocasiones la acción gubernamental ha favorecido la situación de jerarquización descrita, al haber privilegiado la capacitación de una elite directiva. A pesar de lo dicho, concluye Borja, el esquema jerarquizado no implica de hecho desconocimiento de los procedimientos democráticos en tanto las decisiones gerenciales estén avaladas por consultas previas.

En el Perú, sostiene Guerra (1986), persisten entre los socios comportamientos característicos de la hacienda anterior. No hay iniciativas suficientes para el mejoramiento de la producción y sólo se esperan las órdenes de los administradores y jefes de campo. Los trabajadores de campo no se identifican del todo con la empresa cooperativa sino que la ven como una entidad ajena que no los integra y está alejada de su experiencia cotidiana. Además, tienen una percepción ambivalente de la Gerencia, como una autoridad que conoce la empresa y sabe dirigir; y, simultáneamente, como una instancia autoritaria, continuadora del poder del antiguo propietario.

El mismo autor sostiene que "al producirse la reforma agraria no se hicieron cambios fundamentales en los esquemas ya existentes. Todas las empresas surgieron con gerencias a la cabeza, luego superintendentes o jefes de producción, y jefes de campo en lugar de caporales. Los peones pasaron a ser obreros de campo o trabajadores de campo".

"Mediante el D.L. 85 de 1981, sobre redefinición empresarial, el gerente tiene la representación administrativa y judicial, puede nombrar a los trabajadores y demás colaboradores de la cooperativa y removerlos con arreglo a la Ley (art. 35g), es decir, posee las mismas atribuciones que la Ley de Sociedades Mercantiles concede a los gerentes de la empresa privada."

"Como puede observarse, la estructura jerárquica ha sido alterada a partir de 1981 y en la práctica es más evidente el poder que adquiere la Gerencia en las empresas agrarias; y la serie de problemas que se han derivado, obedecen a que no existe una legislación agraria específica para este tipo de cooperativas, ya que esta ley no fue reglamentada" (Guerra, 1986).

En esta situación, el poder de los gerentes se ve acrecentado, "son ellos quienes más influyen para designar socios o contratar personal para la empresa, argumentando que necesitan contar con personal de su confianza. Este procedimiento 'normal' es avalado por el Consejo de Administración que en muchos casos procede en igual forma. Frecuentemente, el personal es cambiado por cada nueva administración, generando ineficiencias por el crecimiento a veces desmedido del aparato burocrático" (Guerra, 1986).

En el Ecuador, ocurre algo similar, "en el caso de las cooperativas, la jerarquización existente antes de la reforma ha sido transferida a la estructura orgánica y a partir de ellas se generan las decisiones sobre la organización de la producción, observándose una relación directa entre la situación de ubicación jerárquica prerreforma y la ocupación de la dignidad de gerente" (Borja, 1985).

"Aun físicamente la estructura de jerarquización hacendal fue transferida a la cooperativa. El Administrador de IERAC y el grupo técnico que lo acompañaba para realizar la tarea de consolidación de la cooperativa, se ubicó en la casa de hacienda y su relación con los cooperados sin ser autoritaria era paternalista y por lo tanto matizada de evidente verticalidad. Todo lo descrito puede explicar el 'alejamiento' de los socios de la producción colectiva y el privilegio por lo individual" (Borja, 1985).

García (1986), señala que en la experiencia chilena, los campesinos perciben el proceso productivo como "no propio", ajeno, lo que es explicable si se tiene en cuenta que toda su vida han sido empleados por otros para producir y que ha existido cierta tendencia, que no hay que subestimar, a percibir al Estado, específicamente a la CORA, como sustituto del antiguo patrón. Ello reforzaría la tendencia a considerar los intereses de la producción como desvinculados de los propios campesinos, incluso hasta el punto de aparecer contrapuestos.

Opera en el mismo sentido el hecho de pagárseles un anticipo automático que correspondía, la mayor 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, el número de horas trabajadas, etc., por lo que algunos campesinos percibían la producción como de "otro" (CORA). De aquí que se tratara de "sacar el máximo de anticipo con el mínimo de trabajo".

En Colombia, González (1986) anota que el anticipo en dinero conduce 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 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 llamados "frutos de pancoger", que "representan una base importante de la alimentación cotidiana; y lo 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 constituye un factor de motivación suficientemente fuerte como para asegurar una participación activa en ella.

Otro aspecto importante para el desarrollo de las empresas asociativas, se refiere a los planes de trabajo. En el caso de Panamá, se cuenta por lo general sólo con planes de explotación, que contemplan las actividades anuales de los diferentes proyectos de producción. La falta de planes de desarrollo a mediano plazo ha afectado la consolidación de las empresas y en muchas ocasiones se ha terminado por realizar una explotación extractiva de la tierra (Santamaría, 1986).

En el Perú, según una encuesta realizada en una muestra de 105 empresas asociativas en 14 valles de la costa, la situación es similar; "no se observan unidades de planificación debidamente constituidas en ninguna cooperativa a excepción de las agroindustriales y con serias limitaciones. Al no considerarse esta instancia en la mayoría de las empresas, su aparato de gestión conformado por el Consejo de Administración y la Gerencia, tampoco estuvo en condiciones de sustentar con rigurosidad técnica, un plan operativo. Muchas empresas se conformaron sólo con elaborar sus planes de explotación. En estas condiciones es poca la capacidad para tomar decisiones de largo plazo, o para fundamentar ante la Asamblea General la toma de decisiones gruesas y de responsabilidades mayores (Guerra, 1986).

En la Reforma Agraria chilena, Barraclough y Affonso (1973) plantean que los campesinos generalmente no consideran como beneficio personal su trabajo en mejoras de largo plazo en la empresa colectiva. En parte, porque están más familiarizados y se identifican mejor con sus goces y talajes (parcela individual), en los que son capaces de invertir trabajo en cantidades considerables; y en parte también porque sienten inseguridad respecto al futuro. No tienen la certeza de que las mejoras en el área colectiva realmente serán para su propio beneficio en el largo plazo. Por estas mismas razones, generalmente tienen aún más recelo en invertir sus ahorros personales en mejoras colectivas o cooperativas, y prefieren aumentar el consumo, o invertir en dinero.

La perduración de la lógica paternalista por sobre la gestión participativa planteada por la Reforma impidió solucionar el problema de la no participación de las bases en la toma de decisiones de la dirección de la empresa.

Las causas de tal situación fueron, en primer lugar, que "la reforma agraria, como cambio social, tiene sus principales agentes en factores exógenos al mundo rural. El campesinado como actor social no tenía un proyecto propio de cambio estructural. En segundo lugar, actuó en la misma dirección la naturaleza de la acción del Estado, quien a través de la CORA aportaba el uso y goce de la tierra y aguas, la asistencia técnica, contable, comercial y financiera; proporcionaba, además, los insumos, maquinarias y el dinero para la mantención de la familia, mientras se iniciaba la primera cosecha (García, 1986).

En tercer lugar, otro aspecto que tendió a reproducir el paternalismo, fue que al iniciarse el proceso se pretendía que los campesinos fueran independientes, y que corrieran por su cuenta las obligaciones previsionales. Esto creó dificultades en materias de asignación familiar, vacaciones, pensiones, etc., todo lo cual redundó en una solución más costosa para el Estado que fue, en definitiva, el que pagó las imposiciones (García, 1986).

Como resultado de lo anterior, el campesinado, como actor social, mantuvo su orientación sociocultural derivada del sistema de relaciones de intercambio institucionalizado en el latifundio, lo que implicó un bajo grado de

compromiso con los cambios culturales y, fundamentalmente, con las formas asociativas.

Urzúa (1969) comprobó que mientras más subordinada era la posición que ocupaba un individuo en la estructura social rural, menos predispuesto estaba a apoyar cambios en esta estructura. Como subhipótesis, se afirma que los individuos sometidos a un tipo de autoridad paternalista, típica de los fundos, son mucho más reacios que otros sectores campesinos a aceptar cambios estructurales. A la inversa, los más predispuestos al cambio son los menos subordinados a este tipo de autoridad, es decir, los afuerinos, comuneros, minifundistas, etc., quienes, como se ha visto, eran los menos integrados al proceso. Aparentemente, los campesinos asalariados de los fundos, no tenían como máxima reivindicación "la tierra", sino que mayor seguridad e ingresos en su trabajo.

Estas situaciones dificultaron doblemente la acción del Estado en el campo, durante este período, dirigida a cambiar la mentalidad del campesino y la estructura social para poder realizar y hacer eficiente una transformación social de la magnitud de la Reforma Agraria.

En el proceso peruano (Guerra, 1986), tanto las haciendas, como los feudos, generaban, por su naturaleza, una amplia gama de comportamientos de "superior" a "inferior", por distintas vías, como, el servicio doméstico de las mujeres, los compadrazgos, la presión de las autoridades política y judicial vinculadas al poder de la hacienda, etc. Esta relación asimétrica y jerárquica tuvo importancia crucial al producirse el cambio de propiedad, sobre todo para el objetivo de lograr que el campesino tomara decisiones con autonomía.

El INCORA, en Colombia, atribuye la tendencia a la individualización y a la liquidación de las empresas asociativas a los problemas educativos, entre los que destaca el analfabetismo, el bajo nivel de escolaridad de la mayoría de los socios de las empresas comunitarias, y la falta de conocimientos prácticos de administración empresarial de los campesinos (González, 1986).

En general, las nuevas empresas efectivamente recibieron asistencia, como en principio se propuso. Pero con el transcurso del tiempo se observó discontinuidad en

el personal técnico, burocratización o ingerencia excesiva, todo lo cual originó conflictos. La escasez de personal, los períodos de restricción presupuestaria o la decisión política de atender a otros sectores, comprometieron el apoyo previsto en su creación.

3. La gestión estatal como factor de disolución de las empresas asociativas

El marco jurídico de los procesos sociales y culturales que atañen al campesinado, no fue lo suficientemente adecuado para superar la problemática que dicho sector debía enfrentar. En el Ecuador, por ejemplo, si bien el marco jurídico de las cooperativas se podría considerar como favorable en varios aspectos, también resulta evidente la necesidad de modificarlo para hacerlo más compatible con las expresiones organizativas propias del campesinado y las modalidades de gestión que de ella se derivan. El aparato institucional que opera para la aplicación de las disposiciones legales, privilegia el cumplimiento de las atribuciones de control, y no ha desarrollado una capacidad operativa idónea para el cumplimiento de las responsabilidades de apoyo" (Borja, 1985).

En principio, este desfase entre disposiciones legales y funcionamiento real, ha tratado de ser explicado por un conocimiento insuficiente del cooperativismo, sus principios y la legislación que lo rige. Sin desconocer que en alguna medida la explicación es parcialmente verdadera, la causa fundamental parece encontrarse en la estructuración del poder antes de la Reforma y su incidencia en los cooperados (Borja, 1985).

Refiriéndose a las comunas, Borja sostiene que "es también notorio que la acción gubernamental no responde a las particularidades de las comunas". El propio esquema organizativo, planteado por el gobierno, no se compadece con la forma natural de organización y, consecuentemente, al tratar --de hecho o de derecho-- de imponerlo, debilita una modalidad asociativa válida y ancestral.

Por un lado, la distribución de la tierra se concibió en unidades económicamente viables, y no se tuvo en cuenta la estructura socioeconómica del campesinado indígena. Al parecer se pretendió formular una estructura agraria totalmente nueva, como si se partiera de cero. De

aplicarse el modelo tal cual se lo concibió, se cree que habría disuelto las relaciones sociales tradicionales. Se desconoció, además, la íntima relación entre estructuras sociales y medio físico.

Es evidente, sostiene el mismo autor (Borja), la necesidad de superar el desfase entre la propuesta de organización exógena y la forma de operación real, con el propósito de generar un modelo que pueda expresarse en el marco jurídico y en los procesos de capacitación.

El cooperativismo requiere para su desarrollo un mínimo de reformas estructurales, y jurídicas. Tales reformas deberían poner el énfasis en los órganos de administración y control; la

relación entre las cooperativas y los órganos de control gubernamental; los sistemas de calificación de socios y la compatibilización de la Ley y el Reglamento de Cooperativas con las demás leyes relativas al sector agropecuario.

A este respecto cabe mencionar, por ejemplo, que en Colombia, en 1980, del total de empresas comunitarias, el 45.1% no tenía personería jurídica (González, 1986).

Este hecho ha sido una causal importante de la descomposición de las empresas comunitarias en este país. Además, se han detectado vacíos legales que limitan la estabilidad de las empresas, como la falta de un estatuto jurídico claro y de legalización de la tenencia; inseguridad en cuanto a la estabilidad de los socios en la empresa y de la familia a la muerte del socio; el problema del reconocimiento del valor comercial de la tierra en caso de muerte; los trámites de afectación, adquisición y adjudicación dilatados y engorrosos; la variación del número de socios en relación con la potencialidad del predio y la capacidad empresarial; en casos de liquidación y disolución de la empresa comunitaria, el INCORA puede hacer caducar la adjudicación (González, 1986).

En el Perú, las cooperativas agrarias de trabajadores carecen de un dispositivo legal que norme específicamente sus actividades. El Decreto Legislativo 85 o Ley General de Cooperativas, sólo contiene disposiciones generales que responden más al cooperativismo urbano que a la realidad específica del cooperativismo agrario (Guerra, 1986). Las

diversas formas de asociación que han ido quedando a lo largo del proceso de parcelación de las cooperativas no han merecido aún ninguna normatividad.

Las denominadas Cooperativas de Servicios que integran las SAIS son, en la práctica, cooperativas de trabajadores, que en muchos casos mantienen sólo una relación formal con las comunidades socias y que no están regidas por la Ley General de Cooperativas, por pertenecer a las SAIS. Toda la experiencia de diez años de las SAIS ha quedado sin ser recogida en ninguna normativa legal.

También repercuten en las empresas comunales la inexistencia de una ley general de comunidades campesinas y las dificultades para su titulación y el reconocimiento. Se calcula que existen en el Perú 4 500 comunidades campesinas, de las cuales sólo 3 300 están reconocidas legalmente. El D. S. 461 del 30 de octubre de 1985 estableció un plazo de dos años para la titulación y reconocimiento de todas las comunidades campesinas del país.

Por la inadecuación de las normas establecidas por la Reforma Agraria a la nueva situación, muchas empresas asociativas se ven en la imposibilidad de contratar y quedan en la práctica como empresas informales, lo que disminuye la capacidad de fiscalización del Estado y de sus propios socios de base sobre sus gerentes y dirigentes (Guerra, 1986).

"No existe ningún régimen laboral que proteja a los trabajadores socios y norme sus derechos sociales y su jubilación de manera distinta a las empresas privadas."
"Tampoco existe instancia judicial o administrativa alguna en casos de conflicto entre un socio y su cooperativa" (Guerra, 1986).

En general, las normas y reglamentos se preparan sin la participación campesina. "Los reglamentos internos y los manuales son similares para la mayoría de las empresas, siendo sus problemáticas muy diferentes. Es más, existe un desconocimiento del significado de estos documentos por la mayoría de los socios" (Guerra, 1986).

En la República Dominicana, Rodríguez estima que un factor de fracaso de los asentamientos colectivos fue la

debilidad de la legislación que los creó; dicha legislación no estableció el amparo jurídico de las nuevas estructuras de producción, ni la legitimación de la organización campesina. Las leyes no definían el status de la propiedad, ni la permanencia del beneficiario en el asentamiento colectivo, lo que causaba gran preocupación entre los miembros de la unidad productiva, que no sabían a ciencia cierta qué iba a pasar al momento de la consolidación económica, en el caso de que ésta ocurriera. Por otro parte, la Ley era muy ambigua: por un lado, establecía la asignación con títulos individuales pero la explotación colectiva de la tierra y, por el otro lado, la formación de una asociación en cada asentamiento colectivo, pero sin personalidad jurídica, la cual recaía en el Consejo de Administración.

La información de las empresas estudiadas en Honduras (Ponce, 1986) indica que el 70% no poseía títulos de propiedad sobre las tierras adjudicadas. Entre 1982 y 1985 el INA únicamente entregó 70 títulos a grupos campesinos; en cambio, según información del mismo Instituto, el número de empresas asociativas se incrementó en una proporción mayor en el mismo periodo. Se infiere, por lo tanto, que ha aumentado el porcentaje de empresas sin títulos de propiedad y que éste puede ser del orden del 76%.⁵⁷

En consecuencia, según el IICA (1981) "la inexistencia de títulos de adjudicación, personería jurídica, reglamentos y estatutos, etc., es causa y efecto para una débil organización de las empresas que además limita el acceso a servicios y programas institucionales". No tienen planes de producción, ni utilizan libros de contabilidad.

La posición del Estado frente a la Reforma Agraria y a las estructuras asociativas de producción ha cambiado, cada vez que cambia el grupo gobernante. En pocas ocasiones se puede encontrar continuidad lineal de las estrategias agrarias a través de los distintos gobiernos. Esta alternancia en el poder y en sus políticas ha incidido directamente en la estabilidad de las formas asociativas de trabajo y producción.

En un contexto de cambio gubernamental y parlamentario o de la administración pública, las formas asociativas alcanzan mayor permanencia mientras más alto sea el grado

de congruencia que haya entre sus objetivos y metas y los intereses que mueven a los campesinos, actores directos en estas formas de organización del trabajo y la producción.

La permanencia de las empresas asociativas en algunos casos se debe más a factores de dependencia (subsídios fiscales, gestión a cargo de funcionarios públicos, deudas con el Estado, etc.) que a una adecuación de los intereses de los socios a los objetivos de las empresas.

Cuando se constituyen regímenes o gobiernos que no apoyan el desarrollo de estas formas de organización productiva, ellas tienden a disolverse o a disminuir su importancia.

Si bien es probable encontrar que existe relación directa entre la evolución y tendencia de la Reforma Agraria y el devenir de las empresas asociativas, no siempre es así, ya que en numerosos casos en que la Reforma se ha detenido como proceso expropiador se han seguido constituyendo empresas asociativas en el área reformada.

En el caso de Chile, se da la particularidad de una coincidencia entre la detención del proceso de reforma agraria y la tendencia a la desarticulación del sistema asociativo como producto del cambio político de 1973, debido a que el modelo asociativo no tuvo cabida en la estrategia socioeconómica que se planteó, que optó por una organización de tipo individual.

En otro caso, el del Perú "la Asamblea Constituyente de 1979 condonó la deuda agraria que las empresas tenían con el Estado, y en consecuencia quedó insubsistente la reserva de dominio que éste mantenía sobre la propiedad de la tierra. En la práctica quedó en suspenso el D.L. 17 716 de reforma agraria. Aunque no fue derogado formalmente, se promulgó en junio de 1986 el Decreto Legislativo 02 que paralizó las expropiaciones, restableció la compra-venta de tierras y dejó a los socios de las empresas asociativas en libertad para cambiar de modelo empresarial si así lo decidían. La política de asistencia técnica se dirigió preferentemente hacia los medianos propietarios individuales y la inversión pública se orientó prioritariamente hacia los grandes 'proyectos especiales' ubicados en la región de la selva, cuyo objetivo era la

colonización y explotación de dichas tierras por colonos individuales" (Guerra, 1986).

"Se descapitalizaron las empresas agrícolas y, en especial, las asociativas. Se inició un proceso de recuperación de tierras pertenecientes a las empresas asociativas, por propietarios individuales, cuya magnitud no ha sido establecida aún. Y se inició también un desordenado proceso de parcelación de las empresas asociativas y venta no controlada de sus bienes de capital" (Guerra, 1986).

"Al modificarse nuevamente la política gubernamental como consecuencia del cambio de gobierno y la elección del nuevo presidente, Alan García, en julio de 1985, puede decirse que existen las siguientes formas de propiedad en el sector agropecuario:

a) Empresas que mantienen sin alteración su estructura asociativa primigenia: cooperativas agrarias de producción, sociedades agrícolas de interés social y empresas rurales de propiedad social.

b) Empresas asociativas que están experimentando diversas modalidades de parcelación y que mantienen una pluralidad de modalidades de asociación en su interior" (Guerra, 1986).

La situación sigue siendo bastante fluida en el área de las empresas asociativas y los límites entre ellas y las empresas que están experimentando diversas formas de parcelación pueden continuar variando en el futuro inmediato.

En el Perú se ha mantenido la paralización de las expropiaciones y adjudicaciones realizadas en virtud de la Reforma Agraria, que se inició en el país desde mediados de 1979 (Béjar 1987). Esta paralización ha provocado en algunas empresas asociativas un clima de inseguridad respecto a la propiedad de las tierras que, aun siendo tituladas, pueden ser objeto de acciones legales, como los recursos de amparo o exigencias de crecidas indemnizaciones que algunas cooperativas se han visto obligadas a pagar a los antiguos propietarios.

Además, las acciones legales entabladas por los antiguos propietarios han redundado en arreglos perjudiciales a las empresas; paralelamente, ha continuado el proceso de parcelación de las tierras adjudicadas por la Reforma Agraria.

El Decreto Supremo 022 permitió a las sociedades anónimas ser propietarias de hasta 150 hectáreas de tierras eriazas habilitadas para el uso agrícola, más otras 150 hectáreas de "áreas incultas". Aparentemente, esta medida tendría por objeto alentar la inversión privada en el agro.

En síntesis, en lo que respecta a la tenencia de la tierra, el conjunto de la política gubernamental ha tenido como consecuencia la acentuación de tres tendencias: la fragmentación de una parte importante de las tierras pertenecientes a las empresas asociativas; la continuación de un lento pero constante retorno de propietarios privados a una parte de las tierras que fueron expropiadas con fines de reforma agraria; y el impulso a la inversión privada con fines agroindustriales en tierras eriazas. Estas tendencias se verifican fundamentalmente en la costa (Béjar, 1987).

En Colombia, a partir de 1975, las empresas entraron en la fase de la devolución y están convirtiéndose en parcelas individuales con el cambio de los anteriores títulos colectivos. En 1984 quedaban sólo unos 2 500 campesinos comunitarios asociados, en unas 70 000 hectáreas" (Delgado, 1985).

Después de 1975, se registró una pérdida de transparencia en la información mientras se realizaba lo que Delgado ha llamado el "desmonte" de las empresas comunitarias y se reducían considerablemente el presupuesto y la intensidad de las actividades del INCORA (Delgado, 1985). "Los asentamientos semi-colectivos denominados 'Empresas Comunitarias Campesinas' surgieron y decayeron dentro del proceso de reforma agraria del INCORA, que los estableció, impulsó y privilegió, hasta cuando, se operacionalizó la única alternativa que fue la de legitimar su conversión en asentamientos individuales mediante la parcelación campesinista" (Delgado, 1985).

"Mientras la idea de la organización productiva de las empresas comunitarias campesinas tuvo vigencia a nivel

político, el INCORA utilizó su autoridad legal para rechazar las tentativas de parcelación individual de esta clase de asentamientos. Las élites del sistema político, aun en la coyuntura del auge de las empresas comunitarias, no estuvieron convencidas de las supuestas bondades del modelo comunitario, pero de modo paternalista toleraron el experimento con el cual simpatizaban los promotores y auspiciadores técnicos del INCORA. La tolerancia se explica porque el proceso de la Reforma Agraria, en general, y el modelo semicolectivo en particular, en todo momento han discurrido dentro de un límite infranqueable de bajo perfil y a un ritmo en extremo pausado" (Delgado, 1985).

Esta idea de la cooperación se advertía mejor entre los técnicos y administradores del INCORA que se esforzaban por asistir a sus beneficiarios aún en medio de la coyuntura política menos receptiva del período 1974-1982. El Instituto expuso su criterio en su Informe de Gerencia, de 1982, hecho público en 1984: "El INCORA defiende y promueve la organización de formas asociativas de producción y brinda asistencia técnica de tipo administrativo en estos aspectos. Desafortunadamente, la falta de conciencia asociativa del campesino, en el que prevalece un sentido individualista por tradición, ha frenado el desarrollo de las empresas comunitarias y de otras formas asociativas" (INCORA, 1984).

"El proceso de la descomposición de estas formas asociativas de producción se halla próximo a concluir para las unidades semi-colectivas constituidas hasta hace poco años. Sin embargo, el modelo no ha sido proscrito y eventualmente podría llegar a reavivarse por la vía del Plan Nacional de Rehabilitación de áreas afectadas por la violencia guerrillera" (Delgado, 1985).

En Honduras, la experiencia de discontinuidad, observada en otros países, no ha sido tan intensa. Por el contrario, en lo que respecta al papel del Estado, desde la formación de la primera empresa asociativa se han sucedido siete gobiernos, que han dado distinto énfasis al proceso, pero que todos se han pronunciado a favor de él. Esto da una idea del reconocimiento de que es objeto el poder que se genera en el interior del movimiento campesino. Prueba de ello es que el Estado ha prestado, aunque con deficiencias, permanente apoyo técnico y financiero a estos

grupos, lo que a la vez es uno de los factores fundamentales de su permanencia (Ponce, 1986).

A su vez, las organizaciones campesinas abogan por este tipo de asociación productiva pues les permite canalizar gran parte de los recursos del Estado por medio de sus cuadros administrativos, lo que constituye, no sólo una forma de mantener la organización, sino de ejercer el control de las asociaciones de base afiliadas a la empresa (Ponce, 1986).

Esta dinámica la constata Ponce (1986), en el hecho de que "durante este período el Estado siempre ha prestado especial apoyo al sector reformado en lo que toca al crédito, asistencia técnica, capacitación, comercialización y abastecimiento de insumos. Se puede asegurar también que actualmente casi la totalidad de la capacitación campesina y de la asistencia técnica está orientada al sector reformado. Debido en parte a la presión que ejercen las organizaciones campesinas y por otra a que le resulta más conveniente al Estado orientar sus actividades a los grupos organizados que a los miles de pequeños agricultores, que como ya se dijo, son los que en definitiva conforman el grueso de la economía agrícola del país".

En el caso panameño, también se observa una relación directa entre el apoyo institucional-gubernamental y la permanencia del sector asociativo. Sin tratarse de un intento de reversión, el desarrollo de estas formas de producción ha venido siendo obstaculizado por factores políticos y económicos, como la política agrícola desfavorable y los recursos disponibles por unidad productiva (Santamaría, 1986). Además, se apuntan una serie de carencias como el financiamiento insuficiente, los problemas de comercialización, y la asistencia técnica inadecuada así como la tecnología de alto costo y baja eficiencia, todo lo cual si bien no cuestiona en su esencia el modelo asociativo, le ha ocasionado un deterioro que puede terminar por reducirlo de manera importante en el mediano plazo.

4. Las empresas asociativas y la política económica y social global

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 concede suficiente importancia a tales aspectos.

Algunas empresas asociativas dedicadas exclusivamente a un producto, aunque posean las instalaciones necesarias para su elaboración y almacenamiento, es probable que si ocurre una baja prolongada de precios, tengan resultados financieros negativos. En esta circunstancia recurren al crédito a veces con una tasa de interés real que a la larga prolonga la vida de la empresa pero que no resuelve su problema de fondo. Pueden solicitar créditos de inversión para proceder a la reconversión productiva de la empresa, lo que les permitirá una salida de mediano plazo. En otros casos, el resultado final ha sido la liquidación y venta de tierras y capitales, fundamentalmente para solventar las deudas, sin poder los socios retener parte de la tierra ni capital que les permita ubicarse en otra actividad. Esta situación está suficientemente documentada en Chile, en el caso de varias cooperativas de la Reforma Agraria especializadas en la producción de vinos, las que debieron liquidarse durante la prolongada crisis vitícola entre 1978 y 1983.

Guerra (1987) señala que existen causas coyunturales como la crisis económica a partir de mediados de la década de 1970 que ha afectado a todos los sectores productivos del Perú, en especial al agro que es uno de los más vulnerables. A ello se agrega la política agraria de 1980 y 1985, cuyo impacto si bien no afectó a todo el agro, fue desestabilizador sobre todo para las empresas asociativas que se encontraban en proceso de consolidación, por ser una experiencia relativamente nueva en el país.

El mismo autor subraya el bajo nivel de comprensión por parte de los socios de los aspectos macroeconómicos que les afectan. "Si bien los dirigentes, técnicos y campesinos comprenden cada vez mejor la enorme importancia de los factores externos en la marcha de sus empresas, también se aprecia que gran parte de trabajadores de base

atribuyen exclusivamente a los problemas internos --organización y gestión empresarial de la cooperativa-- las deficiencias existentes. Por lo tanto, la falsa percepción sobre el origen exclusivamente interno de los problemas cooperativos por parte de los socios de base, podría ser el factor desencadenante de un proceso creciente de parcelación."

Idealmente, la organización empresarial responde al mejoramiento económico social y cultural de los socios. Hay por lo tanto, concordancia entre los objetivos de la empresa y los de desarrollo personal. Sin embargo, a la imposibilidad de cumplir los objetivos productivos, para hablar de los que son estrictamente empresariales, acompaña una brecha entre lo deseable por los socios y lo que la empresa realmente puede dar. No siempre es posible, cuando se trata de la satisfacción de necesidades básicas, lograr que los socios se conformen con explicaciones, por muy razonables que sean, sobre problemas de precios, comercialización u otros en los que la empresa no tiene control (Guerra, 1987).

Algo similar constató Borja (1985) en la experiencia ecuatoriana, respecto a distintos factores externos que inciden en el desarrollo de las cooperativas. "Lo indicado ha impactado en los niveles de desarrollo económico de las cooperativas y ha restringido las posibilidades de que éstas den respuesta rápida y eficiente a demandas vitales de sus asociados. Es evidente que lo dicho causa frustración en los socios y consolida una tendencia a la desarticulación."

En la experiencia chilena, durante el gobierno del Presidente Allende, según Barraclough y Affonso (1973) "las razones por las cuales persiste el cultivo extensivo y aumenta la producción a pequeña escala en el sector reformado son, en gran medida, estructurales. Desde el punto de vista del campesino, esto constituye una respuesta racional a los parámetros económicos dentro de los cuales él opera, del mismo modo que el comportamiento del latifundista era racional en el mismo contexto antes de la Reforma. La tierra prácticamente no tiene ningún costo para los beneficiarios de la Reforma Agraria. Sin embargo, hay importantes costos de oportunidad para el campesino individual en la medida en que la tierra y su trabajo sean utilizados en la empresa colectiva en lugar de hacerlo

individualmente". El campesino beneficiario, como se indicó, recibe un adelanto que no tiene relación alguna con la cantidad ni la calidad de su trabajo en la empresa colectiva. Sin embargo, se supone que la producción de la empresa colectiva se venda y registre por canales aprobados oficialmente, de manera que el crédito por el trabajo y otros insumos pueda ser reembolsado. Sólo en el caso de haber superávit en el reembolso del crédito (lo que sucede raramente), existiría un excedente para ser repartido a fines de año. Por otra parte, el campesino tiene en la práctica libertad de vender la producción de su propia operación agrícola como le plazca; y además, tiene a menudo la oportunidad de usar en su propio goce semillas, fertilizantes y otros insumos obtenidos con créditos para la operación colectiva. Desde el punto de vista del campesino, las ganancias obtenidas por la comercialización individual extraoficial son utilidad neta, ya que el trabajo comprometido fue el de su propia familia, el sobrante de los insumos fue virtualmente gratis, y los recibos no están sujetos a deducciones para el reembolso de créditos. Si se le agrega el incentivo que significan los precios más altos en los mercados paralelos, el problema se ve agravado aún más.

Las todavía escasas pruebas empíricas de los efectos de la parcelación en el Perú estarían mostrando que, junto con el aumento relativo del ingreso monetario, del producto y del rendimiento físico por hectárea en algunas parcelas, en otras existen problemas de deterioro de derechos indicadores originados, entre otras causas, por el deficiente manejo del riego, el inadecuado control fitosanitario de los cultivos, la comercialización, los servicios sociales abandonados, etc., así como la sobreexplotación del trabajo familiar (Guerra, 1986).

En lo que se refiere a las secuelas de la parcelación en la eficiencia de la utilización de los recursos, aún no se dispone de información suficiente. Existen, por ejemplo, antecedentes contradictorios para los casos de los Valles de Chancay-La Leche y de Cañete. Lo que sí parece claramente perjudicado es el mercado de trabajo. En muchos lugares se sustituye el trabajo remunerado por el trabajo familiar no remunerado; las mujeres y los niños desplazan a los trabajadores eventuales, con lo que se contribuye a incrementar la población desempleada (Guerra, 1986).

En Chile, la opinión de los campesinos que accedieron a una parcela, una vez ejecutada la división de las tierras de las cooperativas y asentamientos del área reformada, permite apreciar las razones por las que ellos prefirieron la unidad familiar a las anteriores formas asociativas. Es interesante constatar que, la "asignación individual" en parcelas, de un tercio aproximadamente de las tierras de la COIRA, no fue una decisión resistida por los campesinos que trabajaban en las formas asociativas.

Los estudios de ICIRA ⁵⁸ efectuados en tres períodos (1974, 1976 y 1978), a base de tres muestras diferentes de campesinos beneficiarios entre la IV y X regiones del país y que incluyeron a 105, 499 y 848 parceleros respectivamente, profundizan sobre esta materia y concluyen que la mayor parte de los asignatarios de tierras encontraba que su situación después de la asignación era mejor, comparada con la que habían tenido como asentados (en el primer estudio un 87.6%, en el segundo estudio un 85.8% y en el tercer estudio, un 73.9%).

Las razones principales aducidas por quienes encontraban mejor su situación eran de tipo subjetivo, y no se relacionaban con la productividad ni el bienestar económico: "las ganancias son individuales; porque "se trabaja más tranquilo"; porque "tienen mayor libertad"; porque "sienten que ahora nadie los manda"; "ahora trabajan para ellos mismos".

En cambio, los campesinos que encontraron que su situación era peor, dieron razones fundamentalmente de orden económico; no tienen capital para trabajar; están mal económicamente, porque antes había seguridad en cuanto a salario, etc.

Al relacionar la opinión de los parceleros con su antigüedad como asignatarios de tierras, los dos últimos estudios concluyen que el porcentaje de los que se encuentran peor que antes es más alto entre los parceleros de más antigüedad, es decir, los que llevan tres años agrícolas desde la asignación de la parcela. Sin embargo, en ese grupo, el 73.1% de los campesinos aún opina que está mejor.

Al examinar las razones por las cuales los parceleros prefieren la explotación individual en sus parcelas, es

importante destacar que entre un 25% y un 55% de los que encuentran mejor trabajar de esta manera, alude razones de tipo técnico-económico o de capacidad de recursos o mano de obra. El resto de los argumentos son de orden más subjetivos: "se trabaja mejor"; "se trabaja más tranquilo"; "me gusta"; "hay más libertad"; etc. (cuadro 12).

Para el Perú, también se dispone de información que permite observar la preferencia de los campesinos. Según una encuesta realizada en el Valle de Cañete (González, 1985) sobre la forma de incrementar los ingresos campesinos, el 57% responde "trabajar más en su parcela o conseguir una si no la tiene" y el 29% responde "trabajar más para mejorar la economía de la CAP".

Estos resultados denotan una fuerte conciencia familiar en el campesino, que tiende a consolidarse en torno a una parcela como estrategia de continuidad, y desconfía de la eficiencia y del riesgo que involucra una empresa con mayor interdependencia.

Como se ha podido observar en este capítulo, la experiencia de la región es en algunos casos exitosa y en otros no se ha logrado consolidar un sistema de empresas asociativas. Las razones de una u otra tendencia son múltiples. Quizá un elemento digno de destacarse sea la diversidad de situaciones y el cúmulo de especificidades que las caracteriza. Por otra parte, se advierte un sistema institucional relativamente rígido, que no admite un grado importante de participación, de tal forma que el modelo no fue siempre capaz de percibir las demandas sociales en su real magnitud y, por lo tanto, darles una respuesta adecuada y eficaz. Además, ha sido común que las medidas tengan una importante connotación ideológica que, si bien en algunas oportunidades sirvió de poderoso estímulo en otras, distorsionó una serie de señales e impidió utilizar los mecanismos adecuados para el logro eficiente de los objetivos.

Cuadro 12

CHILE: RAZONES DE LA PREFERENCIA POR LA EXPLOTACION
INDIVIDUAL, 1976 Y 1978

(Porcentajes)

Razones	Segundo estudio 1976 a/	Tercer estudio 1978 b/
1. Por tener suficiente capacidad (recursos mano de obra)	24.8	26.7
2. Es más conveniente económicamente	5.5	26.7
3. Porque así se trabaja mejor	25.0	19.9
4. Se trabaja más tranquilo	8.6	17.4
5. No hubo posibilidad de asociarse	1.2	1.8
6. Otras razones o no señala razones	34.9	7.5
<u>TOTAL</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Número de observaciones	420 parceleros	769 parceleros

Fuente: ICIRA, 1976, 1977 y 1978.

a/ Cuadro 16 del segundo estudio.

b/ Cuadro 23 del tercer estudio. No se compara con el primer estudio por no ser totalmente comparables las categorías.

Capítulo VI

CONSIDERACIONES FINALES

La vía asociativa o comunitaria seguida en la adjudicación de la tierra a los campesinos, representa una de las principales modalidades adoptadas por la Reforma Agraria en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe que la han aplicado. En este sentido, el nivel de estabilidad y eficiencia alcanzado por el nuevo tipo de estructura implantado, servirá para juzgar la validez de la propia Reforma como agente de cambio y forjadora de nuevas estructuras sociales agrarias.

En América Latina, las últimas reformas han optado por el camino asociativo y algunas que se han insinuado recientemente (Brasil), también se están perfilando en igual dirección. De aquí la importancia de recoger, de la experiencia acumulada, las lecciones surgidas de la propia realidad (que van más allá de una simple evaluación) que puedan ayudar a diseñar políticas de cambio agrario que impliquen un reordenamiento estructural de tipo asociativo.

Podría suponerse que el grado de consolidación alcanzado por la experiencia asociativa hubiese 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 este supuesto. Según se desprende de las cifras presentadas, la suerte de las empresas no está

directamente ni exclusivamente relacionada con el alcance de la Reforma. Tanto en los procesos marginales como en los de amplio alcance se observan tendencias similares, sea a la consolidación o a la descomposición de las formas asociativas.

Del análisis realizado en los capítulos IV y V se desprende que la constelación de situaciones y factores que inciden en las estructuras agrarias asociativas es muy compleja. Sin pretender volver sobre los temas tratados se ofrecen, a manera de ensayo, algunas reflexiones en torno al proceso denominado Reforma Agraria-Empresa Asociativa, teniendo presentes en especial las consideraciones que puedan ayudar a quienes se encuentren en posición de influir o decidir en procesos similares que pudieran iniciarse en el futuro o en procesos de reciente iniciación.

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

En la fase inicial de los procesos institucionales de reforma agraria, es decir, de aplicación de estrategias por los órganos del Estado, tiende a olvidarse que la alternancia en el poder suele producir cambios en las políticas públicas, los que a veces se contraponen a las vigentes en el período anterior. Generalizando, cabría sostener que el proceso de Reforma Agraria ha tenido históricamente duración o vigencia limitadas y que en numerosas ocasiones ha sido interrumpido a causa de cambios en las esferas políticas. Por lo mismo, es un proceso que se puede identificar con periodos bien definidos. De aquí que resulten muy inconvenientes, por su carácter desestabilizador, las estructuras empresariales asociativas de escasa autonomía en 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, o al menos de algunos de ellos, y basan su supervivencia en tratamientos especiales del aparato público o en subsidios oficiales, difícilmente podrán alcanzar niveles de rentabilidad que les garantice cierto grado de autonomía y estabilidad cuando cese el apoyo oficial.

Por otra parte, las rigideces derivadas del tutelaje estatal terminan por inhibir cambios que son necesarios en el comportamiento de los socios, o de los dirigentes, o impedir avances tecnológicos o administrativos. Con mucha frecuencia se atribuye la responsabilidad de las deficiencias de las empresas asociativas a las instituciones del Estado encargadas de la Reforma Agraria y de aspectos conexos como capacitación, promoción de organizaciones, financiamiento y crédito, asistencia técnica, y comercialización. Surge, entonces, la pregunta si no se estará en presencia de una estructura social agraria que requiere para desempeñarse con eficiencia todo un aparataje público, que si es débil o no está suficientemente dotado, compromete definitivamente el éxito de las empresas asociativas. ¿Qué sucede 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 un 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 son producto de la excesiva rigidez y centralismo del sistema institucional que lo organizó y condujo. Sería, por lo tanto, necesario repensar la organización y funcionamiento de dicho sistema, en la eventualidad de una reforma, con el objeto de darle mayor grado de descentralización en 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 capacitación.

Un aspecto de gran importancia para los asociados es la propiedad de la tierra. Las indefiniciones en este asunto 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 debe ser de preferencia rápida, 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 contrarios a la Reforma se realice la llamada contrarreforma, esto es, se deje sin efecto las expropiaciones por no estar aún perfeccionada jurídicamente la transferencia de la tierra. En este sentido, la experiencia muestra ejemplos elocuentes que bien vale la pena evitar.

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, económica y política. El camino de la participación desde situaciones de relativa marginación o sumisión hasta un efectivo papel protagónico, no es una transición fácil para el campesino, en especial si los períodos de cambio son relativamente breves. La tentación al verticalismo y al paternalismo, en estas circunstancias, pareciera irresistible y se origina en las propias disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos relativos a los beneficiarios de la Reforma, las formas de asignación de la tierra y las responsabilidades de los organismos públicos.

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 ellas 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 dicha experiencia acumulada en haciendas, plantaciones o explotaciones ganaderas, impone a la organización de una estructura sustitutiva de la cual se ha eliminado la presencia patronal, y 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 que, en unos casos, involucran una clara estrategia de supervivencia, propia de los sistemas de servidumbre en que se remuneraba a las familias con tierra de las haciendas de donde obtienen su sustento y, en otros casos, predominan las relaciones salariales con participación importante de trabajadores agrícolas.

Un aspecto de carácter general que emana de la revisión de la experiencia en formas asociativas y reforma agraria, se refiere a que el sector agrorural latinoamericano presenta un grado de heterogeneidad mayor que el implícito en estos proyectos reformadores. Por lo tanto, en la eventualidad de acciones futuras, debe ampliarse el nivel de diversidad de las propuestas. En este sentido, las formas de organización que se promuevan deberán lograr el máximo de coherencia histórica con el entorno global en que está inmersa cada situación particular.

En los casos observados, se advierte una tendencia a reproducir en cierta forma las relaciones existentes en el ordenamiento agrario de prerreforma. En las unidades de gran densidad de capital y sobre todo en los complejos agroindustriales con trabajo asalariado, la estructuración comunitaria se acerca más a la modalidad prevaleciente antes de la Reforma. En las unidades latifundistas con un ordenamiento hacendal o patronal, dedicadas a cultivos alimentarios, con relaciones serviles y remuneración en tierra, en donde la familia sigue una estrategia campesina, tienden a reproducirse las formas mixtas. En éstas, la parcela familiar es una exigencia derivada de la

experiencia, y el área de producción propiamente comunitaria pasa a reforzar la estrategia familiar y viceversa. Por ello, las empresas se ven sometidas a prueba como estructura social que genera nuevas relaciones como organización asociativa, y que requiere dirección, un sistema decisorio y 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 lo tanto, cualquiera sea el proyecto de organización productiva, deberá considerarse este aspecto como elemento central del diagnóstico. La formación del colectivo de socios, cuando corresponda, debe tener como requisito básico la consensualidad de los beneficiarios --lo que resulta más fácil cuando existe algún vínculo social entre los socios-- a fin de reducir el nivel de conflictos internos. En la actualidad, y así lo muestra la experiencia, los campesinos si bien tienen una raíz común incuestionable, 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 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 opere en la realidad, necesariamente deben presentarse a su consideración las distintas opciones estructurales conocidas y evitar la imposición de modelos diseñados a espaldas de los interesados.⁵⁹

En numerosas ocasiones se ha adoptado la forma asociativa con carácter transitorio ya que permite continuar sin interrupción la producción del predio,

aprovechando la infraestructura existente en el momento de la expropiación. Además, facilita, de paso, la organización de los campesinos y una relación más fluida con el exterior, sea con organismos públicos o con el mercado. El trabajo y la producción en forma asociativa, en muchas oportunidades ha permitido 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. Ha permitido, además, cancelar 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 produce la parcelación y se mantiene la organización como asociación de primer grado para asegurarse cada socio una dotación adecuada de servicios.

La participación del conjunto de los asociados, dentro de cada empresa agrícola, supone la organización del trabajo y de la administración de manera que todos los miembros de la unidad tengan oportunidades iguales para adoptar democráticamente decisiones sobre su propio trabajo como, asimismo, sobre la administración general de la empresa. La participación necesita 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 originen actitudes de indiferencia o, incluso, para que no se repitan relaciones de sumisión, propias de los sistemas patronales, es indispensable elevar el nivel de conocimiento y preparación de los socios y prestar atención preferente a los que se encuentren en situación desmedrada, como los analfabetos, o los que carecen de preparación en operaciones aritméticas o conocimientos técnicos elementales. A causa de la diferente situación educacional tiende a crearse una cierta dependencia de la mayoría con respecto a los miembros más preparados, lo cual puede incluso alterar los status aceptados tradicionalmente y romper también con ello la solidaridad del grupo. Por estas razones, los sistemas de formación y educación de adultos, hombres y mujeres, pueden ser de gran importancia en la formación del colectivo de socios y ayudar, además, a superar las profundas

diferencias que existen por razones de origen, edad y experiencia distintas.

El itinerario de las empresas asociativas hacia estados progresivamente más autónomos depende del carácter del apoyo de las instituciones públicas y del sentido que se le imprima. La asistencia jurídica, técnica, financiera, empresarial y comercial puede fomentar un comportamiento más maduro e independiente del colectivo de socios o, por el contrario, puede crear vínculos de dependencia que tiendan a prolongarse y a consolidar situaciones de simbiosis altamente inconvenientes para la participación responsable. Merecen especial atención algunas intervenciones financieras cuya naturaleza no se aclara debidamente y que de manera ambigua conducen a confundir algunos créditos con subsidios. Suele ocurrir también que se confunda la cooperación o asistencia técnico-administrativa con intervenciones en que la responsabilidad de la gestión se va alejando progresivamente de la asamblea de socios. Otro ámbito de preocupación es la comercialización de las cosechas por intermedio de las empresas del Estado, si ella conduce 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 con el propósito de consolidar su establecimiento, ayudar a su autonomía y hacer más expedita su operación, resulta indispensable su reconocimiento jurídico mediante un camino ágil para la obtención de su personería. Ciertamente, las reformas requieren celeridad, pero ésta no puede restringirse sólo a la fase de 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 a las nuevas asociaciones campesinas aún no consolidadas jurídicamente.

El funcionamiento de las empresas asociativas está sujeto a variadas tensiones que derivan del ejercicio de la autoridad por quienes han sido elegidos para tareas de dirección como, asimismo, de las diferencias de opinión en el establecimiento de normas y reglamentos internos y, muy

en especial, 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 hubiere, etc. En este tipo de situaciones no ha sido habitual establecer mecanismos para superar los graves conflictos internos. De esta manera tienden a acumularse las tensiones, que van deteriorando el ambiente constructivo y solidario que se crea en las primeras fases de constitución de las empresas. Esta omisión puede subsanarse mediante sistemas institucionales de arbitraje que intervengan a petición de las partes involucradas. Aunque no hay antecedentes a este respecto, en algunas ocasiones las organizaciones de segundo o tercer grado, cuando han adquirido cierta legitimidad, han venido operando 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 áreas 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, 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, en las 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.

En lo que se refiere a la orientación de la producción, una mayor participación en la agroindustria por parte de las empresas asociativas, podría ser el camino apropiado para consolidar nuevos procesos de reforma agraria o reabrir otros postergados, con el propósito de superar la pobreza en que se debaten aún amplios grupos de campesinos insertos en formas mixtas o comunitarias de asociación y producción.

En la mayoría de los casos observados, los cultivos predominantes en las formas asociativas son susceptibles de transformación agroindustrial. La concreción de esta actividad mejoraría la calidad de los productos y permitiría incorporar cada vez más valor agregado. En la práctica, numerosas empresas asociativas han emprendido con éxito procesos de este tipo pero han carecido del respaldo estatal, lo que ha impedido que se consolide la propiedad colectiva de la tierra. Al mismo tiempo ha redundado en un creciente endeudamiento de los socios-trabajadores cuya alternativa ha tendido a ser la individualización de la gestión productiva.

Este conjunto de enseñanzas que se desprende de la experiencia acumulada en el proceso de Reforma Agraria-Empresa Asociativa llama a la reflexión sobre lo que sería conveniente impulsar o crear en busca de un nuevo orden agrario de tipo asociativo. En cuanto a la Reforma Agraria, parece necesario que la etapa de adjudicaciones se pase con rapidez de manera que el período de transición no sea demasiado prolongado y desgaste la confianza y tendencia participativa del campesinado y retarde la fase de consolidación de la Reforma. La rapidez del proceso es igualmente importante tanto cuando el problema prioritario del agro sea el desempleo y los bajos ingresos generados en la actividad productiva, como cuando se persiga una amplia reestructuración del sistema de tenencia vigente.

Una vez que el campesino se haya asentado en la tierra o se hayan creado las organizaciones y unidades capaces de absorber el desempleo en forma dinámica, debería comenzarse a programar la acción temporal de la Reforma Agraria, de manera compartida o concertada con los beneficiarios que ya hayan sido dotados legalmente de tierra y empleo. En esta programación, que implica la consolidación y evaluación del proceso, los sujetos de la acción reformadora se convertirán en sujetos de las políticas de promoción del desarrollo rural, en igualdad de condiciones con el resto de los agentes productivos sectoriales. Lo anterior supone que la tendencia a la sumisión y pasividad del campesinado, derivada de la concentración del poder decisorio en las instituciones gubernativas ligadas al sector agrario, se transforme en otra, de participación activa, que le permita elegir y formular las políticas complementarias para su desarrollo y los instrumentos necesarios para la organización campesina, asistencia técnica, crédito, condiciones tecnológicas, comercialización, precios y para el establecimiento de formas familiares o asociativas para desarrollar la producción. La orientación y gestión de estos instrumentos pasarían, de manera gradual pero persistente, a ser capacidades autónomas del campesinado.

En los casos en que se opte por una reordenación estructural de tipo asociativo, cabría agregar algunas consideraciones sobre los estímulos reales o efectivos que posibilitarían su consolidación, sobre la base de la experiencia recogida en los estudios de casos analizados en los capítulos precedentes.

Un primer aspecto se refiere a la relación modalidad asociativa-sistema socioeconómico, cuya identidad puede no ser importante a la larga. Las exigencias del mercado, el contexto competitivo de la producción --y dentro de ella la especialización y la división del trabajo--, requieren que el campesinado beneficiario adopte un conjunto de actitudes tendientes a flexibilizar los conceptos, valores y relaciones que sustentan su papel en un tipo de sociedad determinado.

Esta flexibilización es tanto o más necesaria si el objetivo es promover la integración consciente del campesino al sistema de producción asociativo, comunitario o colectivo. Para ese objeto, un segundo aspecto básico es el establecimiento de un amplio e intenso proceso de

capacitación, orientado a fortalecer las funciones de gestión, administración y eficiencia productiva, que los beneficiarios pasarán a desempeñar en la unidad productiva asociativa. Los programas de capacitación deberán vincularse con el contexto espacial, agroecológico, productivo, social, y cultural de la zona o región donde se proyecte construir estructuras agrarias sustitutivas. La gestión de las formas asociativas, deberá abordarse como un mecanismo y, a la vez, como un proceso que permita modificar el régimen de propiedad de los medios de producción. Para este efecto, el colectivo de socios requerirá mejorar y ampliar su conocimiento de la realidad en que se desenvuelve para posteriormente participar en forma activa en su cambio, mediante la aplicación de técnicas y métodos pedagógicos y didácticos sobre aspectos fundamentales de la dinámica sociológica y productiva de las formas asociativas.

Una tercera consideración, se refiere a la mecánica de adjudicación de la tierra que dé mayor estabilidad a estas nuevas estructuras sociales agrarias. En una primera instancia, parece más conveniente que la tierra adjudicada al sector asociativo provenga de áreas de propiedad estatal, o, al menos, que la proporción de expropiaciones directas no sea la predominante. Esto, con el propósito de bajar el nivel de conflicto y resistencia del sector terrateniente o del empresariado agrícola hacia las empresas asociativas o cooperativas de producción y trabajo. En este caso, la política pública de apoyo y financiamiento de las nuevas unidades, quedaría también en mayor libertad para determinar su magnitud, cobertura y orientación.

De importancia vital para la consolidación de las empresas asociativas es la calidad y potencialidad de los recursos naturales que le han sido adjudicados, sobre todo si las circunstancias y condiciones de capitalización y asistencia técnica pertinentes son coyunturalmente restrictivas. El uso del suelo deberá tender a la diversificación productiva y se dará preferencia a los cultivos comerciales destinados a la agroindustria y la exportación. Se ha observado que las empresas asociativas de América Latina dedicadas a este tipo de cultivos se adecúan mejor al estilo de desarrollo nacional. En este sentido, la demanda de mano de obra, por tratarse de cultivos con un grado importante de especialización,

permite o provoca mayor división interna del trabajo lo que resulta más compatible con formas de producción de tipo colectivo. Por el contrario, existe la convicción de que cuando los cultivos alimenticios o tradicionales de consumo directo predominan en la estructura productiva de las empresas asociativas, el estímulo es inverso ya que la tendencia a la parcelación de la tierra y a la individualización del trabajo preside su actividad productiva y provoca la desintegración de las estructuras asociativas o comunitarias en un esquema de esfuerzo colectivo.

Finalmente, es conveniente la creación de un marco institucional de defensa y apoyo de los grupos de base que forman las empresas asociativas, así como de estructuras regionales que las integre. Esto se puede lograr mediante la consolidación de organizaciones pujantes de segundo y tercer grado, de manera que las nuevas unidades productivas funcionen en condiciones de permanencia y estabilidad, con riesgos mínimos y posibilidades reales de planificación de la gestión y participación del campesinado asociado. Estos logros fortalecerían la capacidad negociadora de las formas asociativas con el Estado y el resto de los agentes productivos del agro, e incrementarían la importancia estratégica del campesinado en el contexto económico y social de los países que opten por alternativas agrarias de esta naturaleza.

Notas

1/ Con anterioridad, en varios países se habían realizado proyectos de colonización o programas de "loteos" (República Dominicana desde 1920; Honduras, Ley Agraria 1924; Panamá, Ley de Patrimonio Familiar 1941; Chile, Caja Nacional de Colonización Agraria, 1928) que, sin abordar el problema esencial, se utilizaron en algunos casos para aliviar la presión de los campesinos sobre la tierra y, en otros, para poblar zonas fronterizas como forma de robustecer la soberanía nacional.

2/ Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) y Centro Interamericano de Reforma Agraria (CIRA), Seminario sobre Problemas de la Reforma Agraria, 19 al 29 de noviembre de 1963, Campinas, Sao Paulo, Brasil.

3/ Después de 1960 se habían dictado leyes en Venezuela (1960), Colombia (1961), Costa Rica (1961 y 1962), Chile (1962 y 1967), Panamá (1962), Honduras (1962), Guatemala (1962), República Dominicana (1962), Nicaragua (1963), Paraguay (1963), Perú (1964), Ecuador (1964), Brasil (1964).

4/ Los episcopados católicos en varios países se pronunciaron frente a la Reforma Agraria mediante cartas pastorales que sostenían la necesidad de cambios. En el Ecuador, por ejemplo, los obispos entregaron la Carta Pastoral del Episcopado Ecuatoriano sobre el Problema Agrario al Pueblo de Ecuador, Quito, 23 de abril de 1963. En Chile, los obispos escribieron la Carta Pastoral Colectiva del Episcopado, La Iglesia y el problema del campesinado chileno, Santiago de Chile, marzo de 1962.

5/ Expresado en nutrientes (N, P₂O₅, K₂O)

6/ Artículo 10, No. 10 de la Constitución Política del Estado de Chile y Artículo 34 de la Constitución del Estado del Perú.

7/ Decreto No. 2 del 29 de septiembre de 1962, artículos 7 al 12, capítulo II.

- 8/ Ley 611 del 19 de marzo de 1960, artículos 19 al 24, sección primera, capítulo II.
- 9/ Ley No. 37 del 21 de septiembre de 1962, artículo 11.
- 10/ Registro Oficial No. 297, jueves 23 de julio de 1964, Decreto Supremo No. 1480, Ley de Reforma Agraria y Colonización, Quito, Talleres Gráficos Nacionales.
- 11/ En el artículo 3 se establecía que "La propiedad privada agraria cumple con su función económico-social cuando reúne los requisitos siguientes: a) explotación eficiente de la tierra; b) responsabilidad y dirección del propietario; c) conservación y renovación de los recursos naturales; d) cumplimiento de las leyes que regulan el trabajo agrícola; y e) no constituir forma de acaparamiento de los recursos territoriales".
- 12/ Ley 1 172 del 9 de octubre de 1973, artículos 22 al 29, capítulo I, título IV.
- 13/ Ley 2 826 del 14 de octubre de 1961, artículo 6, capítulo I.
- 14/ Decreto 153 del 6 de marzo de 1980, artículo 1, capítulo 1.
- 15/ Acuerdo de gobierno entre los partidos conservador y liberal.
- 16/ Discurso del Coronel D.E.M. Adolfo Majano R., miembro de la Junta Revolucionaria de Gobierno, con motivo del anuncio de la promulgación de la Ley Básica de Reforma Agraria, San Salvador, 6 de marzo de 1980.
- 17/ En el Brasil, al modificarse la Constitución Federal en 1964, en el artículo 60., se dice: "Sin previa autorización del Senado Federal, no se hará ninguna alienación o concesión de tierras públicas, en áreas superiores a tres mil hectáreas, salvo cuando se tratara de ejecución de planes de colonización aprobados por el Gobierno Federal".
- 18/ En el artículo 17 del Estatuto se señala que el acceso a la propiedad rural será promovido mediante la distribución o redistribución de tierras disponibles por "reversión a la posesión del Poder Público de las tierras de su propiedad indebidamente ocupadas y explotadas a cualquier título por terceros".
- 19/ Módulo de propiedad rural: unidad de explotación variable según región y capaz de cumplir ciertos propósitos sociales y económicos.
- 20/ Se entenderán por suficientemente explotadas aquellas propiedades dedicadas a la ganadería cuando esté acotada y posea una cabeza de ganado mayor, o cinco de ganado menor,

por cada dos hectáreas o cuando esté cultivada por cualquier especie de forraje.

21/ Artículo 30: "Se entiende que la propiedad privada cumple su función social cuando: a) cultivada en pastos, se ocupe con ganado vacuno o caballar en una proporción no menor de un animal por cada dos (2) hectáreas de terreno; b) se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos, las dos terceras (2/3) partes de su extensión con árboles para la extracción de madera apta para ser procesada industrialmente; y c) se conviertan en áreas urbanas, conforme a las disposiciones legales vigentes".

22/ Para los efectos de la aplicación de la Ley son feudatarios los colonos, yanaconas, aparceros, arrendires, allegados, mejoreros, precarios, huachilleros y otras formas similares de explotación indirecta de la tierra vinculada a la prestación de servicios personales con retribución salarial o sin ella.

23/ Las 500 tareas equivalen a 31.25 hectáreas.

24/ Ley 1 172, del 9 de octubre de 1973, capítulo VI, artículos 38 al 50.

25/ El valor de las mejoras que se hubieran incorporado al predio con posterioridad al 4 de septiembre de 1964 se indemnizará al contado.

26/ "Obrero o empleado cuyo trabajo habitual y continuo se realiza en el campo, así como ocupante, mediero, arrendatario, tenedor o dueño de tierras, siempre que lo sean respecto de una superficie no superior a la de la unidad agrícola familiar".

27/ Es interesante destacar que Chile es el único caso en que se pagan intereses a partir de la cuarta cuota inclusive.

28/ Decreto 17 716 de 18 de agosto de 1970, título VI, artículo 83, ampliatorias y conexas.

29/ Ley 290 de 29 de marzo de 1972 y posteriores leyes complementarias y modificaciones a las mismas.

30/ Estas cooperativas de reforma agraria pueden ser: a) de asignatarios, que la ley define como "aquella cooperativa de reforma agraria que está constituida por los beneficiarios de la reforma agraria que sean asignatarios en propiedad exclusiva y/o en copropiedad" (artículo 10. letra t); b) asignatarios de tierras, que la ley define como "aquella cooperativa de reforma agraria a la que se le asignan tierras en propiedad sin individualizar en el terreno los derechos de sus miembros cooperados (artículo 10., letra u); c) mixtas, que la ley define como "aquella cooperativa de reforma agraria a la que se le asignan

tierras en propiedad y cuyos socios son, además, asignatarios individuales y/o en copropiedad" (artículo 1o. letra l); y d) asignaciones mixtas. La Corporación de la Reforma Agraria podrá realizar asignaciones combinando al mismo tiempo dos o varias de las formas de asignación previstas en el artículo 67 (dominio individual, copropiedad, derechos en una cooperativa)

31/ Ley 23 del 21 de octubre de 1983 y la Ley 66 de 25 de septiembre de 1984 que reglamenta la Ley anterior.

32/ Ley 290 sobre Tierras dedicadas al cultivo de arroz, de 29 de marzo de 1972.

33/ Ley 611 de 19 de marzo de 1960, título II, capítulo I, artículos 57, 65 y 70.

34/ Ley 611, inciso 3o., artículo 2, capítulo preliminar; artículo 76, capítulo I, título II y artículos 137, 138 y 139, título VII, de 19 de marzo de 1960. Esta situación se refuerza posteriormente en el Decreto 746, artículos 194 al 198, capítulo X, "Reglamento de la Ley de Reforma Agraria" del 2 de marzo de 1967.

35/ Filosofía y plan de acción del gobierno revolucionario y nacionalista, Quito, 1972.

36/ Discurso del Coronel DEM Adolfo Arnoldo Majano Ramos, miembro de la Junta Revolucionaria de Gobierno, con motivo del anuncio de promulgación de la Ley Básica de Reforma Agraria, San Salvador, 6 de marzo de 1980.

37/ Ibid., p. 8.

38/ Estas formas colectivas se establecieron en el área de las Guanchías, en el norte del país, y en el Triunfo y Namasique en el sur.

39/ Obviamente, en el marco de resolver una situación sociopolítica que se hacía cada vez más tensa en el sector rural latinoamericano.

40/ Hacia 1973 existían 2 865 unidades productivas en proceso de expropiación y que por lo tanto carecían de todo tipo de organicidad.

41/ Algunas de estas formulaciones se extinguen o cambian de denominación.

42/ Posteriormente se llamarán Cooperativas Agrarias de Trabajadores (CAT).

43/ Posteriormente se llamaron Cooperativas Agrarias de Usuarios.

44/ Aquí se enfrenta un importante vacío legal que luego dará pie a una serie de peticiones de parcelación (Rodríguez, 1986).

45/ La información con que se cuenta es en hectáreas físicas lo que dificulta la comparación entre países; por

lo tanto, los datos deben ser tomados como una aproximación al tamaño de las empresas.

46/ En un marco dinámico de necesidades y satisfacción de las mismas.

47/ Aquí subyace un elemento clave, que es la pérdida del control directo sobre la tierra por parte del campesino.

48/ La Ley 16.640 de Reforma Agraria define el Asentamiento como "la etapa transitoria inicial de la organización económica de los campesinos", precisando que sus objetivos básicos son los siguientes: "a) explotar eficientemente las tierras..., mejorando la producción; b) preparar y capacitar a los asentados para que asuman plenamente al término del Asentamiento las responsabilidades de propietarios y empresarios agrícolas; c) orientar e impulsar el desarrollo de la comunidad, promoviendo la preparación, creación y fortalecimiento de sus cooperativas y organizaciones base; d) construir la infraestructura mínima necesaria para el desarrollo de la vida familiar y comunitaria de los asentados y futuros asignatarios, así como la infraestructura necesaria para la normal explotación actual y futura del predio; e) promover la capitalización de los asentados, procurando que el mayor ingreso que obtengan sea destinado principalmente para este objeto".

Para facilitar la operación del Asentamiento, la Ley de Reforma Agraria establece la constitución de la Sociedad Agrícola de Reforma Agraria (SARA), sociedad colectiva civil formada por los campesinos asentados, por la fuerza laboral o miembros de la familia asentada y por la CORA. Su objetivo es la explotación agropecuaria de las tierras constituidas en asentamiento hasta la asignación definitiva de éstas. Desde el momento en que se firma el contrato, los campesinos asentados se constituyen en socios de la CORA, siendo también socios entre sí.

49/ Los Comités Campesinos, se formaron espontáneamente una vez realizadas algunas expropiaciones con el propósito de reclamar de la CORA en el período 1971-1973 la formación de Asentamientos y SARA, impidiendo la formación de Centros de Producción que corresponden a la noción de haciendas estatales.

50/ Véase para el caso peruano, I. Llona, "La empresa agraria de la propiedad social" en Revista Socialismo y participación, No. 6, Lima, 1979.

51/ Esta cifra estimativa sólo pretende ilustrar la dimensión del fenómeno Reforma Agraria-Empresa Asociativa y

no revela las grandes diferencias, por ejemplo, en el tamaño medio de las empresas organizadas en cada país.

52/ Una experiencia elocuente de las contradicciones a que se puede llegar entre las aspiraciones campesinas y las normas legales elaboradas por las esferas tecnocráticas es la promulgación de la ley 391 de 1971 en la República Dominicana. Con esta norma surgieron las formas asociativas de producción en dicho país, creándose dos situaciones extremadamente contradictorias. Por una parte, la propiedad se mantenía en manos del Estado, y a los beneficiarios de los asentamientos sólo se les concedía el usufructo de ella mediante un título individual de asignación provisional: se creó, así, una contradicción entre la propiedad colectiva y la asignación individual del usufructo, lo que provocó la solicitud generalizada de los beneficiarios para que los asentamientos colectivos fueran asignados en propiedad individual. Por otra parte, resultó contradictorio con los propósitos de participación declarados en la Ley y con el mandato que en ella se hacía al Instituto Agrario Dominicano de responsabilizarse de la gestión de la empresa. Para este efecto, dicha institución planificaba, tomaba decisiones, distribuía el trabajo y lo controlaba de manera que la participación de los campesinos quedaba reducida a la oferta de su fuerza de trabajo. Como lo indica Rodríguez, *op.cit.*, "el hecho de que los asentamientos colectivos fueran impuestos desde arriba por medio de disposiciones legales o administrativas, y no fueran el fruto de una reivindicación de los propios beneficiarios, es uno de los principales elementos que contribuyeron a su fracaso".

53/ Según una información reciente el 60% de las empresas asociativas estarían hoy de hecho parceladas, A. González, "Cooperativismo agrario y parcelación en la costa del Perú", en Las parcelaciones en las cooperativas agrarias del Perú, Editores González y Torre, Lima 1985.

54/ En julio de 1981, existían en Honduras 1 382 "grupos campesinos" de Reforma Agraria.

55/ Unidades reformadas de carácter estatal y trabajo colectivo.

56/ El Partido del Pueblo de Panamá, por ejemplo, mantiene gran influencia entre los campesinos organizados, desde la década de 1960, con la formación de las Ligas Campesinas.

57/ El 67%, según la encuesta, no contaba con personería jurídica; el 39% operaba sin estatutos y el 44% no contaba con reglamentos internos. El 39% no mantenía un funcionamiento regular de sus juntas directivas; el 70% no

tenía comités de producción, 80% no contaba con comités de comercialización y el 95% no tenía libros de contabilidad ni inventario de recursos, balances o registros de flujos financieros.

Sin embargo, es interesante consignar que pese a las dificultades que enfrentan los asentamientos, las organizaciones campesinas siguen propugnando la entrega de la tierra en forma colectiva. Por ejemplo en un planteamiento presentado por la Unión Nacional de Campesinos (UNC) a la Jefatura de las Fuerzas Armadas el 21 de enero de 1986, manifiestan lo siguiente: "El proceso de Reforma Agraria en lo referente al tamaño de la tierra por adjudicar, debe tender a satisfacer al grupo como cooperativa o asentamiento. Es decir que el concepto de explotación colectiva debe tener prioridad y en ningún momento debe promoverse la "individualización" del proceso, sino la "colectivización" como unidad económica y social y hacer efectivo el concepto de empresa autogestionada." Diario La Tribuna, 10 de febrero de 1986.

58/ ICIRA, "Análisis de la situación actual de los parceleros asignados hasta 1974" (Primer diagnóstico), Santiago de Chile, 1976; ICIRA, "Análisis de los asignatarios de tierras a diciembre de 1976" (Segundo diagnóstico), Santiago de Chile, 1977, e ICIRA, "Análisis de los asignatarios de tierras a diciembre de 1978", (Tercer diagnóstico), Santiago de Chile, 1979.

59/ En el Perú, José María Caballero, con posterioridad al proceso reformador, sostiene que de haberse considerado varias formas de adjudicación de la tierra se hubiesen alcanzado resultados mejores. Caballero propone basar el desarrollo del capitalismo agropecuario en medianos propietarios, pequeñas cooperativas 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. Para ello, hubiera sido necesario distribuir tierras a estos sectores, distribuir en propiedad de las tierras administradas por los ex feudatarios y efectuar nueva distribución de tierras a la mayor cantidad posible de campesinos, aunque fuesen extensiones muy pequeñas. A lo anterior agrega una política de titulación para todos los poseedores precarios; autonomía de los productores, con plena libertad de comercio, sin interferencia estatal y con una política

favorable de precios, comercialización, inversiones, crédito y ayuda técnica (J.M. Caballero, 1980).

En el caso de Chile, S. Barraclough y J.A. Fernández Diagnóstico de la reforma agraria chilena, Editorial Siglo XXI, 1974, afirman 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 asentamientos, CERAS, moshavs, kibbutz, ejidos, koljoses, cooperativas, propiedades comunales o empresas de autogestión. Tampoco debería ser tan importante en la presente etapa que la propiedad legal de la tierra esté en manos de individuos, cooperativas, la comunidad local o el Estado, porque el significado de la propiedad de la tierra y de las relaciones de propiedad en general, cambiaría radicalmente frente a las que prevalecían en la sociedad pre-reformada."

En Brasil, Teófilo y otros en el estudio A reforma agraria e o desenvolvimento de formas asociativas de posse e uso de terra, realizado para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO indica que en el Plan Nacional de Reforma Agraria formulado en 1986 se establecieron algunos criterios bastante flexibles sobre las estructuras agrarias de reemplazo. En este sentido, ha predominado una actitud de rechazo a un modelo preconcebido de empresas asociativas, y se ha aceptado que tanto la organización como la participación campesinas no debieran obedecer a esquemas predeterminados. Se postulan a 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, 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 en 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, y el trabajo puede realizarse en forma comunitaria o en unidades familiares. Se cree que esta formulación responde a la necesidad de establecer pequeñas agroindustrias. Por último, se ha diseñado un modelo en que el acceso a la tierra se concrete mediante la entrega de un título definitivo o de la concesión de un derecho real de uso, es decir, una parte en la forma de propiedad o uso familiar y, la otra parte, en propiedad o uso comunitario.

Bibliografía

- Araujo, J.E (1974): Una opción humanista en el desarrollo rural de América, Desarrollo institucional No.1, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), San José de Costa Rica.
- _____ (1983): Agenda para el futuro balance y perspectivas del desarrollo rural en América Latina y el Caribe: una visión desde el IICA, Desarrollo institucional No. 13, IICA, San José de Costa Rica.
- Barraclough, S. y A. Affonso (1973): Diagnóstico de la Reforma Agraria chilena, Cuadernos de la realidad nacional No. 16, Centro de Estudios de la Realidad Nacional, Universidad Católica, Santiago de Chile, abril.
- Barraclough, S. y J.A. Fernández (1974): Diagnóstico de la Reforma Agraria chilena, México D.F.: Siglo XXI Editores S.A.
- Béjar, H. (1987): Las empresas campesinas: qué es posible hacer de ellas, Socialismo y participación No. 37, Lima, Perú, primer trimestre.
- Borja, J. (1985): Formas asociativas de tenencia y producción en reforma agraria y colonización en Ecuador. (Presentado en la Mesa Redonda sobre Formas de Organización y Tenencia en Procesos de Reforma Agraria y Colonización, Oficina Regional de la FAO, México D.F., 11 al 15 de noviembre de 1985.)
- Bosco Pinto, J. (1974): Análisis científico de las empresas comunitarias campesinas. En J.E Araujo (Comp.), La empresa comunitaria, una sistemática reformista en el proceso agrario latinoamericano, IICA, San José de Costa Rica.
- Caballero, J.M (1980): El fracaso del modelo agrario del régimen militar, Realidad del campo peruano después de la Reforma Agraria, Diez ensayos críticos, Centro de Investigaciones y Capacitación (CIC), serie Perú actual, Lima: Editorial ITAL PAM S.A.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1951): Estudio económico de América Latina 1949 (E/CN.12/164/Rev.1; No. de venta: 1951.II.G.L), Santiago de Chile.

_____ (1978): 25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales (1975-1975), Cuadernos de la CEPAL No. 21, Santiago de Chile, diciembre.

CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola) (1966): Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola: informe regional, Unión Panamericana-OEA, Washington D.C.

Concilio Vaticano II. Constitución Conciliar (1966): La Iglesia y el mundo de hoy, Santiago de Chile: Ediciones Paulinas.

CORA (Corporación de la Reforma Agraria) (1972): Reforma Agraria chilena 1965-1970, Santiago de Chile.

_____ (1968): Cuatro años de la Reforma Agraria, Santiago de Chile.

Chonchol, J. (1965): El desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria, Santiago de Chile: Editorial del Pacífico.

de Barros, A. (1986): Do latifundismo a Reforma Agraria, Instituto Gubelkian de Ciencia, Ocinas 1986.

Delgado, O. (1965): Reformas agrarias en la América Latina. Procesos y perspectivas, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

_____ (1985): Decadencia de la Reforma Agraria y de las empresas comunitarias en Colombia. (Presentado a la Mesa Redonda sobre Formas de Organización y Tenencia en Procesos de Reforma Agraria y Colonización, Oficina Regional de la FAO, México D.F., 11 al 15 de noviembre de 1985.)

Departamento de Desarrollo Rural, Universidad Católica de Chile (s/f): El problema agrario en 100 asentamientos del valle central. Investigación realizada por profesores y alumnos del Departamento con la coordinación y dirección de los profesores R. Collarte, J. Carlos y J. Santos Pérez. Santiago de Chile: Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones.

Dorner, O. (1963): Interacciones de los sistemas de tenencia de la tierra, distribución del ingreso y productividad agrícola, IICA-ICIRA. (Presentado al Seminario sobre Problemas de la Reforma Agraria, Campinas, Brasil, 19 al 29 de noviembre de 1963.)

Economía colombiana Nos. 160-161 (1984): Reforma Agraria un tema de siempre (editorial) Bogotá, Colombia.

Eguren, F. (1980): Política agraria y estructura agraria, DESCO (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo), Lima, Perú.

El Salvador, Ministerio de Agricultura y Ganadería (1986 a): Estudio y clasificación de 309 empresas cooperativas de la Reforma Agraria (Fase I) y su estado de avance de la coestión a la autogestión, en el marco del desarrollo empresarial cooperativo, San Salvador.

_____ (1986 b): VI Evaluación del Programa de Reforma Agraria, San Salvador, diciembre.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1978): Información básica sobre el área rural y la Reforma Agraria en la República de Honduras (borrador), Roma.

_____ (1986): Informe de la Misión Interagencial de Seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Ciudad de Panamá.

García, A. (1982): Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina, IICA, San José de Costa Rica.

- García, P. (1986): La Reforma Agraria y las empresas asociativas de producción en Chile. Estudio de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago de Chile.
- Giménez Landínez, V. (1967): La Reforma Agraria y el desarrollo de los países latinoamericanos en la próxima década. (Presentado a la Mesa Redonda sobre el Desarrollo Agrícola en América Latina en la Próxima Década, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., abril.)
- González, A. (1985): Cooperativismo agrario y parcelación en la costa del Perú, Las parcelaciones de las cooperativas agrarias del Perú, Centro de Estudios Sociales Solidaridad, Lima, Perú: Editores González y Torre.
- González, M. (1986): Origen, evolución y perspectivas de las formas asociativas campesinas de producción y trabajo en Colombia. Estudio preparado para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Bogotá, Colombia (mimeo).
- Gordillo, G. (1986): De la expropiación estatal a la apropiación campesina. Estudio preparado para la División Conjunta CEPAL/FAO, México D.F.
- Guerra, F. (1986): Perú, las empresas asociativas agrarias. Estudio preparado para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Lima, Perú.
- ICIRA (Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria) (s/f): La empresa comunitaria, Manuales de capacitación campesina, Santiago de Chile.
- ____ (1967): Evaluación preliminar de los asentamientos de la Reforma Agraria en Chile, Santiago de Chile (mimeo).
- ____ (1976): Análisis de la situación actual de los parceleros asignados hasta 1974 (Primer diagnóstico), Santiago de Chile.

____ (1977): Análisis de los asignatarios de tierras a diciembre de 1976 (Segundo diagnóstico), Santiago de Chile.

____ (1979): Análisis de los asignatarios de tierras a diciembre de 1978 (Tercer diagnóstico), Santiago de Chile.

IICA (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas) (1972): IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria, Ciudad de Panamá, 14 al 20 de mayo.

____ (1981): Empresas de base y unidades regionales en la Reforma Agraria hondureña. (Citado por M. Ponce (1986): Las empresas asociativas campesinas en la Reforma Agraria hondureña), Tegucigalpa, Honduras.

IICA-ICIRA (Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria) (1963): Seminario sobre Problemas de la Reforma Agraria, Campinas, Sao Paulo, 19 al 29 de noviembre.

IICA-FAO (1970): El marco teórico de la Reforma Agraria en Latinoamérica, Desarrollo rural de las Américas, IICA-ICIRA, vol. II, No. 3, Bogotá, Colombia, septiembre-diciembre.

IICA-INA (Instituto Nacional Agrario) (1981): Encuesta sobre las Organizaciones campesinas de la Reforma Agraria en Honduras, 1980-1981, IICA, Tegucigalpa, Honduras.

INA (Instituto Nacional Agrario) (1982): Encuesta campesina 1982. (Citado por H. Palma (1985): Ventajas y desventajas de las formas asociativas y parcelarias de producción en el proceso de Reforma Agraria y colonización en Honduras, Tegucigalpa, Honduras.

____ (1983): Encuesta de los grupos campesinos beneficiarios de la Reforma Agraria, septiembre. (Citado por M. Ponce (1986): Las empresas asociativas campesinas en la Reforma Agraria Hondureña), Tegucigalpa, Honduras.

- INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) (1984): Informe de Gerencia 1983. Bogotá, Colombia: Talleres Gráficos del INCORA, noviembre. (Citado por O. Delgado (1985): Decadencia de la Reforma Agraria y de las empresas comunitarias ... op.cit.)
- Juan XXIII (1961): Mater et Magistra. Sobre la cuestión social, Santiago de Chile: Ediciones Paulinas.
- Kuekelhaus y otros (1983): Aspectos sobre el sector reformado en el agro hondureño, Honduras en la encrucijada, Tegucigalpa: Fundación F. Nauman.
- Larrea, A. y R. Ricaurte (1986): Estudio de las formas asociativas de producción en la agricultura. El caso ecuatoriano. Estudio preparado para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Quito, Ecuador.
- León, Z. (1985): La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia, Luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), 1967-1981, Bogotá, Colombia.
- Llona, I. (1979): La empresa agraria de la propiedad rural, Socialismo y participación, No. 6, Lima, Perú.
- Machado, A. (1984): Reforma Agraria, una mirada retrospectiva, Economía colombiana No. 160 y 161, Bogotá, Colombia.
- _____ (1985): La Reforma Agraria, un mundo retrospectivo, La Reforma Agraria, pasado, presente y futuro, Documento No. 76, Medellín, Colombia, marzo.
- Maddox, J. (1965): La revolución y la Reforma Agraria (México 1917-s/f) en O. Delgado (Comp.) Reformas agrarias en la América Latina. Procesos y perspectivas, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Maldonado, G. (1979): La Reforma Agraria en el Ecuador, Nueva sociedad No. 41, Caracas, Venezuela, marzo-abril.

- Martínez, H (1980): Las empresas asociativas agrícolas peruanas, Realidad del campo peruano después de la Reforma Agraria. Diez ensayos críticos. Centro de Investigaciones y Capacitación (CIC), serie Perú actual, Lima: Editorial ITAIPERU S.A.
- Matos Mar, J. (1976): Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú: Editorial Chavin.
- Matos Mar, J. y J. Mejía (1980): Reforma Agraria: logros y contradicciones, 1969-1979, Colección mínima No. 15, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú.
- Moreno, R. (1975): Informe de evaluación del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, IICA-OEA, San José de Costa Rica.
- Morón, M. y otros (1988): El agro costeño: modalidades empresariales y asociativas. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), Serie Avances CEDEP, Lima, Perú: Editorial Hepatía S.A.
- Murcia, H. (1974): Aspectos administrativos de las empresas comunitarias, en J.E. Araujo (Comp.) La empresa comunitaria, una sistemática reformista en el proceso agrario latinoamericano, IICA, San José de Costa Rica.
- Navarrete, H. y G. Carvallo (1962): "Agricultura", Corporación de Fomento de la Producción, Geografía económica de Chile, tomo III, primera parte, Las ramas de la producción, Santiago de Chile: Talleres Gráficos de La Nación.
- Oliart, F. (1969): Empresa comunitaria y Reforma Agraria, Desarrollo rural de las Américas, vol. 1, No. 3, San José de Costa Rica.
- Oliveira Baptista, F. (s/f): Estructuras da produção agrícola: panorama do meio século.
- Ortega, E. (1986): La agricultura en la óptica de la CEPAL, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO (IC/L.385), Santiago de Chile, 13 de junio.

Ortiz Egaz, J. (1975): La empresa comunitaria como base para un reordenamiento territorial, en J.E. Araujo (comp.), La empresa comunitaria, una sistemática reformista en el proceso agrario latinoamericano, IICA, San José de Costa Rica.

Palma, H. (1985): Ventajas y desventajas de las formas asociativas y parcelarias de producción en el proceso de reforma agraria y colonización en Honduras. (Presentado a la Mesa Redonda sobre Formas de Organización y Tenencia en Procesos de Reforma Agraria y Colonización, Oficina Regional de la FAO, México D.F., 11 al 15 de noviembre de 1985.)

Peinado, M. (1985): Sector reformado. Demanda de crédito agropecuario en 1985. IICA-BANADESA, Tegucigalpa, Honduras.

Ponce, M. J. (1986): Las empresas asociativas campesinas en la Reforma Agraria hondureña. Estudio preparado para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Tegucigalpa, Honduras (mimeo).

Prebisch, R. (1951): Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico, Estudio económico de América Latina, 1949 (E/CN.12/164/Rev.1; No. de venta: 1951.II.G.1), primera parte. Reimpreso en la Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, con el título Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949, Santiago de Chile, 1973.

____ (1952): Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico (E/CN.12/221; No. de venta: 1952.II.G.1), 11 de septiembre. Reimpreso en la Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1973.

____ (1954): La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano (E/CN.12/359; No. de venta: 1954.II.G.2), septiembre. Reimpreso en la Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1973.

- Prentice, P. y J. Cobb (1985): Organizational Study, Agrarian Reform Institutions. San Salvador, El Salvador.
- Revesz, B. (1985): La reforma de la Reforma en el agro costeño peruano, Estudios rurales latinoamericanos, vol. 9, No. 1, Bogotá, Colombia.
- Rodríguez, F. (1986): Estudio de las formas asociativas de producción en la agricultura (la experiencia dominicana). Estudio preparado para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santo Domingo, República Dominicana.
- Santamaría, J. (1986): Estructuración, evolución y situación actual de las formas asociativas de producción agropecuaria en la República de Panamá. Estudio preparado para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Ciudad de Panamá.
- Tejo, P. (1983): Avances de la Reforma Agraria y del desarrollo rural en la República Dominicana, FAO, Santiago de Chile.
- Teófilo E. y otros (1986): A Reforma Agraria e o desenvolvimento de formas asociativas de posse e uso de terra. Estudio realizado para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Río de Janeiro, Brasil.
- Thiesenhusen, W. (1987): Income on some Agrarian Reform asentamientos in Panama, Economic Development and Cultural Change, vol. 35, No. 4, Chicago: The University of Chicago Press, julio.
- Urzúa, R. (1969): La demanda campesina, Universidad Católica, Santiago de Chile: Ediciones Nueva Universidad.
- Velasco Alvarado, J. (1971): Mensaje a la Nación, 28 de julio de 1971. (Tomado de G. Cárdenas (1983): El sector de economía social en el Perú. Cooperativas y empresas autogestionadas, Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).)

- Vidal, A.M. (1985): La legalización de la parcelación en las CAPS, Las parcelaciones en las cooperativas agrarias del Perú, Lima: Editores González y Torre.
- Warman, A. (1977): La colectivización en el campo: una crítica, Cuadernos políticos No. 11, México D.F.: Ediciones ERA.
- Yrarrázaval, J. (1977): La sociedad rural, en ICADES, La agricultura chilena. Rasgos definitorios, Santiago de Chile (mimeo).
- Zamosc, L. (1985): La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia, Luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), 1967-1981, Bogotá, Colombia.
- Zegarra, W. (1983): Las cooperativas agrarias peruanas: situación y perspectivas, Socialismo y participación No. 22, Lima, Perú.

OTROS DOCUMENTOS DE ESTA SERIE

<u>TITULO</u>	<u>FECHA</u>	<u>SERIE</u>
PRIMER TALLER NACIONAL DE EJECUTIVOS DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL. ASUNCION-PARAGUAY (25-29 OCTUBRE 1982)	01.83	RLAT/83/7-DERU-1
INFORME DE LA PRIMERA MESA REDONDA INTERNACIONAL DE DIRECTORES DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA. CALI-COLOMBIA (3-7 MAYO 1982)	02.83	RLAT/83/8-DERU-2
INFORME TERCERA CONSULTA INTERAGENCIAL PARA A.L. SOBRE SEGUIMIENTO CONFERENCIA MUNDIAL REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL. SANTIAGO-CHILE (22-24 FEBRERO 1983)	02.83	RLAT/83/9-DERU-3
INFORME SEGUNDA MESA REDONDA INTERNACIONAL DE DIRECTORES DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA VILLAHERMOSA-MEXICO (15-19/11/1982)	08.83	RLAT/83/30-DERU-4
INFORME MESA REDONDA PROBLEMAS DEL MINIFUNDIO Y LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCION LA PAZ-BOLIVIA (12-16 SEPTIEMBRE 1983)	09.83	RLAT/83/33-DERU-5
ESTRATEGIAS DE SOBREVIVENCIA EN ECONOMIAS CAMPESINAS. EL ROL DE LA MUJER. BOGOTA-COLOMBIA (22-25 NOVIEMBRE 1983) REV. 1	01.84	RLAC/84/06-DERU-6
INFORME MESA REDONDA ESTRATEGIAS DE SOBREVIVENCIA EN ECONOMIAS CAMPESINAS -EL ROL DE LA MUJER. BOGOTA-COLOMBIA (22-25 NOVIEMBRE 1983)	01.84	RLAC/84/07-DERU-7
INFORME DE LA MESA REDONDA CENTROAMERICANA SOBRE EXPANSION DE LA FRONTERA AGRICOLA. SAN JOSE (COSTA RICA). 22-26 AGOSTO 1983.	02.84	RLAC/84/10-DERU-8
INFORME MESA REDONDA INTERNACIONAL DE DIRECTORES DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL. LA HABANA-CUBA (10-14 OCTUBRE 1983)	04.84	RLAC/84/29-DERU-9

NOTA: Los documentos arriba indicados, pueden obtenerse solicitándolos por el número de serie, al señor Representante de la FAO en el país, o a la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Casilla 10095, Santiago, Chile

OTROS DOCUMENTOS DE ESTA SERIE

<u>TITULO</u>	<u>FECHA</u>	<u>SERIE</u>
ACTIVIDADES DEL GRUPO DE DESARROLLO RURAL DE RLAC SANTIAGO-CHILE (10-11 MAYO 1984)	05.84	RLAC/84/32-DERU-10
INFORME CUARTA CONSULTA INTERAGENCIAL PARA AM.LAT.Y EL CAR.SOBRE SEGUIMIENTO CMRADR. SANTIAGO-CHILE (10-11 MAYO 1984)	05.84	RLAC/84/33-DERU-11
ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL. (ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA LA ACCION DE RLAC)	12.84	RLAC/84/50-DERU-12
EL PAPEL DE LA MUJER EN LA ECONOMIA CAMPESINA-EL CASO DE LA VII REGION DE CHILE	12.84	RLAC/84/51-DERU-13
RAPPORT FINAL DE L'ATELIER DE TRAVAIL SUR "LA FEMME HAITIENNE DANS LE MONDE RURAL"PORT-AU-PRINCE - HAITI. (15-19 OCTOBRE 1984)	01.85	RLAC/85/01-DERU-14
INFORME PRIMER TALLER "PARTICIPACION DE LA MUJER EN AGRICULTURA Y PRODUCCION DE ALIMENTOS.IMPLICACIONES POLITICAS PROGRAMAS DE ACCION Y SERV. DE APOYO".	01.85	RLAC/85/05-DERU-15
AGRICULTURAL TRAINING CAPABILITY AND NEEDS IN THE CARIBBEAN.	01.85	RLAC/85/07-DERU-16
CONCLUSIONES GENERALES TALLER PREPARACION Y OPERACION PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL EN ECOSISTEMAS DE TROPICO HUMEDO. VERACRUZ-MEXICO (12-14 NOVIEMBRE 1984)	01.85	RLAC/85/08-DERU-17
INFORME MESA REDONDA INTERNACIONAL EXPANSION DE LA FRONTERA AGRICOLA EN LOS PAISES ANDINOS.OTAVALO-ECUADOR (15-20 OCTUBRE 1984)	07.85	RLAC/85/21-DERU-18

NOTA: Los documentos arriba indicados, pueden obtenerse solicitándolos por el número de serie, al señor Representante de la FAO en el país, o a la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Casilla 10095, Santiago, Chile

OTROS DOCUMENTOS DE ESTA SERIE

<u>TITULO</u>	<u>FECHA</u>	<u>SERIE</u>
INFORME TALLER NACIONAL SOBRE PARTICIPACION DE LA MUJER EN ACTIVIDADES PRODUCTIVAS SECTOR PRIMARIO SAN JOSE-COSTA RICA (16-20 OCTUBRE 1984)	11.85	RLAC/85/38-DERU-19
REPORT OF THE ROUND TABLE ON AGRICULTURAL TRAINING AT THE INTERMEDIATE LEVEL IN THE CARIBBEAN. ST. AUGUSTINE-TRINIDAD & TOBAGO (26-28 AUGUST 1985)	01.86	RLAC/86/03-DERU-20
INFORME DEL PRIMER SEMINARIO NACIONAL SOBRE LA FRONTERA AGRICOLA. MANAGUA-NICARAGUA (14-16 AGOSTO 1985)	03.86	RLAC/86/12-DERU-21
INFORME MESA REDONDA INTERNACIONAL FORMAS ASOCIATIVAS TENECIA Y/O PRODUCCION EN LOS PROCESOS DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION. OAXTEPEC-MEXICO (11-15 NOV. 1985)	04.86	RLAC/86/15-DERU-22
CRECIMIENTO PRODUCTIVO Y HETEROGENEIDAD AGRARIA.	09.86	RLAC/86/34-DERU-23
LA AGRICULTURA CAMPESINA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE.	12.86	RLAC/86/49-DERU-24
REPORT ROUND TABLE ON THE PARTICIPATION AND INTEGRATION OF WOMEN IN AGRICULTURAL AND RURAL DEVELOPMENT IN THE CARIBBEAN. CASTRIES-ST. LUCIA (6-10 JULY 1987)	10.87	RLAC/87/48-DERU-25
INFORME M/R LA EDUCACION AGRICOLA SUPERIORES Y LAS NECESIDADES DE DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. EL ZAMORANO-HONDURAS (3-7 AGOSTO 1987)	10.87	RLAC/87/51-DERU-26
INFORME CURSOS SUBREGIONALES PARA EJECUTIVOS EXTENSION RURAL. SANTIAGO/CHILE 9-13.11.87-S. JOSE/COSTA RICA 23-27.11.87 CARACAS/VENEZUELA 7-11.12.87.	01/88	RLAC/88/01-DERU-27

NOTA: Los documentos arriba indicados, pueden obtenerse solicitándolos por el número de serie, al señor Representante de la FAO en el país, o a la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Casilla 10095, Santiago, Chile

OTROS DOCUMENTOS DE ESTA SERIE

<u>TITULO</u>	<u>FECHA</u>	<u>SERIE</u>
APLICACION DE UN MANUAL DE EVALUACION A ONCE PROYECTOS DE GENERACION DE INGRESOS PARA MUJERES CAMPESINAS.	01.88	RLAC/88/02-DERU-28
INF. TALLER CAPACITACION SOBRE EVALUACION DE PROYECTOS DE GENERACION DE INGRESOS CON MUJERES CAMPESINAS SANTIAGO-CHILE (12-15 ABRIL 1988)	07.88	RLAC/88/14-DERU-29
INF.M/REDONDA INT. SOBRE POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE GENERACION Y DIFUSION DE INNOVACIONES PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RUAL EN A.LATINA. (STGO-CHILE 8-12 AGO 1988)	10.88	RLAC/88/24-DERU-30
INFORME FINAL M/R INTERNACIONAL SOBRE LA PARTICIPACION CAMPESINA EN EL DESARROLLO RURAL. QUITO-ECUADOR (24-28 OCTUBRE 1988)	11.88	RLAC/88/27-DERU-31
INFORME DE LOS SEMINARIOS SUBREGIONALES SOBRE FORMACION Y CAPACITACION DE PROFESIONALES DE CIENCIAS AGRICOLAS PARA LA EXTENSION Y EL DESARROLLO RURAL EN A.L. Y CARIBE.	12.88	RLAC/88/31-DERU-32
REFORMA AGRARIA Y EMPRESAS ASOCIATIVAS.	12.88	RLAC/88/34-DERU-33

NOTA: Los documentos arriba indicados, pueden obtenerse solicitándolos por el número de serie, al señor Representante de la FAO en el país, o a la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Casilla 10095, Santiago, Chile