

PRIMER CURSO DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO  
Y MEDIO AMBIENTE

Organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas conjuntamente con el Gobierno de la República Argentina, con financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Buenos Aires, 21 de octubre al 29 de noviembre de 1974

SEMINARIO LATINOAMERICANO DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION<sup>\*</sup>  
(FAO/PNUD)

La nueva estructura agraria

Chiclayo, Perú, Nov-Dic. 1970

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PERU

<sup>\*</sup> El presente texto se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación del Desarrollo y Medio Ambiente.

STATE OF TEXAS  
COUNTY OF [illegible]

[illegible text]

[illegible text]

[illegible text]

[illegible text]

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

### I.1 Desarrollo

No podemos entender por desarrollo el mero crecimiento de unos indicadores económicos, tales como el Ingreso Nacional, el Producto Bruto Industrial o el Consumo de Energía por habitante. Este género de visión, que durante años ha dominado nuestro panorama intelectual, no sólo es estrecha y teóricamente insatisfactoria sino que es también inoperante. Inoperante puesto que deja sin explicar qué cosa es el subdesarrollo y cuáles son sus causas originarias. Y es evidente que no puede definirse el desarrollo sin antes descifrar en qué consiste el subdesarrollo; no se puede fundamentar una estrategia para el desarrollo si antes no se hace el diagnóstico de nuestra realidad subdesarrollada y se explican las causas que han hecho a nuestras sociedades subdesarrolladas. La identificación de los problemas del desarrollo ha de partir, pues, de los problemas del subdesarrollo.

El subdesarrollo, entendemos nosotros, es el resultado de un proceso histórico específico de dominación y explotación de unas áreas geográficas (frecuentemente países) sobre otras y unas clases sociales sobre otras, dentro del marco de la evolución y expansión del colonialismo y el imperialismo. Concebimos, por tanto, el desarrollo como un proceso de cambios estructurales orientado a abolir, a todo nivel, las relaciones de dominación y dependencia en los campos económicos, político y social. Estos cambios suponen la modificación sustantiva de las estructuras de poder, a fin de que las mayorías trasciendan su condición explotada de pasividad y accedan a una participación activa en las decisiones de la sociedad.

### 1.2 Reforma agraria y desarrollo

Aceptado el desarrollo como un conjunto orgánico de cambios cualitativos, que conlleva modificaciones sustantivas en las estructuras de poder, la reforma agraria aparece como uno de los pilares de la estrategia de desarrollo. Su finalidad ha de ser la ruptura de las /relaciones de

relaciones de dominación dependencia que operan internamente dentro del sector rural y las que se establecen entre la ciudad y el campo.

La Reforma Agraria supone, por tanto, transformaciones revolucionarias en el conjunto de las actividades económicas, sociales y políticas del sector agrario y en su intercambio con otros sectores. Todo ello deberá orientarse a la eliminación de las condiciones de dependencia y explotación, que las formas antisociales de propiedad, gestión y uso de los recursos habían conformado en la estructura agraria tradicional.

## II. DISTINTAS CONCEPCIONES SOBRE REFORMA AGRARIA

### II.1 Reformas agrarias convencionales

Los esquemas de reforma agraria que han dominado en la mayoría de los países latinoamericanos durante la década del sesenta responden a concepciones limitadas, caracterizadas por la escasa importancia cuantitativa de las acciones emprendidas y por la conservación de múltiples "derechos adquiridos" cuyo mantenimiento significa, en la práctica, la perpetuación de un sinfín de situaciones de injusticia. Pero no es quizás aquí donde se encuentran los principales problemas de estas reformas. Su deficiencia fundamental radica en que han dejado una pesada herencia de la que resulta difícil liberarse, por su estrechísima visión de los objetivos y metas propios de la reforma agraria. En el fondo se trata de tímidos intentos reformistas, raramente acompañados de una enérgica voluntad transformadora. Cualquier intento de elaboración posterior sobre el tema se ve entorpecido por el peso de esta concepción limitada y conservadora, que ha venido viciando en cierta manera la verdadera noción de lo que es una reforma agraria.

El pensamiento agrario conservador, como expresión de las clases que verían su posición amenazada por una reforma agraria revolucionaria, se ha aferrado y ha difundido profusamente esta concepción, que se concretó en la ideología de la llamada

/"Alianza para

"Alianza para el Progreso", como antídoto frente a reformas agrarias radicales y como forma de desarticular los movimientos campesinos. En esencia, la reforma agraria fue concebida, en el mejor de los casos, como un proceso justicialista de transferencia de tierras de manos de aquellos propietarios que no cumplen con los requisitos exigidos al "buen propietario", o de aquellas otras de carácter marginal, a manos de los campesinos. La ejecución se limita, entonces, a la aplicación mecánica de las causales de afectación contempladas por la ley a los fundos incursos y a la transferencia de su dominio a los campesinos. En ocasiones, el esquema se completa con algunas acciones de concentración parcelaria, generalmente insignificantes, y con obras de infraestructura, principalmente de transportes, comercialización y riego. Se ha venido considerando con ello que los objetivos de la reforma agraria quedaban satisfechos.

## II.2 Reformas agrarias radicales

A esta visión conservadora, hay que oponer una imagen radical de la reforma agraria: la transformación profunda y total de la estructura rural, o sea de las distintas formas de tenencia de la tierra, de explotación económica, de vida rural y de integración del campesinado a la vida política y económica nacional.

Para que se trate de una reforma agraria radical, esta transformación ha de estar orientada a la consecución de tres objetivos:

- a) Poner la estructura agraria al servicio de los intereses del campesinado y de la sociedad en general y darle un alto grado de racionalidad económica y eficiencia social.
- b) Alcanzar la plena y consciente participación del campesinado en el quehacer político-social.
- c) Constituir una nueva estructura de poder popular en sustitución de las formas tradicionales de dominación.

## /II.3 La estructura

### II.3 La estructura agraria tradicional: Resultado histórico de un proceso de dominación

La aplicación de la reforma agraria a la consecución de estos objetivos, precisa la comprensión de un hecho fundamental: que la estructura agraria existente es el resultado de un proceso histórico de dominación, a lo largo del cual ha evolucionado (con frecuencia regresivamente) sometida a la doble presión de los intereses articulados de los países colonialistas y de las clases dominantes interiores. Cuando el análisis se hace a la luz de esta noción de dependencia, inmediatamente sobresalen dos características:

En primer lugar, la presente estructura agraria aparece ante el observador como un todo profundamente irracional, en el sentido de que carece de un principio interno por el cual pueda explicarse. En efecto: la estructura agraria de la mayoría de los países latinoamericanos, no es el resultado de un proceso de desarrollo histórico, en el cual la explotación económica de los recursos y la organización social hayan ido accediendo a formas de racionalidad sucesivamente superiores. Al contrario en los países del continente de vieja civilización agraria, la situación presente hay que interpretarla como el resultado de la ruptura de un orden social y económico (anterior a la conquista), y su sustitución por otro nuevo, cuya racionalidad puede sólo entenderse en función de los intereses de los países colonialistas y de sus aliados interiores, pero no en función del campesinado.

En segundo lugar, la estructura agraria aparece como un todo unificado cuyas partes componentes en sus distintos aspectos están en estrecha interdependencia, por la cual se explican recíprocamente. Así, por ejemplo, no es un azar la existencia conjunta del latifundio y el minifundio. En la estructura latifundista característica de América Latina, el latifundio y el minifundio son dos resultados necesarios del monopolio sobre la tierra, como el derecho y el revés de una misma moneda.

La reforma agraria consiste entonces, para nosotros, en la sustitución de la actual estructura agraria considerada como una totalidad de elementos inseparables, resultado de un proceso histórico caracterizado por la dominación por una nueva estructura dotada de racionalidad socioeconómica y puesta al servicio de los intereses del campesinado y de la sociedad toda. Una reforma agraria de esta naturaleza no puede consistir en la sola transferencia de tierras a los campesinos. Esto es fundamental, pero a la par es que se cumplan los siguientes requisitos:

a) Debe introducir criterios racionalizadores en la actividad agropecuaria, en el sentido de que las empresas campesinas que se formen (su dimensión, nivel tecnológico, su gestión, formas de integración entre sí y con el mercado, etc.) estén de acuerdo a un plan coherente y orgánico, que garantice que estas empresas se encontrarán al servicio del campesinado y de la sociedad en general, y no de acuerdo a la presión de los intereses de la clase dominante.

b) Debe tener una magnitud y un impacto tal que garanticen alcanzar una dinámica propia y constituir, por tanto, un cambio irreversible capaz de asegurar la abolición de la estructura tradicional.

### III. LOS PRESUPUESTOS DE UNA REFORMA AGRARIA RADICAL

La implementación a nivel nacional de una reforma agraria de esta naturaleza, presupone que se cumplen varias condiciones:

a) El reconocimiento de que la estructura agraria existente es consecuencia de un proceso histórico

Sin esta comprensión se estará siempre tentado de respetar en exceso la situación presente, en la medida en que se tenderá a otorgar un valor absoluto a las características y costumbres existentes. Faltará, entonces, un análisis sereno y desprejuiciado de cómo el presente tiene que modificarse. Por el contrario, para la comprensión histórica, la realidad presente aparece como algo contingente

/perfectamente cambiabile;

perfectamente cambiabile; perfectamente superable, por ejemplo, sin visión histórica es posible que nos inclinemos a otorgar un valor desmesurado a la aspiración tan común de los campesinos sin tierra a la propiedad de una parcela individual adecuada. La visión histórica, por el contrario, puede que nos ayude a comprender que el hambre por un pedazo de tierra de los campesinos desposeídos, no corresponde a ninguna aspiración metafísica (sancionada por el derecho natural) de los campesinos a la pequeña propiedad de la tierra, sino a un naturalísimo deseo de seguridad. La propiedad de una parcela significa para el campesino sin tierra la seguridad en el ejercicio de unos derechos de los que la dominación lo habían despojado: la seguridad de unos ingresos mínimos, la seguridad de no ser esclavizado por un patrón, la seguridad de no ser marginalizado. Ahora bien, es claro que la propiedad individual de una parcela no es la única ni seguramente la mejor manera de dar esta seguridad al campesino, pero si es la única que éste conoce y, por tanto, difícilmente puede aspirar a otra. Resultado: con comprensión histórica se ejecutaría un esquema de reforma agraria mediante el cual se intentaría dotar a los campesinos de mayor seguridad, no necesariamente recurriendo a parcelas individuales.

b) Un planteamiento claro y dialéctico de la estructura rural a la que se quiere llegar

Por lo tanto ha de partirse necesariamente de un esquema limitado a un horizonte temporal previsible, sobre tres bases:

- i) Las condiciones físico-naturales en que se desenvuelve la actividad agropecuaria.
- ii) La situación socioeconómica de la población campesina; y
- iii) Las aspiraciones doctrinales y políticas del proceso de reforma agraria.

Tener clara y específicamente formulado este esquema es absolutamente fundamental, ya que ha de servir de guía o patrón para todo el proceso: es la meta de llegada que tiene que orientar el conjunto de las acciones.

/Su elaboración

Su elaboración debe ser la respuesta franca a la pregunta: a dónde queremos llegar con el proceso de reforma agraria?

Y a esta pregunta no valen respuestas ambiguas. No basta decir que se desea mayor justicia o mayores ingresos en el campo. Hay que explicar cómo se concibe que ha de ser y ha de operar la estructura agraria en el futuro para que se alcance esa mayor justicia y esos mayores ingresos. Por ejemplo, por lo que respecta a la propiedad de la tierra y a las formas correspondientes de explotación económica, el esquema ha de ser por demás claro. Qué forma o formas de propiedad son las elegidas para el futuro? No se pueden permitir ambigüedades. Se trate de la unidad o parcela familiar o bien de la empresa individual de mediana dimensión o bien sea la mediana propiedad cooperativa o la gran propiedad cooperativa o un sistema de propiedad nacional con explotación mediante granjas colectivas o cualquier otro sistema previsible, o combinación de sistemas, en cualquier caso habrá que hacer explícito sin lugar a dudas: primero, cuál es el sistema (o sistemas) elegido; segundo, en qué manera se organizará la estructura futura sobre la base de ese sistema, o sea, cómo se organizarán aspectos tan importantes para la agricultura como la comercialización, el sistema de crédito, la ayuda técnica, el abastecimiento de insumos, la distribución de las aguas, el sistema de precios, etc.; y tercero, la forma en que se prevé que el sistema de propiedad elegido y la forma de organización diseñada cumplirán los objetivos declarados de la Reforma Agraria.

- c) La voluntad política de remodelar completamente los sistemas de propiedad, las formas de explotación económica y las relaciones sociales en la agricultura

Sin lo cual, evidentemente, una verdadera Reforma Agraria es imposible.

Presentes estas condiciones, se puede proceder entonces a iniciar el proceso de reestructuración agraria.

#### IV. EL PROCESO DE REESTRUCTURACION AGRARIA

Nos toca ahora analizar el proceso en el cual se da el surgir de la nueva estructura agraria. Nos circunscribiremos para ello al análisis del caso peruano.

Tras las etapas iniciales, en las cuales las acciones se hacían en forma dispersa afectando primero las tierras donde se ubicaba la agricultura más avanzada del país, cuyos propietarios detentaban un alto grado de poder político, la Reforma Agraria peruana se ha orientado definitivamente por el camino de la planificación sistemática de las acciones y su concentración por Sectores Geográficos y Proyectos Integrales de Asentamiento Rural.

##### IV.1 El proceso de reestructuración por proyectos integrales de asentamiento rural (PIAR)

Los pasos que se suceden en este procedimiento de reestructuración agraria son los siguientes:

##### 1. Delimitación de los Sectores Geográficos y Determinación de las Prioridades

Lo primero que se ha hecho es subdividir cada una de las Zonas Agrarias en unidades geográficas menores, que guarden cierta homogeneidad interna en cuanto a su ecología, infraestructura física y problemática de reforma agraria. A estas subdivisiones se les da el nombre de "Sectores Geográficos" o simplemente "Sectores".

Una vez hecha la sectarización del país, se ha determinado qué Sectores deben considerarse prioritarios dentro de cada Zona Agraria. Establecer este orden de prioridades es imprescindible, puesto que la inevitable escasez de recursos materiales y de personal, obligan por razones de eficacia a concentrar las acciones en Sectores Prioritarios.

Los criterios principales que han servido para determinar el orden de prioridades son: el grado de presión demográfica, la existencia de un volumen significativo de tierras transferibles, la presencia de tensiones y conflictos sociales y la concentración de

/fondos altamente

fundos altamente tecnificados, cuyos propietarios controlaban un importante porcentaje de la oferta de productos agrarios y un alto grado de poder político.

Debe advertirse que estas prioridades no limitan el ámbito de aplicación: una vez concluidas las acciones en un sector de primera prioridad se pasa a trabajar en otro de segunda, para pasar más tarde a otro de tercera y así sucesivamente, debiendo quedar todas las metas de expropiaciones cumplidas para el año 1975.

## 2. Elaboración del Diagnóstico

Antes de comenzar las acciones en los Sectores Prioritarios, hay que identificar con claridad la problemática que en ellos se presenta, o sea, hay que hacer su diagnóstico.

El diagnóstico consiste en analizar la situación general del Sector en cuestión, con referencia a los aspectos físicos, económicos y sociales. Se determinará, a nivel de la información disponible, cuál es la disponibilidad de recursos en materia agropecuaria, y se estudiarán también los aspectos relativos a población, organizaciones campesinas, vida económica, producción, niveles tecnológicos, estructura de tenencia y propiedad de la tierra y comercialización de productos agropecuarios. Para finalizar, todos estos elementos habrán de ponerse en combinación elaborando un cuadro general de problemas y posibilidades del Sector. Este cuadro o perspectiva general es la "síntesis del diagnóstico".

## 3. Determinación de los Proyectos Integrales de Asentamiento Rural

Pero los Sectores son todavía ámbitos demasiado grandes para poder ejecutar eficazmente las acciones de reforma agraria. Por ello, son a su vez subdivididos, delimitándose los ámbitos territoriales de los llamados Proyectos Integrales de Asentamiento Rural (PIAR). La identificación de estos ámbitos se hace a partir de la información contenida en el diagnóstico y teniendo en cuenta los siguientes criterios: ecológico, físico, técnico, económico, social y volumen de tierras transferibles.

/El ámbito

El ámbito de los PIAR así identificados varía en forma importante. No obstante, para dar una idea aproximada, puede considerarse que un área de esta naturaleza puede ser, por ejemplo, la parte baja, o media y baja de algunos valles costeros o algunos valles interandinos o grandes extensiones del altiplano andino. La dimensión varía ampliamente según las condiciones específicas del lugar, pero de forma muy general podría decirse que, si se trata de agricultura bajo riego, su extensión podría oscilar entre las 5 000 y las 15 000 hectáreas. En el caso de ganadería extensiva, en la puna, la dimensión puede llegar a las 200 000 o 300 000 hectáreas.

Estas áreas son el soporte territorial de los PIAR. Los mismos constituyen conjuntos coherentes de acciones de reforma agraria orientados al establecimiento organizado de beneficiarios en áreas delimitadas con criterio de unidad socioeconómica. Todas estas acciones de reforma agraria (tanto las de afectaciones como, especialmente, las de adjudicaciones) se concentran, en el ámbito de estos PIAR y se ordenan dentro de un proyecto global, que abarca la totalidad de ese ámbito.

#### 4. Programación de afectaciones

Definido el ámbito del PIAR se procede a lo que es en sentido restringido el proceso de reforma agraria. Se necesita elaborar, en primer lugar, un plan masivo de afectaciones expropiando la totalidad de las tierras susceptibles de serlo, en estricta aplicación de la Ley. Para ello se debe realizar previamente un análisis detallado de la condición jurídica en que se encuentran las tierras incluidas en el ámbito del PIAR. Se conocerá entonces cuáles son las tierras susceptibles de afectación. Con esta información se programan convenientemente los momentos del procedimiento de afectación y expropiación, de tal forma que, a partir de un determinado plazo, todas las tierras susceptibles de serlo hayan quedado expropiadas y en disposición de ser adjudicadas.

#### /5. Determinación del

5. Determinación del ámbito de las empresas y modalidad de adjudicación

Se presenta entonces la etapa más delicada del trabajo, que consiste en determinar la "modalidad de adjudicación", para lo cual se cuenta con diferentes posibilidades <sup>1/</sup>. Pero hay que insistir aquí en que la opción del Gobierno Peruano es la adjudicación, en la mayoría posible de casos, a formas empresariales de dimensión adecuada en razón del eficiente empleo de los recursos y la plena participación campesina en unidades de tipo asociativo.

Estas empresas deben estar a su vez integradas (para fines múltiples, que más adelante se analizan) en unidades empresariales de grado superior, a las que se denomina Unidades de Segundo Grado (USG).

Dentro de un mismo PIAR pueden coexistir distintas formas de adjudicación. Por ejemplo, se pueden constituir cooperativas agrarias de producción, adjudicar tierras a comunidades campesinas, adjudicar unidades agrícolas familiares y establecer SAIS, integradas por personas jurídicas y/o por personas naturales. No hay inconveniente para que todas estas formas se den simultáneamente (y precisamente ello permite una gran flexibilidad a la hora de hacer las adjudicaciones); pero, en todos los casos, las adjudicaciones que se hagan dentro de un mismo PIAR deberán responder a un proyecto único y coherente, aunque las modalidades específicas sean distintas.

La adjudicación puede hacerse a unidades de base, o a Unidades de Segundo Grado, bien sean SAIS integradas por personas jurídicas (como en el caso de la SAIS Tupac Amaru o de la SAIS Cahuide) bien sean Centrales de Cooperativas (como en el caso de la Central Tealera de Huiro). Siempre los responsables directos de la explotación agropecuaria son las unidades de base (cooperativas de producción, comunidades campesinas, SAIS de personas naturales o

---

<sup>1/</sup> Véase más adelante: "Formas empresariales bajo la nueva estructura agraria".

/adjudicatorios individuales),

adjudicatorios individuales), aunque la comercialización, transformación y otros servicios pueden estar en manos de la Unidad de Segundo Grado.

Simultáneamente con la modalidad de adjudicación, se delimita el ámbito de las nuevas unidades a constituirse, o sea, de las nuevas empresas. Debe observarse, que el ámbito de estas empresas no tiene por qué coincidir con la delimitación predial preexistente: mientras que el procedimiento de afectación se hace fundo por fundo, la adjudicación no tiene por qué respetar la estructura predial anterior. Al contrario, precisamente se pretende crear, siempre que sea posible, empresas nuevas que estén al margen de las irracionalidades de la estructura anterior.

#### 6. Calificación de los beneficiarios

Otro de los requisitos para la adjudicación es la identificación legal de las personas con derecho a ser beneficiarios de acuerdo a la Ley: todos los campesinos sin tierra o que la posean en proporción insuficiente. Por ello se requiere un proceso de calificación, que al mismo tiempo de ser público es sumario.

#### 7. Planes para el establecimiento de las nuevas empresas

El último paso, anterior a la adjudicación, es la puesta en marcha de los estudios sobre el establecimiento, tanto en el aspecto asociativo, como en el técnico-empresarial, de las nuevas empresas. Se incluye aquí la elaboración de los planes de producción, inversión y organización y desarrollo social de las Empresas Campesinas. Estos planes se harán ordinariamente para dos a cinco años y considerando exclusivamente las inversiones necesarias para que las empresas campesinas inicien su trabajo en condiciones de eficiencia económica y social.

La limitación de los planes a estos plazos obedece a su inserción dentro de programas de reforma agraria, cuya meta en estos momentos, es la puesta en marcha de estas empresas. Posteriormente, y dentro de las acciones de fomento y planificación del Ministerio de Agricultura y de las propias instituciones campesinas que van surgiendo con el

/proceso (tal

proceso (tal como las USG), se elaboraran los planes de desarrollo empresarial a más largo plazo conjugándolos con el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Agropecuario.

#### IV.2 Descripción de las acciones de reforma agraria en un Proyecto Integral de Asentamiento Rural

Visto el procedimiento general de ejecución de la reforma agraria conforme a Proyectos Integrales de Asentamiento Rural, resulta interesante describir las acciones conducentes al establecimiento de uno de estos Proyectos y anticipar, en cierta forma, la dinámica funcional de la nueva estructura. Puede ello servir para ilustrar dos aspectos: a) cómo se concatenan las acciones; y b) cómo la nueva estructura que surge de estos proyectos sirve de soporte adecuado para la futura planificación y desarrollo rural. Para mayor claridad, simularemos nuestras acciones en el marco de supuestos ideales, que admitimos de antemano, difícilmente se encuentran puros en la realidad.

Supongamos que las circunstancias son las siguientes: se ha expropiado la totalidad de las tierras transferibles que se incluyen en el ámbito del PIAR; la población se encuentra agrupada en haciendas o comunidades y muestra voluntad de trabajar en forma asociativa; no existe minifundio en el sector, aparte del que puede haber en el interior de las comunidades campesinas. En tales condiciones, se podría pensar en organizar las tierras del Proyecto materia de adjudicación en cooperativas agrarias de producción y en cooperativas comunales. Estas cooperativas podrían tener, si se tratase de tierras agrícolas bajo riego, una extensión entre 100 y 800 hectáreas, por ejemplo, y agrupar cada una, entre 30 y 250 familias. A las cooperativas les correspondería como unidades de base la explotación de la tierra y el ganado. Todas ellas estarían integradas en una USG.

La USG, por ejemplo una SAIS, podría ser la adjudicatoria de las tierras. Se podrían integrar en la SAIS las comunidades existentes en el área, para poder participar de los servicios que ésta brinde y,

/quizás también

quizás también, para poder captar parte de los excedentes que se generen en aquellas cooperativas cuya dotación en términos de tierras, ganado y capital sea especialmente favorable y, por tanto, su productividad por trabajador más elevada. Podría quizás establecerse que cada cooperativa o Unidad de Base debería contribuir anualmente a la SAIS con un aporte calculado mediante una tasa proporcional o progresiva de sus excedentes o del valor de sus tierras y capital.

En la actualidad, las SAIS integradas por personas jurídicas (comunidades y cooperativas) se constituyen de la siguiente forma: Las unidades de base reciben tierras y otros bienes agrarios en adjudicación. El valor de los bienes adjudicados a cada una se calcula en forma directamente proporcional a sus necesidades e inversamente proporcional a su potencial de recursos. Los bienes adjudicados se transfieren íntegramente a la SAIS. El reparto de excedentes de la SAIS se hace en forma proporcional al valor de los bienes aportados, o sea en definitiva en relación a las necesidades y a la potencialidad de recursos. Los fondos así recaudados servirían para financiar la prestación de servicios sociales, de comercialización, de fomento, de transformación de bienes agropecuarios, etc., que la SAIS prestaría a todo el área. Servirían, también, como fondo de compensación de ingresos, a favor de aquellas Unidades de Base con una relación tierra/hombre o capital/hombre más desfavorable. De esta manera, se cumplirían simultáneamente dos objetivos: en primer lugar, se redistribuirían los ingresos, evitando que prosperasen los desniveles económicos entre las distintas Unidades de Base; y en segundo lugar, se podría así disponer de un fondo de financiación, para utilizarlo en obras que redunden en beneficio de toda el área.

Podrían crearse dentro del área centros de servicios, que, ubicados en lugares estratégicos, prestarían a las Unidades de Base servicios de distinta naturaleza: a la producción, a consumo y de carácter social. Así, por ejemplo, podrían ubicarse pools de maquinarias, tiendas de consumo, centros de distribución de insumos, escuelas, hospitales, postas médicas, centros de recreación, plantas /de transformación,

de transformación, etc. La administración de estos centros podría correr a cargo de la propia SAIS o de cooperativas de servicios, creadas para tal efecto. Estas cooperativas estarían integradas por las Unidades de Base que utilizasen sus servicios y podrían comprender también a las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas de dentro del área. Su función sería la de operar como instituciones intermediarias entre las Unidades de Base y la SAIS, para los efectos de la prestación de servicios y también para integrar a las pequeñas y medianas propiedades dentro de la dinámica funcional del área.

Cada año debería hacerse un plan de producción agropecuario que abarcase el conjunto del área. La SAIS sería la encargada de la elaboración de este plan, que ejecutarían las Unidades de Base. Naturalmente, el plan no es impuesto a las Unidades de Base, ya que en definitiva la SAIS no puede ser otra cosa más que su proyección (integración). Todos los órganos de gobierno de la SAIS tienen que estar conformados por delegados libremente elegidos por las Unidades de Base y el plan de producción debe ser discutido y aprobado democráticamente.

La importancia del plan es indudable. Por medio de éste se puede racionalizar el uso de los recursos disponibles, emplear la mano de obra de la forma más justa, establecer la rotación de los pastos, determinar la distribución por cooperativa y el empleo de mano de obra en las distintas labores culturales, las épocas de vacunaciones de ganado y esquila, etc. En definitiva, el plan de producción permite tratar el conjunto del área con un criterio avanzado de conducción empresarial. Las unidades de base no pierden su autonomía: a ellas les corresponde tomar las decisiones referentes a la conducción directa del trabajo (empleo de la mano de obra, forma en que deben hacerse las labores, rotación de los trabajos, etc.); les compete, también, conducir, a través de sus delegados libremente elegidos, la marcha de la SAIS.

/La SAIS

La SAIS puede tener un cuerpo técnico contratado, que se ocupará de los aspectos administrativos, de ingeniería y contables. La SAIS podrá canalizar toda la ayuda técnica y crediticia de los organismos del Estado o de otras instituciones.

#### IV.3 Ventajas de la Reforma Agraria por Proyectos Integrales de Asentamiento Rural

##### 1. Se incrementa el ámbito de la reforma agraria

Este aumento se refiere a tres aspectos:

a) Se acelera el proceso de transferencia de tierras, pudiéndose, así, cubrir un mayor número de hectáreas en un mismo lapso.

b) Se cubren áreas que quedarían fuera de una reforma agraria por fundo, principalmente de minifundio y comunidades.

c) Se abarca una mayor población, en la medida en que no sólo se considera la situación de la población de las haciendas o fundos expropiables, sino también la de las áreas minifundistas, las de las comunidades, la migrante y, en general, a toda aquélla directamente vinculada con la actividad agropecuaria.

##### 2. Se da una función social a la tierra

Esta función social está referida a varios aspectos:

a) No sólo se modifica la tenencia de la tierra sino que se altera el concepto mismo de la propiedad. La propiedad deja como tal de ser importante, pasando a serlo la utilización de la tierra. Se llega así, a considerar la tierra desde un punto de vista que es mucho más racional económicamente y mucho más próximo a la realización de la justicia social. La tierra ya no es algo que "se posee" con exclusión de terceros, sino un factor más de la producción agropecuaria (junto a las maquinarias, los insumos o el agua). En tales condiciones la participación de los campesinos no se refiere sólo a la propiedad de la tierra (que al fin y al cabo es lo accesorio), sino a los ingresos, al trabajo y a la gestión de la vida social, económica y política del área que es lo fundamental.

/b) Se abre

b) Se abre la posibilidad de un remodelamiento siempre que sea necesario, de las unidades de base incluidas dentro del área. Esto es posible en la medida en que, dentro de un esquema de reforma agraria por PIAR, las tierras, obras de infraestructura, instalaciones, ganado, etc., se adjudiquen en conjunto a un ente (Central de Cooperativas, SAIS u otra nueva figura que al efecto se cree) que represente a la totalidad del área y que sea, también, el encargado de la planificación general de actividades a ese nivel. La posibilidad de remodelación de las unidades es de vital importancia para el éxito económico y social de la reforma agraria por áreas.

Desde el punto de vista económico, permite ajustar la dimensión de las empresas campesinas a la dinámica de cambios que se opere en la población al cambio tecnológico y a los cambios de cultivos que sea necesario efectuar como consecuencia de modificaciones en las condiciones del mercado o por la introducción de nuevas variedades.

Desde un punto de vista social, la flexibilidad en el remodelamiento permite el tránsito de la situación presente, a un futuro no lejano en el que las tierras serán usadas de la forma más racional posible. En algunas áreas, sobre todo en aquéllas en las que ha predominado la pequeña propiedad, el remodelamiento de las unidades no es posible a corto plazo sin suscitar la oposición campesina. El paso de un sistema de explotación familiar a un sistema de explotación comunitaria es un proceso complicado, que requiere de un profundo cambio de actitud del campesino. Si no se toma en cuenta esa necesaria etapa, la reforma agraria corre el riesgo de tropezar con la oposición del campesinado.

3. Se da el marco en el que puedan solucionarse en forma adecuada muchos problemas técnicos de la producción agropecuaria

Entre estos problemas se encuentra:

a) La ayuda estatal. La Reforma Agraria por PIAR tiene aquí dos tipos de ventajas. En primer lugar disminuye la necesidad de ayuda estatal, y en segundo lugar posibilita la apertura de mecanismos para que esta ayuda sea más eficaz. En efecto, respecto a

/los dos

los dos rubros principales - la ayuda crediticia y la ayuda técnica - la dimensión del área, su clara organización interna y la existencia de un ente con personería jurídica que representa a la población beneficiaria permite que parte de esta ayuda tradicionalmente a cargo del Ministerio de Agricultura y del Banco de Fomento Agropecuario, sea absorbida por los propios campesinos. La Central de Cooperativas o SAIS, entidad máxima del área tendrá capacidad suficiente para contratar sus propios técnicos y ahorrar así considerables recursos al Ministerio de Agricultura. De la misma forma, la capacidad de autofinanciamiento aumentará, así como la posibilidad de recurrir a otras fuentes de financiación, incluso externas. Por otra parte, la Central de Cooperativas o SAIS podrá canalizar toda la ayuda que preste el Estado, distribuyéndola según los canales institucionales propios del área. En particular, por ejemplo, el Banco de Fomento Agropecuario puede otorgar para el conjunto del área un solo préstamo global de avío agrícola, que la Central de Cooperativas o SAIS utilizará según su plan de producción, y que ella misma se compromete a recuperar.

b) Comercialización. La ventaja, en este caso reside en la desaparición de los sistemas tradicionales de intermediación. La propia Unidad de Segundo Grado se encargaría de organizar la comercialización de todos los productos del área. Puesto que su dimensión y capacidad jurídica lo permitirían, la USG podría estar suficientemente equipada para cumplir esta función. Puede apoyarse, para ello como ya hemos visto en cooperativas de servicios que se creen dentro del área.

c) Distribución de insumos. En forma similar a la comercialización, la compra de insumos puede hacerse por la USG para toda el área. Incluso, si la demanda lo justifica, la USG puede proceder a la fabricación de alguno de ellos, bien aisladamente bien en colaboración con otras unidades semejantes. Las cooperativas de servicios antes mencionadas, pueden también ejercer aquí una importante labor, actuando como canales de distribución entre la USG y las Unidades de Base.

/d) Distribución o.

d) Distribución del agua. Estructurado el agro en la forma propuesta, las autoridades de aguas verían su labro enormemente aliviada, en la medida en que la propia USG constituiría un único regante. Se le asignaría una cuota única conforme con la reglamentación existente, que la USG administraría en el interior del área siguiendo su plan de producción.

e) Utilización de maquinaria. El uso de la maquinaria podría ser racionalizado constituyendo uno o varios pools de maquinarias dependientes de la USG que se utilizarían por las Unidades de Base, conforme a alguna reglamentación preestablecida. Las cooperativas de servicios podrían jugar aquí un importante papel como administradores de estos pools. Se evitaría que cada empresa tuviese su propia maquinaria, la que buena parte del tiempo tendría seguramente que permanecer ociosa, consiguiéndose así importantes economías internas.

f) Ordenamiento de los cultivos. Las explotaciones agrícolas de escasos recursos económicos tienen con frecuencia problemas en la adaptación de cultivos de ciclo vegetativo largo, que demoran tiempo antes de estar en situación de producir. Algo semejante ocurre con la ganadería, que sólo es rentable después de algunos años. En consecuencia, independientemente de la capacidad de uso de los suelos, este tipo de empresas tienen que elegir entre una restringida gama de cultivos. Para que tales empresas se atrevan a cultivar los productos antes mencionados, deberían tener un respaldo económico muy fuerte, o disfrutar de un excelente sistema de crédito. En cambio, con una organización a nivel de área se puede pensar en mecanismos de compensación de ingresos tales que si alguna empresa de base no puede obtener excedentes un año por no estar todavía sus cultivos en edad de producir el déficit se puede cubrir con cargo a las demás empresas a través de un sistema de compensación. Además, la capacidad de contratación de créditos de la USG, podría facilitar la resolución del problema. La propia USG podría reservarse un área de conducción directa, dedicada por ejemplo a forestación o a fruticultura, que explotaría en beneficio del conjunto.

## V. FORMAS EMPRESARIALES BAJO LA NUEVA ESTRUCTURA AGRARIA

Para terminar describiremos en sus principales características las unidades de explotación agropecuaria que existirán en el país, tras haberse ejecutado la Reforma Agraria.

### 1. Cooperativas

Existen varias modalidades:

#### a) Cooperativas agrarias de producción

i) Constituyen unidades indivisibles de explotación en común, en las que la tierra, ganado, instalaciones, cultivos, equipos y plantas de beneficio, son de propiedad social sin individualizar los derechos de sus socios.

ii) Todos los socios participan en la toma de decisiones y en el manejo de la empresa a través de los correspondientes mecanismos institucionales, conforme al principio: un socio, un voto.

iii) El reparto de excedentes se hace en forma directamente proporcional al tiempo trabajado por los socios con independencia del anticipo recibido por prestación de servicios; y al uso que hayan hecho de los servicios que preste la cooperativa.

iv) El trabajo es asociado.

#### b) Cooperativas agrarias de integración parcelaria

i) Se constituyen para formar unidades agrícolas de superficie adecuada, que permitan realizar explotaciones en común.

ii) Los socios pueden mantener parte de sus tierras, entregando el resto en propiedad y/o en usufructo a la cooperativa.

iii) La explotación de los bienes aportados a la cooperativa se realiza en común.

iv) La gestión es democrática, ascendente y directa.

v) El excedente generado por el trabajo en común se distribuye entre los socios en proporción al tiempo trabajado, con independencia de los anticipos recibidos por la prestación de servicios. Los excedentes generados por los servicios que la cooperativa presta a los socios es distribuido en proporción al volumen de operaciones que hubieran efectuado.

/c) Cooperativas

c) Cooperativas comunales

i) Se constituyen sobre la base de las tierras propiedad de Comunidades Campesinas así como las nuevas superficies que le sean adjudicadas en aplicación de la Ley de Reforma Agraria.

ii) Son unidades de explotación en común de las tierras, bosques, canteras, ganado, instalaciones, etc., pudiendo haber explotaciones individuales no mayores de 1/4 de hectárea.

iii) La organización del trabajo, gestión y reparto de excedentes es igual que en las Cooperativas Agrarias de Producción.

d) Cooperativas agrarias de servicios

i) Se constituyen con el objeto de brindar a sus socios, servicios relacionados con la explotación agropecuaria.

ii) La gestión es democrática y directa.

iii) Sus socios cuando son personas naturales no pueden conducir extensiones de tierras superiores al triple de la unidad agrícola familiar ni pueden emplear más de seis asalariados permanentes.

iv) Los excedentes que generen los servicios prestados por la cooperativa a sus socios se distribuyen en proporción al volumen de operaciones que estos hubieren efectuado con la cooperativa.

2. Sociedades agrícolas de interés social

i) La propiedad es social; se constituyen con objeto de formar una unidad de explotación y usufructo en común, donde los socios pueden ser personas naturales o personas jurídicas, incluso las de derecho público interno.

ii) La gestión es democrática, ascendente y directa.

iii) Los excedentes se distribuyen entre los socios según porcentajes predeterminados en función de las necesidades y/o en función del trabajo aportado.

iv) Son formas de transición hacia las cooperativas, cuando están integradas por personas naturales.

3. Comunidades campesinas

i) Son agrupaciones de familias que poseen y se identifican con un determinado territorio y que están ligadas por rasgos sociales y culturales comunes, por el trabajo comunal y la ayuda mutua, y básicamente, por las actividades vinculadas al agro.

ii) Hay propiedad comunal de la tierra y demás bienes de producción, con carácter indivisible.

iii) El regimen de trabajo puede ser familiar, cooperativo o comunal.

iv) La organización económica y el reparto de excedentes se efectúa de acuerdo al regimen de trabajo.

v) La gestión es democrática, ascendente y directa.

4. Sociedades de personas

i) Están constituidas por personas naturales.

ii) Explotan extensiones de tierras que no superan el límite inafectable.

iii) Los trabajadores estables son socios natos y gozan de una participación no menor del 50 por ciento de la neta y participan en la gestión de la empresa.

iv) La distribución de utilidades y la decisión de los órganos sociales no se efectúan en razón de los capitales aportados sino en función de los socios.

5. Unidades individuales

i) Explotan extensiones no superiores al límite inafectable.

ii) El propietario conduce directamente y eficientemente la explotación.

iii) Los trabajadores estables tienen derecho al 20 por ciento como mínimo de la renta neta, cuando la extensión de la explotación sea superior al triple de la unidad agrícola familiar mínima establecida para la zona.



