

116

CAUMYM 333.74 F6345s
1974

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
Representación en Colombia

SENTIDO Y ALCANCES DE LA PROGRAMACION SOCIAL EN
PROGRAMAS DE COLONIZACION

Por: Luis Flores, Sociólogo Rural

6345s 1974

Bogotá, D.E., Septiembre, 1974

SENTIDO Y ALCANCES DE LA PROGRAMACION SOCIAL EN PROGRAMAS DE COLONIZACION

Luis Flores, Sociólogo Rural, IICA-CIRA
Representación del IICA en Colombia

El presente trabajo constituye una parte de la ponencia sobre "Empresa Asociativa y Colonización" presentada en la V Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria de América Latina. La intención de esta parte es delimitar conceptualmente la significación y los alcances que comprende la programación social cuando se aplica a programas actuales de colonización en América Latina. Sin pretender introducir innovaciones en la conceptualización, se trata de interpretar las experiencias actuales en los procesos de cambios estructurales en el agro latinoamericano con miras a extraer de esas interpretaciones algunos criterios para la programación social. La intención es, así, prospectiva aunque para ello hagamos recurso a una visión retrospectiva crítica.

Por tratarse de una exposición en una reunión de representantes de los países de América Latina, basamos las interpretaciones en argumentos válidos para el conjunto de participantes en la reunión: algunos acuerdos explícitos pertinentes que los representantes oficiales de los países han tomado en reuniones anteriores convocadas para ello. Esta posición responde, a la vez, al convencimiento de que los acuerdos en que nos basamos tienen validez actual para América Latina y están orientados en el mismo sentido que el IICA ha adoptado, desde su perspectiva humanista.

Sobre esta base, esbozamos un análisis de la compatibilidad entre el sentido de esos acuerdos y las características de los diferentes tipos de empresas agrarias actualmente existentes en América Latina, con miras a propiciar la adopción en las colonizaciones de aquellos modelos empresariales que aparezcan como más directa y fácilmente compatibles con los objetivos sociales; así como a detectar las medidas correctivas que la programación social deberá adoptar en colonizaciones en las cuales los modelos empresariales no garanticen el logro de esos objetivos.

A. Introducción

Los individuos que constituyen una sociedad se comportan en general de una manera básicamente homogénea y es ésta una condición necesaria para el mantenimiento del conjunto como tal. Cada individuo sabe que debe someterse a un conjunto de reglas comunes y confía en que los demás lo harán.

Muchas de las reglas básicas de comportamiento de cada sociedad están escritas y son por ello perfectamente reconocibles, aplicables y verificables. Otras están escritas pero su difusión no alcanza grados universales y los individuos conocen su contenido aunque nunca hayan leído los textos en que se les establece (por ejemplo, con mucha frecuencia los peatones no han leído las reglas de tránsito pero saben observar lo que dispone un semáforo). Pero en algunos casos, lo dispuesto en las reglas escritas llega a ser desconocido por la gran mayoría de los individuos; a pesar de lo cual, en caso de comportamiento contrario a lo dispuesto los individuos son juzgados según las disposiciones escritas.

Los individuos con mayor nivel de educación, cuando deben enfrentar una situación que les es desconocida, buscan generalmente conocer los textos que contienen las normas vigentes al respecto; pero los individuos que no están a ese nivel, particularmente los analfabetas, están privados de la posibilidad. En algunos casos, las disposiciones escritas están dispersas en diferentes leyes y reglamentos haciendo prácticamente imposible que cualquier individuo sin preparación especial en cuestiones de legislación puedan interpretarlas y se requiere la intervención de especialistas.

Un caso típico de legislación y reglamentación difícil de conocer es el conjunto de normas que rigen el comportamiento en las actividades productivas y de intercambio de productos. A pesar de que todos los miembros de una sociedad estamos inmersos en estos tipos de actividades, son muy pocos, prácticamente excepcionales, los individuos que conocen realmente el conjunto de normas al respecto.

Lo señalado pone de manifiesto una situación que puede ser considerada como anormal dentro de una sociedad ya que, se supone que el conocimiento de las leyes y reglamentos es condición previa para el conocimiento de los derechos y obligaciones de cada individuo. Sin ese conocimiento es de esperar que se produzcan, por ignorancia, comportamientos diversos, algunos de los cuales resultarán discordantes de lo que el conjunto social tendría razón de esperar.

Para posibilitar el funcionamiento de los organismos de producción e intercambio de bienes y servicios, en esta situación de ignorancia de muchos individuos, se produce un fenómeno relativamente correctivo, que consiste en que quien tiene interés y conocimiento hace saber a los demás cuáles son los derechos de él a fin de garantizarse que los demás los respetarán. Quien no cuenta con conocimiento autónomo queda en situación

de inferioridad ya que tendrá ocasión de conocer los derechos de los demás pero no los suyos propios. La ignorancia se convierte así en factor de sumisión de algunos individuos, que deriva en una deformación por parcialización de los conocimientos que recibe.

La función de "socialización", que consiste en que los miembros de una sociedad aprenden las normas que la rigen de la propia experiencia de participar en ella, no siempre es completa pues algunos individuos, y en algunos casos las mayorías, no llegan a percibir completas las normas y quedan sujetos al arbitraje de quienes les dicen que sí las conocen y de las autoridades responsables de hacerlas cumplir. Esto es más acentuado en las sociedades donde la educación es impartida en forma desigual a los individuos y se agrava allí donde existe analfabetismo.

Una consecuencia muy grave de este tipo de situación, consiste en que las instituciones sociales comienzan a alejarse de los fines para los que fueron creadas y van introduciendo en sus formas de operación condiciones que desfavorecen a quienes no conocen sus derechos mientras exageran las ventajas para quienes sí saben defender los suyos. Se generan así situaciones de desigualdad social.

Pero este proceso de favorecimiento de los intereses de algunos en desmedro de los de otros, tiene carácter acumulativo; por él se han configurado instituciones sociales cuyo funcionamiento ha llevado a grados muy elevados de privilegio a algunos individuos y a grados extremos de desfavorecimiento a otros, generando categorías sociales diferenciables a primera vista.

Lo importante de todo este análisis preliminar es que nos permite descubrir en las reglas de funcionamiento de las instituciones sociales el origen de la diferenciación social vigente en América Latina. Ello nos lleva a concluir que para corregir situaciones no deseables de privilegio de algunos individuos y desfavorecimiento de otros se requiere procesos simultáneos de explicitación y corrección de las reglas de funcionamiento de las instituciones relacionadas con la producción y la distribución de bienes y servicios y de educación de los individuos.

En otras palabras, si las diferenciaciones sociales son producto de la forma como operan los organismos de producción y distribución de bienes y servicios, la corrección de problemas sociales sólo será posible si se modifican las reglas de funcionamiento de este tipo de organismos. Consecuentemente, la programación social queda configurada como un conjunto de acciones tendientes a lograr resultados sociales deseables, aún si estas acciones en sí mismas no son considerables típicamente "acciones sociales".

This One



4HNZ-A8S-JU3P

B. Revisión del Concepto de Programación Social

La fórmula "Programación Social" ha sido empleada con diversos sentidos y ha sido también objetada por muchos científicos sociales. Analizar las objeciones nos pueden permitir depurar un significado aceptable para esa fórmula. Con esa intención, analizaremos dos de las principales objeciones:

1. En algunos casos se ha identificado programación social con acciones de tipo asistencia social paternalista, destinados a subsidiar el consumo de algunos grupos desfavorecidos de la sociedad mediante fondos estatales o privados, incluso de origen extranjero. Con este criterio se han hecho programas cuyos alcances en metas y duración dependen exclusivamente del alcance de los recursos extras asignados a las comunidades beneficiarias y cuya orientación depende, casi exclusivamente, de quienes dirigen el programa o de quienes donan los fondos para él. En algunos casos se introducen formas de participación de los beneficiarios en las decisiones sobre el uso de los recursos donados en la ejecución de su distribución; sin embargo estas posibilidades sólo se dan dentro de los límites que fijan los donantes.

A este tipo de programas se les objeta el hecho de tener ineludiblemente limitadas las posibilidades de participación de los beneficiarios, por depender de recursos cuyos límites son establecidos desde fuera. También se les objeta que constituyen un paliativo intrascendente porque en el momento en que se interrumpen las donaciones la comunidad vuelve a quedar tal como estuvo al inicio del programa.

2. En algunos otros casos se identifica programación social con acciones tipo "Desarrollo Comunal", en las cuales el aporte externo o extraordinario en recurso humano o material sirve de base para que se organice un aporte propio de la comunidad beneficiaria. En general este tipo de acciones conlleva el nacimiento y robustecimiento de organizaciones sociales de base, tipo clubes, asociaciones o comités con fines de promoción de la comunidad y sin ánimo de lucro. Esos organismos programan y realizan obras físicas como construcción de caminos, escuelas, viviendas, luz, agua, desagüe, instalaciones para procesamiento de productos, etc., mediante el aporte de cada uno de los miembros de la Comunidad.

A este tipo de programas se les objeta el hecho de exigir aportes de los beneficiarios para la realización de obras que, para otros grupos sociales el Estado asume completamente como responsabilidad suya; disimulando así el hecho de que el Estado privilegia determinados sectores de la sociedad destinando en beneficio de ellos los gastos públicos mientras exige a los más pobres una contribución para las obras que les interesan.

Con frecuencia, al terminar estos programas o al interrumpirse por decisión extracomunal, la comunidad queda dotada de algunas obras que la benefician y de algunas organizaciones de base; sin embargo prácticamente la situación de los beneficiarios sigue siendo la misma, las obras físicas no garantizan un mejoramiento de su nivel de vida y las organizaciones de base dejan de operar.

Conviene destacar que frente a los dos tipos de concepción de la programación social que hemos mencionado aparecen algunos elementos de crítica particulares a cada uno, pero que para ambos vale el argumento de que no llevan a verdaderos cambios en la situación de los beneficiarios. Analizando desde otro ángulo el problema, encontramos que las medidas dirigidas al mejoramiento de las condiciones o el nivel de vida de determinadas comunidades o grupos obtienen resultados que no llegan a ser significativos como mejoramiento.

Si relacionamos esta reflexión con la que hacíamos al comienzo encontramos una confirmación de la primera interpretación: para lograr resultados significativos en cuanto al mejoramiento del nivel de vida de los sectores desfavorecidos de una sociedad, es necesario actuar sobre los mecanismos que rigen su participación en las actividades de producción y distribución de bienes. Ello implica acción sobre las normas legales y reglamentarias que definen la operación de las instituciones económicas y simultáneamente acciones directamente encaminadas al mejoramiento del consumo; pero de no haber acción sobre las condiciones en que se relacionan los individuos para producir e intercambiar bienes (es decir, si la programación social se reduce a medidas destinadas a mejorar el consumo) los resultados no serán todo lo significativos que se requiere.

Aplicando estos criterios al concepto de programación social, ésta aparece como un conjunto de acciones destinadas a condicionar las reglas de operación de los organismos de producción e intercambio de bienes y servicios a fin de que su funcionamiento genere un tipo deseable de relaciones entre los individuos.

Con este enfoque, la programación social adquiere un carácter globalizante ya que será ella quien determine la validez de las metas de la programación económica, en el sentido de que éstas serán válidas sólo si son compatibles con los objetivos sociales.

Hecha esta ubicación, se hace necesario formular explícitamente los objetivos sociales y extraer de ellos mismos los criterios que deberán regir la selección de estrategias y métodos de acción económica, política y social para lograrlos.

C. Objetivos Sociales en el Sector Agrario

En diversas ocasiones se ha tratado de formular explícitamente los objetivos para las acciones en el agro latinoamericano. Una de esas ocasiones fue en la reunión de Punta del Este y la formulación que en ella se hizo fue adoptada prácticamente por todas las leyes de reforma agraria que se elaboraron posteriormente. Si bien la definición fue hecha para fundamentar los procesos de reforma agraria, su texto va más allá de los límites de este proceso, hasta indicar qué nuevas características se considera deseable lograr en el agro, porque señala que la reforma agraria se hace "para que la

tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su dignidad y libertad".

Al señalar lo que se espera como resultado final de la reforma agraria, los representantes de los países de América indicaron, en la práctica, las características que ellos consideraban como las más deseables para el agro; es decir, esbozaron las líneas básicas de la nueva estructura agraria. En otras palabras, allí donde la estructura agraria lleve a condiciones diferentes de las propuestas a los trabajadores, se requerirá acciones tipo reforma agraria para corregirlas; pero allí donde todavía no existan estructuras definidas, particularmente en las áreas a colonizar, se requerirá desde el inicio de las acciones con condicionar las medidas que se tome a fin de que sus resultados sean configurar el tipo de estructura que en otras áreas serán logradas mediante reformas.

Las experiencias de reforma agraria en los diferentes países de América Latina nos permiten en la actualidad ensayar una interpretación de lo que significa cada una de las características acordadas en Punta del Este como deseables. Teniéndolas en cuenta trataremos de desglosar cada característica general de la nueva estructura en los elementos normativos que comprenden:

1. Se quiere que la tierra sea para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica. Ello implica que el individuo tenga capacidad de trabajar la tierra y ocasión para ello y que por este trabajo se haga merecedor de estabilidad económica. En otras palabras esto implica que el individuo cuente con fuerza de trabajo, que implica buen estado de salud (basada en buenas condiciones de alimentación, vestido, vivienda y recreación), capacitación para el trabajo (basada en una educación básica que haga humano su trabajo y especialización técnica), y seguridad de empleo que le permita poner en ejercicio su fuerza de trabajo en forma estable y le garantice el acceso al consumo de todo aquello que le sea necesario en cuanto al mantenimiento de su salud y su educación lo mismo que a quienes dependen económicamente de él.

2. Se quiere que la tierra sea para el hombre que la trabaja, fundamento de su progresivo bienestar. Este objetivo implica reconocer un carácter dinámico y acumulativo al proceso agrario. Implica que el individuo esté inserto en organismos cuyos rendimientos sean crecientes de modo que se haga posible un mejoramiento progresivo. Esto supone procesos de avance tecnológico en cuanto a producción y organización que posibiliten el avance en bienestar para los trabajadores.

3. Se quiere que la tierra sea para el hombre que la trabaja, garantía de su dignidad y libertad. Si bien estos términos se originan en la filosofía, su significación concreta en las relaciones sociales puede ser perfectamente delimitada: la dignidad de un individuo sólo es reconocida por la sociedad cuando él no es tratado como inferior que ningún otro individuo y la libertad; dentro del marco de la vida en sociedad, puede ser abordada conceptualmente mediante una fórmula parecida y complementaria a la que acabamos de mencionar: que ningún individuo quede sujeto a decisiones tomadas

arbitrariamente por otros sino que en conjunto, acuerden las normas que regirán el comportamiento de todos y controlen su aplicación.

Si bien los objetivos sociales han sido formulados en términos de individuo, por el hecho de definir al individuo en tanto que trabajador se hace necesario aplicar los criterios a la empresa agraria, que es la institución social en la cual el individuo asume y realiza su rol de trabajador. Por ello, reconocemos que las empresas agrarias, sean cuales fueren sus características de tamaño, ubicación o tipo de actividad, deberán normar su funcionamiento de modo que en ellas se hagan reales cada uno de los elementos constituyentes de los objetivos.

En otras palabras, las empresas agrarias deberán garantizar que sus trabajadores tengan estabilidad de empleo, progresivo aumento de su capacitación y mejoramiento constante de sus condiciones de alimentación, vivienda y recreación de ellos y sus familias; para lo cual, las propias empresas deberán mantener una dinámica de perfeccionamiento tecnológico que posibilite el financiamiento de estas mejoras y todo esto debe desarrollarse dentro de un sistema de toma de decisiones en el cual ningún trabajador agrario sea tratado como inferior que ningún otro individuo vinculado al agro y a nadie le sea negado el derecho a participar con los demás en la toma de decisiones ni en el control de su aplicación.

La aplicación de los criterios mencionados requiere la configuración de un tipo de empresa en el cual las decisiones sean tomadas por el conjunto de trabajadores y que requiere reinversión constante para garantizar la estabilidad de empleo y el progresivo aumento de la capacidad de consumo de los trabajadores; esto implica a su vez un incremento constante de los niveles tecnológicos y los consecuentes gastos en capacitación del personal.

Dos características aparecen como las principales en esta nueva concepción de la empresa agrícola: la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y la dinámica de reinversiones para el mejoramiento productivo de la empresa y el consecuente mejoramiento de las condiciones de vida de sus beneficiarios. Con ellas queda configurado un tipo de empresa dinámica e igualitaria.

Pero si bien por razones de estudio hemos concretado las recomendaciones de Punta del Este a nivel de empresa, teniendo en cuenta que fueron formuladas a nivel de cada individuo que trabaja en el agro, se puede interpretar que en Punta del Este se recomendó que solamente se permita la subsistencia de empresas que reúnan las condiciones anotadas, y que se suprima cualquier forma de organización productiva que resultara incompatible con las intenciones de igualdad y dinamicidad.

D. Breve Análisis de los Diferentes Tipos de Empresas Existentes en el Agro Latinoamericano

Sin pretender elaborar una tipología general de empresas agrícolas en América Latina, tratemos de interpretar algunas formas de operación de diferentes empresas existentes, desde el punto de vista de los objetivos sociales que venimos estudiando, tratando de descubrir en cada tipo cuáles de sus características son coincidentes y cuáles son discordantes con la dignidad y libertad de los trabajadores, su estabilidad económica y su progresivo bienestar.

1. El latifundio tradicional, cuya característica principal es la concentración de la propiedad sin una explotación óptima de los recursos, con parte de las tierras sin explotar y con subsistencia de formas indirectas de explotación, es el tipo más unánimemente rechazado en la actualidad. Su lógica de generación de excedentes para el propietario sin que éste haga inversiones impide cualquier proceso de mejoramiento tecnológico y al no requerir aporte calificado de la mano de obra, tiende a mantener bajos los niveles de rendimiento del trabajo y las remuneraciones. La posibilidad para el propietario de obtener utilidades se basa en la sobre explotación de la tierra y la mano de obra.

El conjunto de características mencionadas ubican a este tipo de explotación como incompatible con los objetivos sociales señalados y, por lo tanto, mientras subsista, cualquier programación social resultaría ineficiente.

2. El latifundio moderno, que se diferencia del anterior en que el propietario realiza inversiones para explotar en condiciones de mayor rentabilidad la tierra, conlleva una dinámica de mejoramiento tecnológico y generación progresiva de mayores excedentes. A la vez implica el mejoramiento progresivo de la calificación de la mano de obra y, en general, soporta aumentos en las remuneraciones a los trabajadores.

En algunos procesos de reforma agraria se exceptúa de la expropiación este tipo de empresas por el argumento de que contribuyen a la generación de productos agrícolas para el país mediante una racional explotación de la tierra, a la vez que no conlleva necesariamente inestabilidad económica para los trabajadores ni limita en forma inflexible su progresivo bienestar.

En la práctica, sin embargo, es posible apreciar que, dentro de la actual concepción de propiedad, en este tipo de empresa el trabajador está limitado a someterse a las decisiones que el propietario tome sobre los excedentes económicos generados en la empresa, lo cual condiciona el propio proceso de desarrollo de la empresa y de la región, la generación de nuevos empleos (que inciden sobre la ocupación de los hijos de los trabajadores), e incluso los procesos de mejoramiento tecnológico de la empresa, cuyo ritmo queda sometido a los intereses del propietario.

En sí mismo, este tipo de empresa es incompatible con el objetivo de garantizar la dignidad y libertad del trabajador agrario pues entrega el poder de decisión a otro

30. Si bien esta incompatibilidad puede ser teóricamente subestimada si se supone el propietario tomará decisiones que no desfavorezcan a los trabajadores, la existencia del funcionamiento de este tipo de empresas en América Latina ha demostrado que han sido los trabajadores quienes se han beneficiado principalmente con ellas. Las inversiones en el agro han venido siendo insuficientes para la explotación óptima del recurso tierra y para la generación de empleos en buenas condiciones para los trabajadores, mientras, simultáneamente, los excedentes generados en el agro han sido invertidos en aquellos sectores de la economía nacional o extranacional que ofrecen mayores ventajas en dinero al propietario, y parte de ellos gastada en consumo suntuario.

3. El minifundio, entendido funcionalmente como un tipo de explotaciones que por su limitada extensión imposibilitan la capitalización y reinversión y consecuentemente se mantienen en bajos niveles de tecnificación, productividad y producción, constituye un tipo de explotación incompatible con los objetivos sociales señalados ya que no garantiza estabilidad económica ni bienestar a sus trabajadores.

Es en zonas de minifundio donde más se ha ensayado programas sociales, pero los resultados, en general, se pueden considerar como no significativos ya que se han ubicado prácticamente como subsidios al consumo de sus beneficiarios, que no llegaron a afectar las condiciones de su actividad productiva, única fuente que podría garantizar su estabilidad económica y bienestar autónomo.

En algunos casos, los programas han implicado la introducción de actividades económicas nuevas que sí resultan rentables en unidades pequeñas de tierra. En esos casos lo que se ha logrado es destipificar funcionalmente el minifundio convirtiéndolo en empresas cuya operación no exige cantidades mayores de tierra. Lamentablemente este tipo de experiencias han constituido excepciones cuantitativamente no significativas en el sector agrario. Por otra parte, con frecuencia el costo de la diversificación de actividades económicas que esto ha implicado ha hecho imposible generalizar las operaciones para hacerlas cuantitativamente más significativas.

4. La pequeña empresa agraria potencialmente permite la realización de todos los objetivos sociales mencionados; sin embargo, su significación en los hechos depende del contexto en que opere, ya que si no cuenta con la existencia de organizaciones que la abastezcan de insumos y le posibiliten la comercialización de sus productos, ella misma no tendrá capacidad suficiente para autofinanciárselos, corriendo el riesgo de tener que someterse a las condiciones que le impongan los intermediarios con quienes entre en relación obligada. Prácticamente en todos los casos en que se ha ensayado en América Latina la pequeña empresa como modelo, el Estado ha debido afrontar considerables gastos para abastecer de insumos y para capacitar a los agricultores, a pesar de lo cual, en muy numerosos casos, han sido algunos intermediarios de la comercialización quienes

han capturado los excedentes generados por el trabajo de los productores ya que los organismos estatales no han llegado a lograr la capacidad operativa que hubieran requerido para atender el proceso de comercialización.

La subsistencia de latifundios vecinos a las pequeñas empresas ha sido un condicionante importante en esta transferencia de excedentes ya que, en muchos casos, los latifundios han asumido el rol de intermediarios para la comercialización por la influencia que ejercen sobre los compradores gracias a su control sobre las proporciones más importantes de la producción.

La introducción de fórmulas asociativas de comercialización o de crédito, particularmente mediante la organización de cooperativas de pequeños productores ha constituido en casi todos los países un factor correctivo que ha permitido la operación de las pequeñas empresas en condiciones favorables y ha posibilitado su desarrollo, con las consiguientes mejoras para sus miembros, coincidiendo así con los objetivos sociales señalados.

5. La mediana empresa agraria comparte las principales características y limitaciones de la pequeña empresa, pero se diferencia de ella en una característica que la puede hacer incompatible con los objetivos sociales propuestos en Punta del Este: implica, en la generalidad de los casos, la subsistencia de trabajadores sujetos a las decisiones del propietario de la tierra. El análisis de este tipo de empresa es complejo por la multiplicidad de particularidades que se presentan en la realidad, especialmente en cuanto a su potencialidad para generar excedentes económicos; sin embargo, en general, estos excedentes pasan a ser propiedad del propietario de la tierra, quien decidirá según sus propios intereses el destino de ellos, en forma análoga a lo que se produce en los latifundios.

6. Las formas asociativas campesinas de producción agraria, en casi todas las variantes en que existen han sido creadas dentro de procesos de reforma agraria, y por ello, sus características son las que más se acercan a los objetivos sociales preconizados en Punta del Este. Aunque han adoptado diferentes denominaciones (cooperativas, empresas comunitarias, empresas campesinas, asentamientos, asociaciones, etc.) se tipifican por su tendencia igualizante y por su dinamicidad productiva.

Las investigaciones realizadas han permitido conocer que, aunque muchas de ellas fueron creadas en base a tierras no de las mejores, aunque muchas no fueron apoyadas por procesos de capacitación de sus miembros y aunque en muchos casos tuvieron que enfrentar limitaciones en sus posibilidades de obtención de créditos, asistencia técnica e insumos, en general se puede apreciar en ellas tendencias muy claras a la elevación de la tecnología, la productividad y la producción, a la elevación de los niveles de capacitación de sus trabajadores y de los niveles de vida de ellos y sus familiares y tendencias a la capitalización especialmente mediante el ahorro y la reinversión productiva. También se ha podido apreciar la aparición en ellas de formas de financiamiento colectivo de servicios, especialmente para abastecimiento de educación, salud, vivienda y

alimentación, que van llevando a un progresivo mejoramiento de las condiciones de vida de sus trabajadores.

En las empresas más grandes de este tipo ya se puede apreciar incluso la generación de excedentes económicos y su empleo racional en la elevación de los niveles tecnológicos de la producción y en los niveles de vida de sus miembros, así como en la generación de nuevas ocupaciones rentables para los familiares de sus miembros.

La única limitación de este tipo de empresas frente a los objetivos sociales es que sus resultados benéficos llegan casi exclusivamente a un grupo cerrado de familias. Si no existiera en el agro latinoamericano campesinos en situación desfavorable, los miembros de las empresas asociativas no aparecerían ante ellos como privilegiados. Sin embargo, es importante destacar que la fórmula de adjudicaciones colectivas ha permitido acelerar este proceso en todos los países que la han adoptado, permitiendo así hacer avanzar más rápidamente la transformación del agro hacia los objetivos propuestos.

7. Las nuevas formas de propiedad social agraria, denominación arbitraria con la cual intentamos destacar una variante de las empresas asociativas campesinas que ha aparecido hace poco en América Latina, constituyen un avance más que tiende a acelerar los procesos de reforma agraria a la vez que a redefinir más completamente la estructura agraria.

Se caracterizan principalmente porque convierten en beneficiarios a individuos que no trabajan directamente la tierra pero que forman parte de la población rural de escasos recursos. Constituyen formas complejas de propiedad en la cual algunos individuos trabajan las tierras adjudicadas pero los excedentes económicos generados en esas tierras son de propiedad de ellos y de todos los demás copropietarios de la empresa. Las tierras son adjudicadas a comunidades organizadas, dentro de las cuales muchos individuos cuentan con sus propias fuentes de ingresos anteriores (minifundios, parcelas comunales, artesanías, servicios, etc.) y solamente algunos individuos son seleccionados para trabajar la unidad colectiva de explotación. Los excedentes son distribuidos según las decisiones que tome el organismo directivo en el cual están representados todos los diferentes tipos de beneficiarios. En general se fijan para quienes trabajan la tierra adjudicada remuneraciones individuales más altas que el promedio de ingresos de los demás beneficiarios, y los excedentes no son distribuidos en dinero entre los copropietarios sino son invertidos en obras de desarrollo económico y de mejoramiento del nivel de vida del conjunto de comunidades que constituyen la empresa.

Las empresas de este tipo pueden adquirir grandes dimensiones (existen con más de 300.000 hectáreas) lo cual les permite grandes posibilidades de acumulación de excedentes y autofinanciamiento sin que pierdan su principal característica igualizante. Para la aceleración del proceso de adjudicación constituyen una gran ventaja pues permiten eliminar los procedimientos de mediciones para parcelaciones pequeñas y los estudios necesarios para calificar beneficiarios potenciales; dejando a los propios organismos directivos de la empresa la tarea de distribuir racionalmente los excedentes según las necesidades de cada comunidad componente.

Aunque las formas de operación son similares a las de las empresas asociativas campesinas mencionadas en el párrafo anterior, e incluso sus organismos internos usan las mismas denominaciones (Asamblea general, consejos de administración y vigilancia, etc.) por el hecho de pertenecer en propiedad a comunidades completas (no solamente a trabajadores agrarios seleccionados) y de adquirir grandes dimensiones (con posibilidades de autonomía económica a pesar de la situación competitiva en el agro) adquieren una significación cualitativamente distinta en el proceso de formación de una nueva estructura agraria. Mediante este tipo de empresas sí es posible lograr un tipo de estructura agraria en el cual no quede ningún trabajador rural sometido a otro individuo por razones de que el otro es propietario, y las propias empresas campesinas quedan en posibilidad de independizarse frente a cualquier intermediario que pretenda apropiarse de sus excedentes económicos.

La eficiente operación de muchas empresas de este tipo está contribuyendo a superar una creencia equivocada que existía acerca del indestructible individualismo del campesinado y haciendo ver que las reacciones autoprotectivas de individualismo se producen en los campesinos que son dotados de tierras con pocas posibilidades de generar excedentes económicos en proporción significativa, pero no en los casos en que las empresas, por sus dimensiones, garantizan en forma estable una rentabilidad significativa. Aún en los casos en que las empresas de este tipo todavía no han generado excedentes suficientes para elevar muy visiblemente el nivel de vida de todos sus propietarios, es claramente perceptible la manifestación de la confianza que depositan en ellas los campesinos, los esfuerzos que hacen para superar cualquier dificultad en su funcionamiento y la visión prospectiva con que programan el uso de los excedentes en reinversiones productivas y en mejoramiento de las condiciones de vida.

En este mismo sentido se observa la aparición de organismos multiempresariales, destinados a consolidar los excedentes de varias grandes empresas con el fin de hacer posible inversiones a gran escala para el desarrollo de todas. Este fenómeno adquiere, a su vez, un carácter cualitativamente distinto porque sus resultados benefician prácticamente a regiones enteras. Algunas de las obras financiadas por estas empresas se ubican dentro de zonas urbanas y no son tipificables como actividades agrícolas sino más bien como industria derivada de la agricultura o como servicios. Del fenómeno de creación de nuevos empleos se benefician no solamente los copropietarios de las empresas sino el conjunto de trabajadores de la región que ven ampliado el mercado de trabajo, lo cual repercute en las condiciones de empleo de la región.

Para los organismos estatales responsables de las "obras sociales" la existencia de este tipo de empresas está generando situaciones completamente nuevas: por primera vez, grupos cuantitativamente importantes de trabajadores rurales adquieren una capacidad de autofinanciar los servicios básicos (escuelas, puestos de asistencia médica, vivienda, recreación, abastecimiento de bienes finales de consumo de origen urbano, vialidad, etc.) que necesitaron siempre pero que el Estado no financió. Esto implica en cierta forma una liberación de cargas presupuestarias para el Estado pero cuya significación es diferente cualitativa y cuantitativamente a lo que era el aporte de las comunidades en los

programas de desarrollo comunal, porque ahora se trata de que grandes empresas asumen como responsabilidad propia el financiamiento del mejoramiento del nivel de vida de sus trabajadores y de grandes grupos humanos vecinos.

Otra consecuencia importante de este fenómeno es una relativa autonomización que ya comienza a hacerse visible, de las decisiones de los campesinos frente a los organismos estatales; por ejemplo, para decidir dónde se ubican los servicios y qué dimensiones tendrán, los campesinos ya no consultan a los ministerios respectivos sino que someten la decisión a sus sistemas internos de planificación empresarial. Los organismos del sector público responsables de la planificación de los servicios se encuentran así enfrentados a organismos autónomos con capacidad financiera y técnica y, consecuentemente al riesgo de alteración de los planes nacionales y a la necesidad de crear mecanismos de coordinación.

Este tipo de empresas, cuando es adoptado como modelo básico para las adjudicaciones, tiende a redefinir la estructura agraria en una línea coincidente con los objetivos señalados en Punta del Este pero ampliando sus alcances a la población rural toda y no solamente al hombre que trabaja la tierra directamente. Constituye, por ello, una experiencia que, en cierto modo, supera los objetivos explícitamente acordados por los representantes de los países de América. Aparte de este aspecto cuantitativo hay también una superación cualitativa de los objetivos de Punta del Este: ya no se trata solamente de garantizar la estabilidad económica y el progresivo bienestar sino, además de ellos transferir a los campesinos, por medio de este tipo de empresas, el poder de decisión sobre el uso de excedentes económicos generados en porciones significativamente grandes de la tierra del País, lo cual repercute sobre el proceso de desarrollo económico a nivel regional y genera, por ello, una fuerza política para los campesinos, y contribuye a la garantización de su dignidad y libertad.

8. Las empresas estatales constituyen una forma diferente de todas las anteriores y requieren ser analizadas desde puntos de vista también diferentes. En general su creación obedece a criterios de uso racional de los recursos naturales y humanos del País; ello tiende a garantizar su eficiencia productiva y por lo tanto su capacidad para financiar buenas condiciones de vida para sus trabajadores, dentro de las pautas fijadas por los planes nacionales de desarrollo.

En cuanto a que garantizan la dignidad y libertad de los trabajadores agrarios, el análisis no puede ser hecho exclusivamente dentro de los límites de la Empresa (o la unidad de producción) ya que, por ser de propiedad del Estado, depende de cómo está organizada la participación campesina en los organismos decisorios del Estado la interpretación de qué participación tienen los campesinos en la toma de las decisiones concernientes a la operación de la empresa y el destino de los excedentes generados en ella. De existir en los diferentes organismos decisorios del Estado mecanismos que garantizan la participación campesina, este tipo de empresas resulta compatible con todos los objetivos señalados en Punta del Este.

E. Programación Social y Estrategia de Adjudicación

La primera tarea al elaborar la programación consistirá en proponer la adopción de cualquiera de los modelos de empresa que son compatibles con los objetivos sociales, evitando la formación de empresas de los tipos que son incompatibles con ellos. El modelo que se adopte dependerá básicamente de las características ecológicas del área a colonizar y de las características de los beneficiarios; dependerá también del ritmo que se quiera imprimir al proceso de adjudicación, de la capacidad que tenga el organismo responsable de la colonización para prestar los servicios necesarios para el establecimiento de las empresas, así como del modelo social que haya sido adoptado por el Estado.

De los ocho tipos de empresa estudiados, cuatro han aparecido como incompatibles con los objetivos sociales y los otros cuatro, que sí son compatibles, requieren la presencia de otras condiciones para que su significación real sea el logro de los objetivos sociales. A continuación trataremos de destacar estas condiciones, a cuya obtención deberán ser dedicadas las acciones dentro de la programación social:

1. Las pequeñas empresas requerirán acciones de capacitación y asistencia técnica y financiera del Estado para alcanzar niveles convenientes de productividad y producción. Además de ello, requerirán un conjunto de normas y de acciones de apoyo que las lleven a integrarse en organizaciones multiempresariales de abastecimiento de insumos y de comercialización que les garanticen autonomía en sus operaciones y liberación de los intermediarios que podrían despojarlas de sus excedentes económicos.

Simultáneamente requerirán apoyo normativo, técnico y financiero para que constituyan organizaciones destinadas a abastecerlas de bienes y servicios para el mejoramiento de los niveles de vida de sus miembros.

Además de esto, el Estado tendrá que realizar programas especiales para el resto de la población rural que no forme parte de estas empresas, a fin de que los adjudicatarios no se conviertan en relativos privilegiados.

2. Las empresas asociativas campesinas requerirán también capacitación especialmente para la gestión empresarial. La asistencia técnica y la financiación por parte del Estado que requieran dependerá de sus propias dimensiones y potencial de generación de excedentes, en el sentido de que muchas de ellas, las más rentables, tendrán capacidad propia para cubrir los gastos de su tecnificación y tendrán acceso autónomo a fuentes de crédito diferentes al Estado.

Aunque cada una podría operar aisladamente, convendría orientarlas e incluso normarlas en forma imperativa, para la constitución de organismos multiempresariales que aglutinen parte de los excedentes de cada una y constituyan fondos para inversiones en el desarrollo de todas.

Aparte de las acciones en las empresas, el Estado deberá atender, en programas simultáneos, a los pobladores de la región que no sean miembros de las empresas para evitar la aparición de diferenciaciones o privilegios relativos.

3. Las nuevas formas de propiedad social agraria requieren más que cualquier otra cosa una orientación del Estado para que su funcionamiento se produzca en la forma deseada. Su propia capacidad económica les permitirá cubrir todos los gastos para su estabilización, e incluso la contratación de personal técnico de alto nivel que garantice una racionalidad en sus decisiones y acciones.

El mayor esfuerzo del Estado consistirá en planificar convenientemente la composición de la empresa ya que una vez constituida ésta, bastará con elaborar un conjunto de normas (incluso legales) que las rijan y ofrecer una capacitación inicial a sus miembros (incluso financiada por ellos mismos) para que la propia dinámica que les imprimen sus características internas las lleve a un desarrollo empresarial coincidente con los objetivos sociales, lo cual contribuirá decisivamente en la definición de la estructura social de la colonización.

4. Las empresas estatales, para hacerse coincidentes con los objetivos sociales, requieren acciones que rebasan el marco de la programación social para el agro ya que su posibilidad de ser compatibles con los objetivos de dignidad y libertad depende de la manera cómo están organizados los organismos decisorios del Estado.

El análisis que acabamos de esbozar nos permite completar la ubicación de la programación social, al hacernos percibir que ella debe ser un condicionante al momento de tomar las decisiones sobre los modelos de adjudicación a adoptar y que el logro de sus objetivos implicará acciones de tipo normativo, incluso a nivel de ley, así como acciones directas de capacitación y promoción de organizaciones de base a nivel de cada empresa, de conjuntos de empresas y de la población rural incluida en las regiones en que se desarrollen las empresas aunque no formen parte de ellas.

F. Programación Social Correctiva

Cuando preexisten empresas de los tipos que hemos considerado incompatibles con los objetivos sociales y no pueden ser inmediatamente transformadas o cuando particulares circunstancias del proceso de desarrollo del País exigen la creación de empresas de esos tipos, la programación social, para no alejarse de la definición dada a sus objetivos en Punta del Este, deberá asumir un rol especial, orientándose hacia la limitación de los efectos no deseables de los modelos de empresa elegidos, así como al logro de los resultados sociales que las empresas no garanticen de por sí.

Cuando se trate de empresas cuyas dimensiones no garanticen la estabilidad económica de los trabajadores por imposibilidad de inversión, tecnificación y generación

de excedentes suficientes, la programación social deberá incluir medidas orientadas a la aparición de nuevas fuentes de ocupación rentable y de formas de integración empresarial o de asociación de excedentes con miras a la constitución de capitales colectivos. A la vez deberá orientar a sus beneficiarios hacia la financiación colectiva de los gastos para consumo a fin de posibilitar elevaciones del nivel de vida. En todo caso, es de desear que este tipo de medidas contribuyan a que la población y el Estado perciban el verdadero origen del problema y decidan y ejecuten las modificaciones que se requiera en el sistema productivo.

Cuando se trate de empresas cuyas normas de operación excluyen la posibilidad de participación de los trabajadores en la toma de decisiones, originando las consecuentes relaciones de subordinación ante los propietarios, la programación social tendrá que orientarse hacia la constitución de organismos sociales que canalicen la opinión de los trabajadores y les garanticen, en la medida de lo posible, que sean tomadas en cuenta en las decisiones de los propietarios y del Estado. Este tipo de organismos correctivos existen en América Latina bajo diferentes denominaciones (sindicatos, federaciones, ligas, asociaciones, etc.) pero su funcionamiento, en muchos casos, se produce en términos conflictivos y en otros muchos resulta absolutamente ineficiente como medio para hacer valer los intereses de los trabajadores, haciendo aparecer como más difícil el logro de los objetivos sociales.

Lo deseable sería que este tipo de organismos no fueran necesarios, pero ello sólo sería posible si las empresas adquirieran características compatibles con los objetivos sociales. Con esta premisa, aparece como la responsabilidad principal de la programación social al prever la aparición y funcionamiento de estos organismos, el definirlos como instrumentos destinados a crear las condiciones para la transformación de los modelos empresariales, especialmente mediante la transferencia de la propiedad de la tierra, más que orientarlos hacia el logro de reivindicaciones menores que mantengan la situación potencialmente conflictiva.

G. Integración de la Programación Social de la Colonización en Programas de Mayor Amplitud

Aunque el fenómeno es relativamente muy reciente, ya existen en América Latina programas de colonización cuyas metas sociales forman parte de programas mayores de cambio social. Esto se produce cuando las tierras a colonizar son adjudicadas a comunidades preexistentes en otras regiones del País, y son ellas quienes financian las acciones de colonización, seleccionan a los colonizadores y deciden el destino de los excedentes originados en la colonia.

En esos casos, las características de la programación social dependen del modelo empresarial de la comunidad adjudicataria ya que quienes asumirán el rol de colonizadores son miembros de ella y por lo tanto copropietarios de las tierras adjudicadas en

la colonización. En los casos conocidos de este tipo, el modelo de empresa es similar al que hemos denominado anteriormente nuevas formas de propiedad social agraria y constituyen parte de su propia dinámica de inversiones, generación de nuevos empleos e incremento de su potencial de generación de excedentes económicos, dentro de sus normas de participación igualitaria en la toma de decisiones.

En situación completamente distinta con relación a la integración se encontrarían los programas sociales de tipo correctivo para colonizaciones formadas por empresas no suficientemente rentables, ya que el logro de las metas que se fijan dependerá del financiamiento particular extraempresarial con que cuenta cada programa y su integración tendría que ser promovida por el organismo que financie el programa social. Sin embargo, siendo extraempresarial la financiación, aparece una diversidad de organismos financiadores estatales y no estatales; cada uno con sus propios propósitos al hacer esta labor y con sus propias imágenes sobre los objetivos y los métodos de acción social, lo cual hace difícil de esperar una integración significativa de acciones entre los diversos programas de colonización y más aún entre éstos y los programas sociales que se realizan en situaciones diferentes a la colonización.

En el caso de los programas sociales a realizar en colonizaciones cuyas empresas excluyen de sus normas de funcionamiento la participación de los trabajadores en la toma de decisiones, con frecuencia la integración de las organizaciones de trabajadores campesinos con las organizaciones de otros trabajadores rurales y urbanos no es fácil, especialmente por la ubicación geográfica de las colonizaciones y las dificultades de acceso a ellas.

La integración de este tipo de organizaciones confiere mayor fuerza a todas, pero esto repercute en pocos casos en el sentido de hacer más fácil que sean tomados en cuenta los intereses de los trabajadores. La mayor parte de las veces, este tipo de integración lleva a niveles más amplios los conflictos cuando se manifiestan, lo cual puede contribuir a la aceleración de la transformación del tipo de empresa en que se produce el conflicto; pero en los casos en que existe decisión política de mantener modelos de empresa a cualquier costo social se producen más bien represiones y el programa social termina por abandonar sus objetivos o dejar de actuar, siendo reemplazado en esa función por las propias organizaciones de los trabajadores sin apoyo externo.



Faint, illegible text at the top of the page, possibly a header or title.

Second paragraph of faint, illegible text.

Third paragraph of faint, illegible text.

Fourth paragraph of faint, illegible text.

11-XI-1937



HC