



XANTONIO GARCIA NOSSA

X LAS COOPERATIVAS EN LOS PROGRAMAS DE REASENTAMIENTO Y DESARROLLO ECONOMICO

NOTAS AMPLIADAS DE LA CONFERENCIA DICTADA POR EL EXPERTO EN LA FACULTAD DE ECONOMIA DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL, DENTRO DEL CURSO SOBRE DESARROLLO DE TIERRAS (FONDO ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS), JUNIO 1962, QUITO.

1.— La teoría cooperativa y los problemas de los países subdesarrollados.

La cooperación no es una teoría dogmática y acabada, sino una filosofía dinámica, una teoría siempre **por hacerse** y una forma de **economía popular y gestión democrática**, cuyas estructuras y técnicas (como **asociación** de personas y como **empresa** de servicios) varían de acuerdo con las condiciones estructurales de cada tipo de sociedad. De ahí que no tenga validez el supuesto de que la teoría cooperativa deba ser una misma para todas las regiones del mundo (aun cuando parta de unos mismos principios generales) y, en consecuencia, de que las estructuras y técnicas experimentadas en las sociedades industrializadas de Oriente y Occidente, **puedan y deban** trasplantarse a las áreas subdesarrolladas de América Latina, Asia o África. Desde luego, no sólo existen grandes diferencias estructurales entre los países subdesarrollados y las sociedades industrializadas, sino también entre éstas mismas, no sólo por razones de ordenación económica y niveles de desarrollo, sino por diferencias de cultura, de estratificación social y de constitución política del Estado. Estas formas complejas de evolución de la sociedad contemporánea, se proyectan en el plano del cooperativismo en el sentido de propiciar un replanteamiento teórico de las normas básicas y del instrumental técnico, en orden al **papel histórico** (y a las funciones prácticas) que cada sociedad asigna al cooperativismo como estrategia económica y social. La teoría cooperativa de los países industrializados del Occidente Europeo o de Estados Unidos tiene una fisonomía propia, como también la tiene la de los países socialistas que se gobiernan por los principios de la gestión democrática —como Israel o Yugoslavia— o los países de tipo soviético (cuya economía se fundamenta en la estatización de los medios de producción y en la planeación central): de la misma manera, estamos asistiendo a la definición de la línea teórica correspondiente a los países subdesarrollados de América Latina, Asia y África.

Desde luego, esta formulación se construye sobre **un supuesto**: el de que todas las **teorías regionales de la cooperación** aceptan unos **principios esenciales**, sin cuya aplicación no podría hablarse ni de sociedad cooperativa, ni de economía cooperativa. Esos principios esenciales (para diferenciarlos de los **principios coadyuvantes**), podrían enunciarse así:

a) El principio de la asociación es la persona, no las cosas o los capitales y en consecuencia, los socios no se tratan por **lo que tienen** sino por **lo que son**;

b) La adhesión es voluntaria, en el sentido de que se fundamenta sobre la convicción y no sobre la coacción política;

c) La gestión es democrática, no sólo en el sentido de la igualdad de derechos electorales de los socios —dentro de la fórmula **un socio, un voto**— sino en el de que la Asamblea debe participar activamente en la conducción y en el control, impidiendo que los **órganos de administración delegada** (consejos y gerencias) la sustituyan;

d) La economía se inspira en una filosofía de servicio, no sólo en el restringido sentido mutualista, sino en la más amplia dimensión social;

e) La distribución del producto social (especialmente en su forma de **excedentes** o ahorros, al final de cada gestión contable) se efectúa de acuerdo al trabajo o a la actividad cooperativa y no a los aportes de "capital". Los otros principios, pueden calificarse de **elementos de apoyo** y se ajustan más estrictamente a las condiciones de cada tipo de sociedad: la neutralidad política y religiosa, la educación cooperativa, los pagos al contado, el interés limitado al capital, la duración ilimitada, el capital variable, el ilimitado número de socios, etc. Todas estas normas son "normas de orientación general", que no pueden ser vaciadas en principios estrictos: la "neutralidad política", por ejemplo, sólo se refiere a la necesidad de eliminar la beligerancia partidista o religiosa en el seno de las cooperativas, rompiendo su unidad y estorbando sus posibilidades de desarrollo, pero en modo alguno al desmembramiento de las cooperativas de los sistemas político-sociales a que están inevitablemente vinculadas: las cooperativas pueden y deben ser "neutras", pero no neutrales: ni la cooperativa norteamericana puede ser neutral, en relación con la orientación general del sistema de vida norteamericano, ni el koljós ruso en relación con el sistema soviético, ni el kibutz en relación con las metas de vida de Israel.

En otro plano, principios como el de las "ventas al contado" (en relación con las cooperativas de consumo) son más **consejos de ordenamiento** que verdaderos principios, ya que su finalidad es garanti-

zar la liquidez financiera de las cooperativas de consumo, dentro de un régimen de mutualismo ortodoxo. Pero si una cooperativa agrícola aspira a desarrollar una comunidad rural atrasada —y a participar activamente en el cambio de los patrones de consumo— tendrá que idear, precisamente, sustitutos de la venta al contado (utilizando, por ejemplo, como se propone para la cooperativa de fines múltiples de San Vicente de Pusir, los Certificados de Depósito que expida el Departamento de Comercialización y que pueden admitirse en el Departamento de Consumo o Abastecimientos).

2.— Formas históricas de la cooperación agrícola.

Estas **consideraciones generales** tienen que conducirnos a la doctrina de la **pluralidad de formas históricas** de la cooperación agrícola, llamando **forma histórica** aquella que se determina por el papel práctico de la cooperativa en la **estructura agraria** y en el cuadro dinámico del desarrollo económico y social. Desde este punto de vista, importa efectuar el reconocimiento de cinco formas históricas en vigencia en el mundo contemporáneo:

- a) La clásica mutualista.
- b) La que asigna a la economía cooperativa el rango de **sector de equilibrio social** en el desarrollo de una sociedad capitalista reformada;
- c) La que adopta la cooperativa como una estructura básica en las economías socialistas de autogestión;
- d) Las formas soviéticas y;
- e) Las correspondientes a los países subdesarrollados.

En nuestro esquema, no se trata de enunciar exhaustivamente **todas las formas** existentes de la cooperación agrícola en el mundo, sino aquellas con mayor incidencia en el desarrollo económico y social y más ricas en experiencia teórica y técnica.

- a) La forma clásica mutualista asigna a la cooperativa un papel de elemento simplemente correctivo de la estructura agraria y cuya finalidad no es sustituir sino **mejorar** el sector privado de la economía: la cooperativa —dentro de estos sistemas de capitalismo de "libre empresa"— no interfiere el mercado privado, ni aspira a estrechar relaciones con el sector público, ni orienta sus preferencias hacia la explotación agrícola en común sino hacia la industrialización y comercialización de los productos agrícolas, como una cobertura de los pequeños empresarios rurales. En el campo del cooperativismo agrícola de crédito, su teoría de la "autosuficiencia financiera" parte del supuesto de que existe un pleno desarrollo de la economía monetaria y empresarial en el campo, de que sólo debe

complementarse la banca privada y de que es **innecesaria** una estructura asistencial de la banca pública.

b) En los países nórdicos europeos, la cooperativa ha servido como una estructura básica para canalizar y dinamizar el desarrollo económico y social, estimulando no sólo un mejoramiento del aparato productivo y de los patronos generales de consumo, sino de los mecanismos de **distribución social** del ingreso nacional: en este tipo de capitalismo reformado, la economía cooperativa tiene el rango de **un tercer sector de la economía nacional** (público, cooperativo y privado).

c) Para efecto de nuestro análisis, es posible diferenciar cuatro tipos de economías socialistas de autogestión que asignan a la cooperativa un papel básico en el desarrollo de programas de reforma agraria y colonización: la israelí, la yugoeslava, la polaca y la china. La colonización en Israel —y la organización de las diversas líneas de producción agrícola— se realiza por medio de dos formas cooperativas: el kibutz y el moshavs. El kibutz es no sólo un tipo de cooperativa integral, sino un sistema de vida comunal y de autogobierno, con una vigorosa estructura de servicios: en definitiva, es el órgano que desarrolla una vasta escala de funciones que va de la creación de tierra agrícola a la creación de una sociedad nueva. El moshavs es también una estructura de colonización cooperativa, por medio de dos formas clásicas: una, en que la economía es semejante a la del kibutz, pero la vida social se realiza a través de los patronos individuales; otra, en que las unidades de tenencia son individuales, pero se asocian cooperativamente con fines de abastecimiento, ventas en común y prestación de servicios (crédito, mecanización, procesamiento industrial, transporte, etc.).

La cooperativa yugoeslava es una forma de organización preferente de los pequeños agricultores, con el objeto de resolver los problemas de la productividad y de la revolución agrícola y de asignar a las comunidades campesinas la entera responsabilidad de la gestión económica. Esta estructura ha permitido a Yugoslavia incorporar a los campesinos en la economía de autogestión, dentro de un régimen descentralizado de planeamiento. (El 85% de la producción agrícola se origina en unidades de tenencia de menos de 10 hectáreas, las que se asocian cooperativamente para satisfacer necesidades de mecanización, de servicios técnicos, de crédito, de ventas en común, de consumo, etc., bien sea que el sistema de explotación sea individual o no).

En la forma polaca, se aspira a estimular la asociación para la explotación agrícola pero respetando la tradición individualista de

los pequeños agricultores, consagrándose la norma de que la distribución de excedentes no sólo debe hacerse de acuerdo a la **actividad cooperativa** de los socios sino a los aportes en tierra.

Lo característico de la forma china es tanto el uso masivo de la cooperación agrícola como instrumento para insertar al pueblo campesino en el programa de revolución agrícola (cambios de uso del suelo y de los recursos naturales, introducción y mejoramiento de aperos, realización de obras de infraestructura, etc.) como la vinculación entre la cooperativa y la nueva ordenación social en Comunas. Este papel asignado a la cooperación agrícola, explica la celeridad de su desarrollo: de 300 cooperativas en 1951 a 650.000 en 1955 (con un promedio de 26 familias por cooperativas). El sistema de Comunas se fundamenta sobre los principios de la autogestión y la autosuficiencia (programación, formación de cuadros, obtención y uso de recursos, etc.).

d) La forma soviética asigna a la cooperativa el papel de elemento para ampliar y estabilizar el sector estatizado de la economía en el campo (Hungría) o de soporte del sector agrícola de la economía nacional (agricultura koljosiánica, en la URSS). En la URSS funciona una economía de dos sectores básicos, el estatal y el cooperativo, dentro del régimen de planeación central: este tipo soviético de cooperativa agrícola, puede caracterizarse como una **forma de transición** entre la empresa de gestión democrática y la empresa de Estado: mientras el koljós explota el 64.4% de la superficie cultivable (y 2.8% las explotaciones individuales e los koljosianos), el Sovjós dispone el 30%.

3.— La cooperación agrícola en los países subdesarrollados.

La magnitud de las tareas de la cooperación agrícola son, en cierta medida, inversamente proporcionales al grado de desarrollo de los diversos tipos de sociedad: y de ahí que en las sociedades atrasadas, en las que se exige más de la cooperación agrícola, sea en las que existen condiciones sociales más desfavorables para su implantación: comunidades rurales ancladas en economías de subsistencia, bajos niveles culturales, débiles formas de asociación con fines económicos, precaria o retrasada integración social, extrema vulnerabilidad externa de las economías nacionales, escasez y malversación de los recursos internos de financiamiento, retraso en la estructura asistencial del Estado. En este tipo de sociedades, el capitalismo se ha desarrollado en sus formas más hipertrofiadas —sin haberse enfrentado a las viejas estructuras agrarias ni haber roto el dualismo campo-ciudad— y ha adoptado el estilo, la ideología y la política del mer-

cantilismo europeo, anterior a la Revolución Industrial. Es sobre esta trama social y dentro de esta atmósfera que debe operar la cooperativa agrícola, enfrentada a la hostilidad irreductible del sector privado (que ve en la cooperación una amenaza a su hegemonía) y a la ineficiencia y burocratismo del sector estatal. El comportamiento del sector privado —frente a la cooperación agrícola— se ha determinado en América Latina por la influencia dominante del capitalismo comercial y la inflación del aparato circulatorio (exceso de intermediarios entre productores y consumidores) tan característico de los países subdesarrollados. De ahí que las cooperativas agrícolas se encuentren **aisladas** dentro de una economía en la que el transporte, el crédito, los seguros, los almacenamientos, el procesamiento industrial y el manejo del mercado se encuentra en manos de un **sector privado** adverso a cualquier forma de organización defensiva. El dilema que se plantea con frecuencia a la cooperativa agrícola es el de mantenerse como sociedad de servicio a costa de no poder funcionar como empresa agrícola, o el de funcionar como empresa agrícola a costa de renunciar a ser una verdadera sociedad de servicio, de gestión democrática, despojada de espíritu de lucro. Ha sido corriente en la mayoría de países latinoamericanos el que la sociedad cooperativa se asimile a la sociedad de capital —en lo que hace a los patrones económicos, metas, hábitos y espíritu— como estrategia de subsistencia. Lo que caracteriza a la actual cooperación agrícola en los países subdesarrollados en su definición **como herramienta del desarrollo económico y social**, superando las tradicionales formulaciones mutualistas. Para acercarse a este tipo de cooperación superior, será necesario enfrentarse a cuatro grandes tipos de problemas: a) de capacitación; b) de formación de cuadros de gestión democrática; c) de integración económica y social; y, d) de mejoramiento de la estructura asistencial del Estado.

4.— El cuadro funcional de la cooperación agrícola en el mundo contemporáneo.

Este replanteo de los alcances y funciones de la cooperación agrícola, no hace sino proyectar los grandes cambios operados en el mundo, así como el anhelo y la necesidad vital de las naciones atrasadas de entrar a resolver de inmediato los problemas de su industrialización y de su desarrollo económico y social. Para satisfacer esta necesidad, los **esquemas clásicos de desarrollo** son por lo general rígidos, inorgánicos e insuficientes. En el campo de la cooperación agrícola, también es evidente la rigidez e insuficiencia de los esquemas mutualistas ortodoxos, elaborados en sociedades que ya han pasado la prue-

ba de la Revolución Industrial y han resuelto los problemas de su integración.

Tomando en cuenta las diversas corrientes o modalidades de la cooperación agrícola en el mundo contemporáneo, es posible delinear sus **grandes funciones** en los diversos tipos de sociedad, industrializada o subdesarrollada, situada en el centro o centros del sistema mundial o en su periferia:

I.—Función de Servicio (sociedad de personas) :

- a) Sentido puramente endógeno: cooperativas regidas por las normas del mutualismo ortodoxo.
- b) Sentido endógeno-exógeno: satisfacción de las necesidades propias del grupo asociado, dentro del marco de las necesidades generales de la comunidad nacional o local.
- c) Formas del igualitarismo formal, dentro de la fórmula clásica "un socio, un voto".
- d) Formas superiores destinadas a dar vigencia al principio de la autogestión y del control democrático, en los tipos de sociedad en los que funciona un sistema de relaciones intercooperativas (como sector cooperativo de la economía nacional).

II.—Función de empresa de gestión democrática:

- a) Sin planeación social y económica: Francia, Estados Unidos.
- b) Sujeta a régimen de planeación central: agricultura rusa koljosiense.
- c) Planeación interna: kibutz de Israel.
- d) Planeación descentralizada (economía basada en el principio de la autogestión: Yugoslavia).

III.—Función de herramienta de desarrollo económico y social de los países atrasados:

Metas económicas:

- a) Elevación de la productividad social.
- b) Incorporación de las economías de subsistencia a las corrientes de la economía de empresa y mercado.
- c) Integración económica (por medio de la formación de estructuras federales y de un sector cooperativo de la economía nacional).
- d) Asimilación de las conquistas de la revolución agrícola.
- e) Ajuste del desarrollo agrícola al proceso de industrialización (atenuando la vulnerabilidad originada en los desajustes sectoriales, especialmente entre agricultura e industria).
- f) Creación de las condiciones de programación agrícola, en las áreas más atrasadas.
- g) Estímulo al desarrollo del Estado como estructura de gestión y servicio.

Metas sociales:

- a) Mecanismo de integración social.
- b) Método de mejoramiento del régimen de distribución social del ingreso nacional (haciendo posible la mayor participación real de las clases más pobres y la distribución más justa del ingreso).
- c) Método de mejoramiento de los patrones de vida y de consumo de las clases trabajadoras campesinas (jornaleros, aparceros, pequeños propietarios, comunidades indígenas, colonos, ejidatarios).
- d) Instrumento de promoción del **cambio social** en las comunidades rurales atrasadas.
- e) Método de lucha contra la miseria, como gestión democrática de las propias clases afectadas por ella.

5.—Grandes tendencias de la cooperación agrícola en los países subdesarrollados o de reciente desarrollo.

Para fijar con mayor objetividad **el papel** que se asigna a la cooperación agrícola en los países subdesarrollados (o de reciente desarrollo), se definen sus **grandes tendencias** (en el sentido de **orientaciones** o **direcciones** de la cooperación agrícola y de la política agraria del Estado), con especial referencia a la América Latina:

I.—Tendencia hacia la diversificación o multiplicación de fines:

- a) Hacia la diversificación básica.
- b) Hacia el cubrimiento integral de los puntos básicos del desarrollo.

II.—Tendencia hacia la integración horizontal y vertical.

III.—Tendencia hacia la constitución de una trama de relaciones intercooperativas en términos exigidos por la necesidad de **autonomía de operación** y **autosuficiencia funcional**:

- a) Relaciones intercooperativas simples.
- b) Constitución del sector cooperativo o tercer sector de la economía nacional.

IV.—Tendencia a combinar el proceso de formación de cuadros populares para la gestión democrática (de abajo-arriba) con el proceso de formación de una estructura asistencial del Estado (arriba-abajo).

V.—Tendencia a fijar las líneas de desarrollo de la economía cooperativa como **economía popular de gestión democrática**.

VI.—Tendencia a asignar a la cooperativa el papel de estructura básica en los programas de desarrollo de la comunidad rural:

- a) Integración de los servicios del Estado, al nivel de la comunidad rural.
- b) Institucionalización de las diversas formas de ayuda mutua y servicio comunal, de tanta importancia en las comunidades rurales más atrasadas de México, Bolivia, Ecuador, Perú, etc.

VII.—Tendencia a asignar a la cooperativa un papel básico en los programas de reforma agraria latinoamericana:

- a) Como empresa agrícola sustitutiva del latifundio y remodeladora del minifundio.
- b) Como impulsora de la comunidad indígena.
- c) Como soporte de los programas de colonización y recolonización.

VIII.—Tendencia a localizar la cooperativa en puntos claves del desarrollo económico y social (sector de exportación, sustitución de importaciones, producción de alimentos básicos, desarrollo de las comunidades rurales más atrasadas, etc.).

La tendencia hacia la diversificación o multiplicación de fines consiste en que, en las sociedades atrasadas o de reciente desarrollo, la cooperativa está presionada a responder a las demandas de un cuadro múltiple de necesidades, ya que el **estado de atraso** constituye un sistema de reacción en cadena: esta tendencia hacia el enfoque integral de los problemas de la comunidad rural es también característico de sociedades de reciente desarrollo y que, como Israel, aspiran a integrar los problemas económicos y sociales de la comunidad rural: en el caso del "moshavs", que se basa en la explotación individual de unidades de menos de 10 hectáreas, los colonos evitan las desventajas del parvifundio por medio de la ampliación progresiva de los fines de la cooperativa, por medio de ésta, se adquieren los suministros agrícolas, las semillas, los forrajes, etc.; se efectúa el abastecimiento de herramientas y aperos; se manejan las estaciones de máquinas y las de animales de cruce; se administran las plantas de procesamiento; las pasteurizadoras de las leches de los establos individuales, las empacadoras, etc.; se resuelven los problemas de la comercialización (almacenamiento, crédito, financiamiento, venta de productos). En el otro extremo la cooperativa de una comunidad indígena del altiplano boliviano o la cooperativa avícola de una comunidad de pescadores del Lago de Pátzcuaro (México) tienden naturalmente a la diversi-

ficación o multiplicidad de fines, por cuanto las comunidades se apoyan en la cooperativa para enfrentarse a los diversos y eslabonados factores del atraso. Aun cuando la cooperativa se inicie con un fin especial —el establecimiento de planteles avícolas o el mejoramiento en los cultivos— tiende de inmediato a desdoblarse y a cubrir nuevas partes del proceso de desarrollo. ¿De qué les serviría a los pescadores empobrecidos de la Isla La Pacanda, en Pátzcuaro, aprender a instalar gallineros, sin resolver los problemas de la comercialización de los huevos o de la adecuada alimentación animal o sin mejorar las actividades complementarias de pesca y agricultura o sin capacitarse para transformar las condiciones de habitación y de vida? ¿De qué le serviría a la comunidad indígena del altiplano sur de Bolivia el aprender a mejorar los cultivos de papa si no aprende también a almacenarla, a comercializarla, a administrar créditos y si no puede resolver simultáneamente, los problemas de sus rebaños de ovejas o de la construcción de escuelas? Para este tipo de comunidades atrasadas, la cooperativa es mucho más que una empresa agrícola, es una herramienta de desarrollo comunal.

En Túnez, en 1936, la Cooperativa Central de Agricultores se inició en el abastecimiento de aperos de labranza y luego fue cubriendo el proceso de comercialización del trigo (almacenes, servicios técnicos, selección de semilla, etc.). Aun en comunidades rurales tan evolucionadas como las del Distrito de Riego del Yaqui (Sonora, México), las ventajas de la explotación cooperativa, (estaciones de máquinas, labores, fertilización, fumigación, etc.) quedan estranguladas al no cubrirse las fases de procesamiento y comercialización, estableciéndose una relación de dependencia de la cooperativa agrícola (ejidal) a la sociedad comercial de compra y desmotada del algodón.

La tendencia hacia la integración, horizontal y vertical (por medio de federaciones, cooperativas de segundo o tercer grado, fusiones, etc.) es el único método de que los agricultores pobres (propietarios, arrendatarios, aparceros, etc.) participen de las ventajas de las economías a escala. Sin la integración de cooperativas productoras de caña, por ejemplo (la integración de 58 ejidos cañeros, en Zacatepec, México, sirvió de base a la cooperativa azucarera) no sólo sería incosteable la mecanización agrícola, los riegos, etc. sino imposible la fabricación de azúcar y subproductos. Uno de los grandes problemas de las cooperativas de consumo o de crédito en América Latina, consiste en su incosteabilidad, ya que no pudiendo integrarse en sociedades eslabonadas, carecen de capacidad para entrar en contacto con

los productores o de recursos para sustituir a la banca comercial privada.

La tendencia hacia la constitución de una trama de relaciones intercooperativas (con capacidad y dinámica para operar como **un tercer sector** de la economía nacional) tiende a resolver el problema de un medio social y económico adverso (permanencia de estructuras agrarias de origen hispano-colonial, inflación del aparato circulatorio, predominio de políticas de orientación mercantilista, etc.). Desde luego, la formación de ese **sector cooperativo** exige una activa participación del Estado, como **órgano de promoción**: si se aplicase una teoría tan ortodoxa y antiestatista como la del norteamericano Peter Warbasse, el resultado sería la absoluta incapacidad de las cooperativas de crear, por su propia cuenta, esa nueva trama de relaciones. Mientras las cooperativas francesas o norteamericanas pueden resolver, sin el apoyo directo del poder del Estado, los problemas de la explotación agrícola o de la industrialización o de la comercialización de los productos agrícolas, los cultivadores pobres de los países subdesarrollados no podrían romper —sin el enérgico apoyo del poder estatal— el cerco de los intermediarios, ni obtener recursos de crédito en los bancos centrales, ni competir con los sistemas de tiendas privadas o de transportes privados. La ausencia de ese sistema de relaciones intercooperativas —y de ese conjunto de instituciones que integran un sector de la economía nacional— explican la precariedad social y la debilidad económica de las cooperativas agrícolas en la América Latina, especialmente en los países que mantienen una anticuada estructura agraria.

Modelo de una cooperativa agrícola que se desarrolla en un "tercer sector" de la economía nacional (sector público, sector privado, sector cooperativo): (*)

(*) (Página siguiente).

**Cooperativa
cañera y de
fabricación
de azúcar y
subproductos**

Producción: explotación cooperativa, en grandes unidades de tenencia (independientemente del régimen de propiedad de las unidades).

Servicios: Prestación directa o mercado cooperativo de servicios: asistencia técnica
asistencia social
Centrales de Máquinas
Abastecimiento de aperos

industrialización: fabricación del azúcar y subproductos

industrias de fibras y maderas
prensadas

seguros agrícolas
seguros sociales

comercialización: depósitos y ahorros
préstamos y descuentos
financiamiento
transporte
distribución final

Relaciones con otras cooperativas y con instituciones públicas de seguros, transportes, crédito y financiamiento, etc.

Mercado cooperativo de productos: cooperativas de consumo
mercados estatales de azúcar y subproductos
consumidores finales de azúcar y subproductos

Si el sector privado —en una economía subdesarrollada— controla cualquiera de las partes de este proceso, esa parte se convierte en **el punto de estrangulamiento** de la economía cooperativa: de ahí que las cooperativas agrícolas que dependen de los transportes privados, de los seguros privados, de los servicios privados de mecanización, irrigación, etc. o de los sistemas privados de crédito y de mercadeo, casi inevitablemente se esclerosan.

La tendencia a combinar el proceso de formación de **cuadros populares para la gestión democrática** con el proceso de formación de



una **estructura asistencial** del Estado, es no sólo una de las más características de los países subdesarrollados, sino una de las que revisten mayores dificultades prácticas. Es evidente que se ha subestimado, tanto el problema de la **capacitación o educación cooperativa** en las comunidades rurales de bajo nivel económico-cultural, como el de la **creación** de una estructura asistencial del Estado (esto es, aquella que pueda prestar asistencia técnica, financiera y social, sin interferir el lento proceso de la capacitación para la gestión democrática). En suma, la clase de actividad del Estado **debe limitarse** a la promoción y a la asistencia, sin llegar a sustituir **la dirección democrática desde abajo** por una **dirección burocrática desde arriba**.

Para la mayoría de los países latinoamericanos —cuyas comunidades rurales se mantienen ancladas en rudimentarias economías de subsistencia y que carecen de factores enérgicos de cambio— tiene especial importancia la tendencia a asignar a la cooperativa el papel de estructura básica en los programas de desarrollo de la comunidad rural.

Cuando se intenta desarrollar comunidades rurales muy atrasadas —como las mixtecas, zapotecas o tarahumaras en México, las aymaras en el altiplano de Bolivia, las quechuas de la sierra del Ecuador o Perú, las araucanas del Sur de Chile o las guambianas y paes del Sur de Colombia— uno de los problemas inmediatos es el de la carencia de una estructura básica a través de la cual puedan integrarse algunos servicios del Estado (educación, salud, extensión agrícola, etc.). Tanto en México como en Bolivia, se aspira a utilizar la cooperativa como un mecanismo para integrar esos servicios asistenciales del Estado, al nivel de la comunidad rural: en esos mismos países que han hecho profundas reformas agrarias —se proyecta la **institucionalización** de las formas tradicionales de ayuda mutua y servicio comunal: estas formas son generalmente subestimadas por quienes no han logrado penetrar en la estructura y modos de operación de las comunidades indígenas, con muy escasas relaciones con la economía de mercado (autosuficiencia, casi nulos ingresos monetarios, desconocimiento del ahorro y del salariado). En algunas de esas comunidades, como las mixtecas de México, las formas de ayuda mutua y servicio comunal llegan a constituir la quinta parte del tiempo anual de trabajo.

CUADRO DE LAS TRADICIONES INDIGENAS DE TRABAJO SEMICOOPERATIVO

Ayuda mutua Basado en la contraprestación de servicios	Servicio Comunal En forma de contribución volun- taria
Guetza Mixteca Guelaguetza zapoteca Mano Vuelta Poblana	Tequio México
Mincca Huasimincca	Ayni Mita Bolivia
Randi Vuelta Brazo Cambia Manos	Minga Ecuador
Minga Mano prestada	Minga Colombia



6.— La cooperativa frente a los problemas de estructura agraria de América Latina.

En la mayoría de los países latinoamericanos, la cooperación agrícola ha quedado relegada a la periferia de la actividad económica, sin ninguna capacidad para operar sobre las anticuadas estructuras agrarias (caracterizadas por el complejo latifundio-minifundio) y para producir un impacto tanto sobre la productividad social como sobre los niveles de bienestar de la población campesina. Desde luego, mal podría haberse asignado a la cooperación un papel fundamental en el desarrollo económico y social del campo latinoamericano, allí donde se mantienen las estructuras latifundistas y donde el sistema institucional está proyectado para su consolidación y defensa económica. En este grupo de países, la cooperativa agrícola sólo ha podido tener la naturaleza de una institución expósita, aprisionada dentro de una estructura agraria y unas instituciones de crédito y comercialización enteramente hostiles. Es esta la verdadera explicación del precario desarrollo de la cooperación agrícola en América Latina, no obstante el papel fundamental que podría jugar en las áreas de agricultura de exportación, como las cafetaleras productoras

ras de tipos suaves (caracterizadas por la pequeña magnitud de las unidades de tenencia) o en las áreas más atrasadas de comunidades indígenas. Pero las necesidades del desarrollo económico y social, y el hecho de que la mayor parte de la población activa latinoamericana está vinculada a la actividad agrícola, plantean un cambio inmediato de la estructura agraria, así como de las instituciones que se han modelado para protegerla. Sin ese cambio inmediato y profundo, el campo latinoamericano será más un freno que un motor en los programas de desarrollo, ya que no podrá contribuir ni con una mayor capacidad productiva, ni con una mayor capacidad de consumo de las poblaciones rurales (en los términos necesarios para acelerar la expansión del mercado interno). Lo que equivale a decir que las posibilidades de desarrollo de la cooperación agrícola, están estrechamente vinculadas con las reformas de la estructura agraria de origen hispano-colonial y del sistema tradicional de instituciones agrícolas.

Pero esto no quiere decir que no existan experiencias importantes en la cooperación agrícola, bien sea en los países que han hecho profundas reformas agrarias —como México, Bolivia y Cuba— o en aquellos, como Argentina, que han visto en la cooperación una estrategia correctiva de algunos defectos de la estructura agraria, en relación con un cierto grupo de población campesina (arrendatarios de tierra, chacareros, etc.). En lo que hace a este grupo de países, podría hablarse del delineamiento de tres tendencias:

a) La que liga la cooperativa a actividades importantes de industrialización y comercialización de los productos agrícolas (pequeños empresarios agrícolas, vinculados tanto a la agricultura de exportación como a la de abastecimientos internos de alimentos y materias primas) sin modificar la estructura agraria (ni en especial, la estructura de la tenencia de la tierra);

b) La que articula la cooperativa a la política de reforma agraria;

c) La que asigna a la cooperativa un papel básico en el desarrollo de programas de reforma agraria integral.

Para precisar los alcances de esta última categoría o tendencia, reviste el mayor interés un Proyecto de Declaración debatido en la Reunión de Cooperativismo Agrícola de México y los Países del Caribe (México, 1961):

“La cooperativa puede y debe considerarse como unas de las más eficaces herramientas en el desarrollo de programas de reforma agraria integral, entendiéndose por tal aquella que no se limita a la distribución y entrega material de la tierra, pues estima que no pueden lograrse los altos fines de dignificación humana, desarrollo económico y justicia social agraria, sino por medio de la complementación

de aquella política con la de crédito rural supervisado, servicios técnicos, seguridad social y agrícola para las cosechas y ganados, organización del mercado e instauración de un sistema de precios justos para los productos agropecuarios, obras de mejoramiento territorial, sistemas viales, labores de educación y capacitación de los campesinos y en fin, políticas destinadas a crear nuevas unidades económicas de explotación y a lograr una plena y activa integración nacional.

Los núcleos de población que aún guardan formas comunales de propiedad y tenencia de la tierra, los que no han podido superar aún las formas precarias de economía de subsistencia, los grupos de campesinos pobres cuya economía descansa sobre el uso común de un recurso escaso o las áreas minifundistas y de tenencia excesivamente fragmentada, deben organizarse, de preferencia, en cooperativas integrales o de fines múltiples, ya que están obligadas a resolver, conjunta y articuladamente, problemas de explotación agrícola, de almacenamiento de crédito y mercadeo, de educación, además de problemas de desarrollo de la comunidad rural y de incorporación dinámica al marco de la vida nacional.

El empleo de estructuras cooperativas es la única posibilidad, en la mayoría de los países latinoamericanos, de que las pequeñas explotaciones agrícolas —ineconómicas por su magnitud y con frecuencia excesivamente fragmentadas— y las comunidades rurales con estructuras minifundistas de tenencia de la tierra, puedan funcionar como empresas agrícolas y sustituir ventajosamente al latifundio”.

En uno u otro caso, vale la pena determinar algunos de los rasgos generales de estas tres experiencias: la argentina, la mexicana y la boliviana.

a) La experiencia argentina.

La estructura agraria se caracteriza por una elevada concentración de la tenencia de la tierra y por un predominio de las formas de tenencia precaria, por una relativa integración de la agricultura y la ganadería y por un avanzado proceso de industrialización y comercialización de los productos ligados al comercio de exportación (granos, carnes, fibras, etc.). Estos antecedentes históricos —que en cierta manera ocultaron los defectos estructurales de la tenencia de la tierra, estimulando el procesamiento industrial de la carne, la leche, las fibras, los granos, etc. desde fines del siglo XIX— explican la especial dinámica de la economía agrícola argentina, así como la formación de un mercado interior de alimentos y materias primas, la introducción y asimilación de formas avanzadas de la cultura técnica y el desarrollo de la empresa agrícola, de diversas magnitudes. A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, Argentina pudo conciliar (por lo menos hasta hace unos tres decenios) la estructura latifundista de la tenencia con las nuevas modalidades de la empresa agrícola. De otra parte, el impacto de las corrientes inmi-

gratorias sobre el campo argentino fue de tal profundidad, que dejó resueltos los problemas de la integración social. Dentro de este marco de tradiciones y cultura agrícola, se desarrolla un movimiento de cooperativas que, si bien no están en capacidad de modificar las condiciones estructurales de la tenencia de la tierra, han servido para resolver con eficiencia los problemas de industrialización y comercialización de los pequeños empresarios agrícolas (chacareros y tamberos, especialmente).

En la línea de los granos, la cooperativa entró a resolver los problemas de almacenamiento, calidades, empaques, etc. adquiriendo una dinámica estimulada por las corrientes de la exportación: en 1937, las cooperativas apenas comercializaban el 3% de la producción de maíz, el 2% de la de lino, etc. con 138 sociedades y 33.223 socios: veinte años después, 775 sociedades con 285.900 socios, comercializaban el 50% de la producción total del país (Manual de Prácticas Cooperativas para el Agro de América Latina, S. L. Tenenbaum y Jorge St. Siegens, FAO, Roma, 1960). O sea que el ritmo de asociación se incrementó a una tasa del 43% anual y en 20 años la base social de este tipo de cooperativas se expandió en un 760%.

En la línea de la leche, la experiencia reviste una especial importancia, por cuanto el proceso de industrialización indujo a la diversificación (utilización de los subproductos) y a las actividades derivadas. O sea que, en el campo de la empresa cooperativa, se han aplicado los mismos principios de **integración** que caracterizan el sistema empresario salido de la Revolución Industrial. Inicialmente, los tamberos estaban subordinados a las grandes fábricas productoras de crema y manteca: esta relación de dependencia quedó rota con la instalación de las cremerías cooperativas, con capacidad de elaborar crema de primera calidad, de usar sistemas de refrigeración y de usar la leche desnatada. Con la obtención de la caseína como subproducto, se desarrolla como actividad derivada la cría de cerdos. En 1937, 78 cooperativas tamberas tenían 3.200 socios y en 1956 se habían elevado a 481 sociedades con 41.500 socios.

En la línea del algodón, a las cooperativas del Chaco se debe la expansión de la frontera agrícola, apoyadas en las plantas de desmotado, extracción de aceite de semillas y fabricación de tortas oleaginosas.

La experiencia argentina —si bien muy estrechamente relacionada con las condiciones específicas de una agricultura eminentemente exportadora y dinámica— ilumina especialmente el hecho de que la cooperativa puede lograr un acelerado crecimiento allí donde se la localiza en **un punto grave** del desarrollo agrícola (comerciali-

zación de productos tradicionalmente exportables) y donde la población campesina ha superado desde hace tiempo las formas de economía de subsistencia y se ha adiestrado en el manejo de empresas y diversas formas de asociación.

b) **La experiencia mexicana.**

México fue el primer país latinoamericano en realizar una profunda reforma agraria, a partir de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917. Por medio del proceso revolucionario, se rompe el sistema neofeudal de haciendas y se establece una estructura basada en el ejido, la comunidad indígena, el núcleo de colonización y la "pequeña propiedad". Posteriormente, se desarrolla un acelerado movimiento de creación de instituciones agrícolas y de realización de obras de infraestructura: así nacen los bancos de crédito agrícola, las escuelas de agricultura, los servicios de experimentación y extensión, los seguros agrícolas, las cooperativas, etc. o los grandes sistemas de riego y las obras de pequeña irrigación, las plantas de fertilizantes y fungicidas, etc. La coperación agrícola aparece ligada a tres procesos:

- a) El del crédito agrícola, en especial el suministrado por la banca ejidal;
- b) El de los ejidos colectivos; y,
- c) El de los ejidos con formas individuales de tenencia y explotación de la tierra.

El Banco Ejidal entra a operar por medio de las "colectivas" de crédito (y el Banco Agrícola por medio de asociaciones de crédito) cuya naturaleza es la de verdaderas cooperativas de servicio: pero la falta de programas de capacitación de los campesinos —utilizando los propios mecanismos de crédito— condujo a una lenta sustitución de la dirección democrática desde abajo por una dirección técnica y financiera **desde arriba**. Tanto la forma rígida de intervención del Banco Ejidal en la producción de los ejidatarios, como la falta de capacitación de éstos para la gestión democrática, llevó al esclerosamiento de las "colectivas de crédito", así como también del propio sistema de crédito agrícola.

Donde el cooperativismo agrícola logra las más favorables condiciones de desarrollo, es en la valiosa y rica experiencia de los "ejidos colectivos" (basados en una agricultura comercial de algodón, arroz, caña de azúcar, etc.). En Lombardía y Nueva Italia (Michoacán), la cooperativa adopta la naturaleza de **integral**, como único método de sustituir con eficacia a las antiguas haciendas de tipo capitalista. La coperativa cubre no sólo las diversas fases del proceso

económico —de la explotación al procesamiento industrial y a la comercialización— sino los más variados servicios de asistencia social y educación.

Los ejidos colectivos del Valle de Culiacán, en el Nor-oeste de México, se organizaron sobre bases distintas, la cooperativa se hizo cargo de la explotación agrícola, quedando el procesamiento industrial de la caña de azúcar en manos de un gran ingenio privado. Sin la instalación de una planta propia de fabricación de azúcar y subproductos, la cooperativa pudo resolver los problemas de la productividad agrícola, pero no los de la dependencia comercial y la justa participación en el precio de venta del azúcar. A la postre, fue casi inevitable el que los ejidatarios se fuesen transformando en "asalariados indirectos" del ingenio azucarero privado, en sus propias tierras. Y no obstante los elevados rendimientos de caña por hectárea (como efecto de la mecanización y de la racionalización de las labores culturales, así como de una cuantiosa inversión pública en obras de infraestructura, riesgos, caminos cañeros, carreteras, ferrocarril, etc.) a la larga no resultaron satisfactorios los ingresos por ejidatario. En este último caso, el nudo del problema consistió en que la cooperativa no pudo transformarse en **cooperativa integral**, liberándose de la creciente dependencia en relación con el sector privado (industrialización y comercialización).

Es indudable que, pese a todos sus defectos, el sistema de ejidos "colectivos" (organizados por medio de cooperativas integrales o semi-integrales) pudo convertirse en la base dinámica de la nueva agricultura mexicana y en un "tercer sector" de la economía nacional, si no hubiese cambiado la orientación política del Gobierno Federal (con posterioridad al régimen cardenista) adversa a las formas no individuales y capitalistas de la explotación agrícola. O sea que la **decadencia** del cooperativismo agrícola en sus formas superiores y más evolucionadas, no se debe a razones de orden técnico o a ineficacia económica y social, sino a razones políticas (la preferencia por la "pequeña propiedad" y por los ejidos con formas individuales de tenencia y explotación de la tierra).

Las sociedades de crédito —que hubieran podido operar como mecanismos de impulsión de las comunidades rurales, capacitándolas para la administración directa del crédito y provocando una descentralización eficaz y democrática de la banca agrícola— sufrieron también un inevitable proceso de esclerosamiento, por la falta de capacitación de los campesinos, por la agrupación en una misma sociedad de individuos de capacidades económicas muy disímolas y por la intervención directa del banco (cuando los ejidatarios no podrían

lograr un rendimiento adecuado en sus cosechas) "sustituyendo con sus funcionarios todas las acciones que corresponden a la cooperativa y dejando a ésta relegada a la categoría de aparato legal, sin importancia práctica". (Política de crédito cooperativo, Marco Antonio Durán, El Trimestre Económico, 1953, N° 2, México, Pág. 237). Con suma objetividad afirma el Ing. M. A. Durán, uno de los más experimentados teóricos de la cooperación agrícola en México, que "las fallas de ésta. . . . se deben más a influencias externas al grupo organizado en cooperativa que a los agricultores en sí, puesto que cualquiera que sean las limitaciones que ellos tengan, la educación apropiada, el cariño a este problema y las grandes perspectivas que para la economía agrícola tiene su resolución, bastarían para sacar adelante este empeño, tanto más cuanto que en el agricultor existe siempre el instinto de la cooperación, a pesar de su individualismo".

No obstante el valor de esta experiencia, la cooperativa integral no alcanzó a convertirse en la empresa de sustitución del latifundio, especialmente cuando éste tenía los caracteres de una unidad de explotación agroindustrial (por ejemplo, en el caso de los latifundios henequeneros, cañeros o pulaqueros), ni en el mecanismo de remodelación de las áreas minifundistas, ni en el nuevo soporte de la comunidad indígena.

La experiencia del latifundio henequenero de Yucatán, demostró que sin la transformación integral de la antigua hacienda en empresa cooperativa —manteniéndola como una unidad de explotación agroindustrial— los peones convertidos en ejidatarios sólo podían modificar la **relación de dependencia** pero no la dependencia misma, ya que el hacendado —después de la expropiación de la tierra y de la correspondiente dotación al ejido— continuaba operando como contralor del desfibrado y la comercialización del henequén.

Estructura de un latifundio henequenero.

- a) Casa de hacienda e instalaciones de maceración y desfibrado.
- b) Plantación henequenera.

Desde el punto de las experiencias cooperativas en el sector ejidal de la economía agrícola, deben examinarse dos situaciones nuevas: la de la cooperativa que se fundamenta en la explotación agrícola pero que deja el procesamiento industrial y la comercialización en manos privadas y la de la cooperativa que asume la responsabilidad del procesamiento y la comercialización pero deja la explotación agrícola en manos individuales. En ambos casos, se advierte que la cooperativa no puede alcanzar su máximo nivel de eficiencia, social y económica, por negarse a **la integración**, hacia la vertiente de la

industrialización y la comercialización o hacia la vertiente de la explotación agrícola. Esta experiencia demuestra en qué medida la cooperativa —si aspira a consolidarse **como empresa agrícola y como energética estructura de cambio social**— debe tomar en cuenta las **normas de la integración** (las que, por lo demás rigen la economía de la empresa en el mundo contemporáneo, bien sea de tipo estatal o privado). En el caso mexicano, esta falla se explica porque los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios no han estado capacitados para tomar iniciativas y para el manejo democrático de sus empresas, y porque, en consecuencia, este proceso de transformación de las cooperativas de producción o de las cooperativas de procesamiento industrial, en cooperativas integrales, es por hoy un problema de la **política del Estado** (por medio de los Distritos de Riego, del Banco Nacional de Fomento Cooperativo, del Banco Nacional de Crédito Ejidal, de las Secretarías de Agricultura y Ganadería, de Recursos Hidráulicos, de Industria y Comercio, y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización), tanto en los Distritos de Riego del Valle del Yaqui como del Valle de Culiacán —base de la nueva agricultura mexicana de riego— se practica en los ejidos la explotación cooperativa, con una elevada tecnificación en el uso de máquinas, fertilizantes, fungicidas, etc., y elevados niveles de productividad por hectárea, pero esta vigorosa economía campesina está estrangulada en dos puntos: el procesamiento y la comercialización (desmotadoras de algodón y molinos de granos), están en manos de poderosas organizaciones privadas. El resultado de semejante combinación es el de que, en la distribución del precio, el procesador o "maquilador" tiene las mayores ventajas y el ejidatario los mayores riesgos. Si se tiene en cuenta que este sector campesino está asistido financiera y técnicamente por el Banco Ejidal, no puede explicarse en términos económicos, el mantenimiento de esta relación de dependencia de la cooperativa agrícola al sector privado, que inevitablemente le impone una economía de bajos ingresos no obstante los niveles elevados de productividad por hectárea. Esto es, justamente, lo que ocurre en una unidad de tenencia ejidal en el Nor-oeste (con unidades de cerca de 15 hectáreas de riego con una elevada productividad por hectárea), en la que se observan estos resultados contables:

Ingreso en efectivo	\$ 31.000	(pesos mexicanos).
Costo en efectivo	„ 23.100	
Ingreso neto	„ 8.600	
Computando trabajo familiar, inversiones y renta, se obtendría el si-		

guiente resultado:

Ingreso de trabajo	\$ 3.800
Tiempo productivo	„ 29%
Tiempo no productivo	„ 71

(1958, Anual Report Rockefeller).

La otra experiencia es la de la cooperativa que procesa y comercializa un producto agrícola —como en el caso de la cooperativa azucarera de Zacatepec, en Morelos— pero que deja el cultivo en manos de explotaciones individuales, de los ejidatarios. La cooperativa de Zacatepec se caracteriza por ser de **participación estatal** —una modalidad mexicana de enorme importancia práctica, ya que articula este tipo de estructuras al desarrollo de la Reforma Agraria— y por asociar a los obreros, los empleados y los ejidatarios de 58 ejidos. El Ingenio opera con 8.600 hectáreas de caña, con un rendimiento medio de 90 toneladas y no sólo es abastecido por los ejidatarios cooperados, sino por los “pequeños propietarios” (los que, siendo el 4.8% de los productores con el 18% de las tierras agrícolas, aportan el 10% de las cañas). La cooperativa ha ido ampliándose, progresivamente, en la dirección de la superestructura industrial y comercial, pero en menor escala en la dirección de la estructura agrícola (de los ejidos): fábrica de azúcar, procesamiento de subproductos (madera prensada y empaques, etc.), central de máquinas agrícolas, pequeña irrigación, fertilización y algunas labores culturales anexas, transportes, caminos cañeros, escuelas e inversiones sociales, etc. Pero en la base de este proceso de integración, ha continuado operando la explotación individual de la caña (si bien algunas tareas las realiza la cooperativa, por cuenta de cada uno de los socios) y se ha ido quedando rezagada la masa de cultivadores ejidatarios. Como es obvio, este tipo de cooperativa (tan rica en recursos de financiamiento y en posibilidades de desarrollo integral) malversa esos recursos públicos y posibilidades, ya que **se desarrolla por arriba pero no por abajo**: una fuerte superestructura está asentada sobre un piso arenoso de **retraso social e ineficiencia agrícola**. A esta defectuosa situación estructural, se agregan algunos problemas relacionados con la injustificada e inadecuada intrusión de los sindicatos en el seno de la empresa cooperativa, los obreros son al mismo tiempo cooperados y miembros de un sindicato afiliado a la C.T.M. y los campesinos son al mismo tiempo cooperados y afiliados a la Confederación Nacional Campesina. Este no es, desde luego, un ejemplo de enlace democrático de cooperativas y sindicatos, sino todo lo contrario, un ejemplo de falsas relaciones ya que la cooperativa no es **empresa patronal**, ni los obreros y campesinos son “asalariados” sino socios de ese nue-

vo sistema de empresa. Este hecho no hace sino demostrar que los obreros de la fábrica y los campesinos ejidatarios no han sido formados para la gestión democrática.

El temor a la iliquidez de los bancos agrícolas, ha llevado a extremos como al de que el Banco Nacional de Fomento Cooperativo (que de una cartera de \$ 4'700.000,00 en 1944 ha pasado a una de \$ 212'000.000,00 en 1958, con una masa total de préstamos de \$ 1'660.300,00 en 15 años) no financie cooperativas agrícolas (ya que cooperativas como la azucarera de Zacatepec son de procesamiento industrial). Resulta así que, no obstante la profundidad de la reforma agraria y la gran riqueza de instituciones de asistencia agrícola (especialmente en el campo del crédito y los seguros), y no obstante la creación de formas originales de tenencia de la tierra como el ejido, no ha podido formarse una estructura de crédito cooperativo agrícola.

Aun cuando sólo se trata de analizar algunas de las grandes enseñanzas de una experiencia tan compleja y tan rica como la mexicana, podrían delinearse en cuatro puntos, los problemas de mayor envergadura del cooperativismo agrícola:

I.—El problema de la capacitación de los campesinos (ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios) para la gestión democrática;

II.—El problema de adecuar estructuras cooperativas integrales a las grandes unidades de explotación agrícola (cañera, algodонера, henequenera, etc.) y a las áreas en las que se haga imprescindible la remodelación de las unidades de tenencia excesivamente pequeñas y fragmentadas;

III.—El problema de remodelar, con un sentido dinámico, el vasto cuadro de instituciones agrícolas (crédito, financiamiento, seguros, educación, extensión, etc.) en orden a las necesidades de desarrollo económico y social de los ejidos, comunidades, colonias, pequeña propiedad.

IV.—El problema de adecuar estructuras cooperativas a programas de desarrollo de las comunidades rurales atrasadas (como lo proyectan el Departamento Agrario, el Instituto Nacional Indigenista, el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, etc.).

c) La experiencia boliviana.

Bolivia fue el segundo país latinoamericano en efectuar una radical reforma agraria —capaz de fracturar la vieja estructura más que de crear una nueva— a partir de la Revolución Nacional iniciada en 1953. Inspirada en la experiencia mexicana (y en cierta manera en la guatemalteca, frustrada casi en sus comienzos), la Revo-

lución Nacional de Bolivia construyó su Derecho Agrario y Cooperativo (de 1953-1958) sobre algunos soportes esenciales: a) el de la total abolición del latifundio; b) el del reconocimiento del derecho a la tierra a sus trabajadores directos; c) el del señalamiento de la importancia primordial de la comunidad campesina (indígena, agregada y de hacienda); d) el de la asignación a la cooperativa de un papel preferente en el desarrollo de la reforma agraria: esta política está consignada en dos orientaciones básicas, una que desenvuelve la noción de que la cooperativa como empresa agrícola, **puede y debe** ser el sustituto económico del latifundio y el método adecuado de promover el desarrollo agrícola; otra, que señala la **cooperativa integral** como la forma preferente de organización y desarrollo de la comunidad campesina (en programas de recolonización de antiguas haciendas de colonización de áreas nuevas, de remodelación de áreas de tenencia excesivamente fragmentadas y de mejoramiento y dinamización de la comunidad indígena). Sin embargo, los más severos problemas de aplicación de la reforma agraria se han originado en la escasa vigencia práctica de esas orientaciones y principios. De una parte, no se ha hecho un esfuerzo de **adecuación** de las instituciones agrícolas (crédito, crédito agrícola supervisado, educación y extensión agrícolas, etc.) a las necesidades y demandas vitales de la Reforma Agraria; de otra, se ha mantenido una tajante separación entre la política agraria de modificación de la estructura de la tenencia de la tierra y la política agrícola de formación de un nuevo sistema de empresa rural sobre un nuevo piso de técnicas, herramientas y niveles de productividad. Una de las expresiones de ese profundo desajuste entre el cuadro de instituciones agrícolas y las necesidades de la reforma agraria, es la orientación dada tanto a la banca estatal agrícola como al llamado "sistema de crédito supervisado" (administrado por el Punto IV). Ni el Banco Agrícola de Bolivia ni el sistema de Crédito Supervisado tienen relaciones orgánicas o funcionales con el Servicio de Reforma Agraria: y de ahí que su política se haya orientado **al margen** de los objetivos y metas de la Reforma Agraria, como si nada tuviese que ver ni con la parcelación de los latifundios, ni con la recolonización de haciendas, ni con la colonización del cinturón subtropical (yungas), ni con el mejoramiento de las áreas de excesiva fragmentación de la tenencia en los valles interandinos. La mayor parte de la cartera del Sistema de Crédito Agrícola Supervisado, por ejemplo, se empleó en el financiamiento de la cosecha de arroz y algodón en los llanos de Oriente (357 millones de Bolivianos en 1960), mientras las comunidades campesinas del Altiplano y los valles interandinos no podían beneficiarse ni con el 5% de esa car-

tera: o sea que no obstante la naturaleza de servicio público del "crédito supervisado" y de la banca estatal agrícola, su cartera se distribuyó de preferencia en el sector de agricultura capitalista —en donde podía operar la banca comercial privada— dejando sin asistencia crediticia, técnica y social a las comunidades agrarias y antiguos colonos de las haciendas del Altiplano y los valles interandinos, verdaderos sujetos no sólo de la Reforma Agraria sino de los programas de **capacitación agrícola**.

Pero uno de los problemas claves de la reforma agraria boliviana consiste en el divorcio **entre la política de la tierra y la política de la empresa**, la productividad y el desarrollo de la comunidad campesina. Esta separación ha ido retardando la posibilidad de formar un nuevo sistema de empresa agrícola —en el área de los latifundios, los minifundios, y las comunidades indígenas— de acelerar y estabilizar los cambios culturales y de sentar las bases de una **nueva estructura agraria**. No obstante que la Ley agraria hizo posible el mantenimiento de la **unidad de explotación** —al declarar la afectabilidad del latifundio en todas sus partes— la política agraria incurrió en el grave error de parcelar las haciendas, entregando en propiedad a los antiguos colonos o pegujaleros las exiguas y fragmentadas parcelas que habían trabajado individualmente y dividiendo las llamadas "tierras de hacienda", bonificadas con algunas inversiones básicas y constituídas en soporte de una agricultura comercial. Dentro del régimen económico de las haciendas, las mejores tierras (conservadas con algunas obras de riego, abonos animales, etc.) se destinaban a una actividad agrícola para el abastecimiento del mercado (utilizando la mano de obra servil arraigada al latifundio por medio de las sayañas y pegujales) y las tierras marginales eran explotadas en parcelas de 2 a 3.000 metros cuadrados, en cultivos de subsistencia, por los colonos o pegujaleros. Este tipo de hacienda mantenía la atrasada estructura hispano-colonial, pero era de todos modos una empresa agrícola, en la que se había realizado una mínima integración entre la agricultura y la ganadería, en la que se practicaba rudimentariamente una agricultura de rotación en las "tierras de hacienda", (régimen de aynocas) y en la que se combinaba una producción de subsistencia con una producción de mercado. Al fracturarse esta unidad agrícola, se asentó a los pegujaleros en las tierras marginales y se les dejó aprisionados en parcelas excesivamente fragmentadas, se quebrantó la agricultura de rotación o de aynocas (al parcelar las "tierras de hacienda") y se rompió el sistema de relaciones que había mantenido la cohesión de la comunidad agraria: o sea que no sólo se afectó la tie-

rra del latifundio sino que se destruyó el sistema empresarial de la hacienda, sin crear un sustituto de mayor valor económico y social.

Estructura de la antigua hacienda altiplánica o valluna.

Casa de hacienda e instalaciones.

Tierras de hacienda (explotación directa y comercial).

Obras de pequeña irrigación.

Sayañas o pegujales en las tierras marginales de la hacienda (cultivos de subsistencia).

No siendo la reforma agraria una **política de distribución de tierras desnudas entre hombres desnudos**, la abolición del latifundio ha debido basarse en la sustitución de la estructura empresarial de la hacienda: y sólo por medio de la cooperativa integral podía mantenerse la unidad de explotación, mejorarse la agricultura comercial que antes realizaba directamente la hacienda y asegurarse un reasentamiento de los antiguos colonos y pegujaleros en nuevas áreas de cultivo, de acuerdo a las disponibilidades del activo territorial. De otra parte, sólo por medio de una estructura cooperativa se hacía posible canalizar los servicios técnicos y crediticios del Estado al nivel de la comunidad campesina y llenar el vacío dejado por el sistema tradicional de dirección patriarcalista de la hacienda (ejercida generalmente por medio de los "hilacatas" o mayordomos). Pero ninguno de estos objetivos podía lograrse, si la hacienda era destruida y si la **cooperativa como empresa** no entraba a resolver los problemas de la explotación comercial, de los cambios culturales, de la comercialización y procesamiento de los productos agrícolas, del mejoramiento de los rebaños: dentro de este enfoque de transformación del latifundio en una empresa de la comunidad campesina, los dos principios básicos eran la explotación en común de las "tierras de hacienda" y el **reasentamiento** de los aparceros y peones serviles (incluyendo los "arrimados", "hutahuahuas" o peones sin tierra). La ausencia de esta noción de la cooperativa como empresa agrícola —capaz de reemplazar la antigua hacienda y de constituirse en soporte económico de la comunidad agraria —no sólo condujo a la política de simple descuartizamiento del latifundio, sino a la casi absoluta pasividad frente a la comunidad indígena y frente a las áreas de completa pulverización de la tenencia de la tierra (particularmente en los valles interandinos, como los de Cochabamba, Tupiza, etc.). En el Valle de Cochabamba, se entregaron más de 30 haciendas agrícolas y lecheras a cooperativas formadas por antiguos trabajadores mineros, pero sin que se hubiese proyectado un programa de recolonización, ni se hubiese seleccionado una fuerza de trabajo que ya había perdido las

tradiciones agrícolas, ni se hubiese capacitado a los trabajadores reasentados para el manejo del suelo, los riegos, los cultivos y el ganado o para la administración rural y cooperativa. El efecto de esta política fue la destrucción de las haciendas y de las obras de infraestructura, la parcelación de las tierras y del ganado lechero y, desde luego, el total empobrecimiento de los trabajadores "reasentados".

No obstante la preeminencia teórica de la cooperativa en el cuadro del derecho agrario, su papel fue extremadamente precario, por la noción dominante de la cooperativa como una sociedad de personas (con algo de mutuaría y de institución de beneficencia) no como empresa agrícola y como órgano de desarrollo comunal. Y es evidente que la carencia de este sistema empresarial, impidió al Servicio Nacional de Reforma Agraria emprender programas de remodelación de la tenencia de la tierra y de promoción de cambios agrícolas y sociales en el seno de las comunidades indígenas o en las áreas de tenencia pulverizada de la tierra.

A partir de 1958, se produjo en Bolivia un cambio fundamental en la orientación de la reforma agraria y del cooperativismo agrícola. De acuerdo a esa nueva situación, podrían fijarse cinco tipos generales de cooperativas agropecuarias:

I.—**Cooperativas integrales** de las comunidades campesinas del Altiplano y los Valles, de una gran elasticidad en la determinación de los fines múltiples:

a) **institucionalización** u ordenamiento jurídico-económico de las formas de ayuda mutua (ayniymincca) orientadas hacia la explotación agrícola colectiva o individual, hacia el pastoreo, hacia la construcción y mejoramiento de viviendas, escuelas, silos, etc.: la organización económica de este sistema de contraprestación cooperativa de trabajo, podrá convertirse en un mecanismo muy dinámico de la comunidad rural;

b) explotación en común de las "tierras de hacienda", con fines de comercialización, combinándola con la explotación individual de las sayañas o pegujales (una vez efectuada la **relocalización**) con fines básicos de subsistencia;

c) ventas en común de productos y compras en común de aperos, semillas, etc.;

d) pastoreo en común de rebaños mejorados de ovejas, llamas, bueyes, etc.;

e) almacenamiento y transporte;

f) mejoramiento de las artesanías y pequeñas industrias domésticas: comercialización de los tejidos, modernización de los diseños, etc.;

g) introducción al uso del crédito, en la forma de crédito agrícola supervisado o de capacitación;

h) organización del **intercambio directo** de productos entre miembros de una misma comunidad o entre diversas comunidades agrarias (utilizando el mecanismo tradicional del trueque o canje directo de cosas sin intervención física del dinero) como medio de promover el aumento de producción, la formación de mercados internos y el empleo de una mayor cantidad de tiempo libre (al quedar liberados los colonos o pegujaleros de las obligaciones de trabajo gratuito en las haciendas). (Véase El Empleo del tiempo libre, S. Dey, Roma, FAO).

IX) asistencia social.

II.—**Cooperativas integrales de colonización**, con fines de explotación (especialmente operaciones de desbosque y aserrío, apertura de fincas, etc.) procesamiento industrial y comercialización de productos, tanto en el cinturón subtropical como en los llanos del Oriente: estas cooperativas integrales son más activas y dinámicas en las áreas colonizadas por comunidades campesinas (indígenas o de origen vecinal) que en aquellas en las que no ha existido este tipo de selección previa y en las que el asentamiento no adopta la forma de un **sistema de migración en cadena**;

III.—**Cooperativas integrales de remodelación** de una tenencia excesivamente fragmentada (independientemente de las relaciones de propiedad) especialmente en áreas en las que esta estructura de la tenencia conlleva un mal uso y un **creciente deterioro de sistema de riego o de obras de infraestructura**: en el Valle de Cochabamba, en donde se localiza el Sistema de Riego de la Angostura, no sólo existe un **uso milimétrico de la tierra** y un **desfibramiento de la tenencia** en forma de angostos corredores que desembocan en el sistema de canales (caracterizado localmente como "un cordaje de charango"), sino un desperdicio de los recursos hidrológicos y un deterioro del sistema de irrigación más valioso de Bolivia;

IV.—**Cooperativas de comercialización de productos agropecuarios**, especialmente útiles para las pequeñas explotaciones y parvi-fundios de los valles interandinos (del estilo de los "piqueros" en el Valle de Cochabamba) o para los pequeños agricultores y ganaderos del Oriente (Santa Cruz, Beni): el proceso de comercialización debe

cubrir un núcleo de necesidades eslabonadas (almacenamiento, crédito, transporte, colocación en el mercado final) y en esto se diferencia de la cooperativa agrícola especializada.

V) **Cooperativas agrícolas especializadas** (crédito o consumo) de particular interés para las explotaciones forestales (maderas, goma y castaña) y para pequeños empresarios agrícolas y ganaderos.

Pero es evidente que Bolivia ha hecho considerables esfuerzos por acoplar estructuras cooperativas a proyectos de recolonización de haciendas (como las pertenecientes al grupo de Pillapi, en el Altiplano) o de remodelación de comunidades indígenas, como en el caso de Pujravi (en Sica-Sica). Y todas estas experiencias han demostrado que las dos fallas fundamentales han sido: la ausencia de verdaderos programas de capacitación de las comunidades rurales (subestimándose su receptividad a los cambios técnicos y la importancia de su energía creadora) y la adopción de tipo de cooperativas que no respondían a las necesidades, demandas y aspiraciones de esas comunidades, que no tomaban en cuenta los **factores de diferenciación** y que sólo operaban en la periferia de su economía y de su vida social. Una vez más, se comprobó que ninguna institución puede aclimatarse socialmente, si se intenta imponer a la realidad unos esquemas teóricos en vez de extraer los esquemas teóricos de la realidad. Precisamente uno de los más graves y frecuentes errores que se cometen en los países andinos con mayorías indígenas, ha sido el de ignorar o menospreciar los **elementos diferenciales** de los diversos tipos de comunidad campesina: de allí el que se haya creído que bastaba acoplar a la "comunidad indígena" cualquier forma de asociación cooperativa, para que mecánicamente —por generación espontánea— se operase una transformación económica y cultural.

Estas "falsas experiencias" han propagado la creencia pesimista de que la estructura cooperativa es inadecuada como herramienta de desarrollo económico y social de las comunidades indígenas.

La experiencia de Bolivia nos ha demostrado que la comunidad rural no es un valor homogéneo: es muchas cosas y con muy diversos ingredientes. El Derecho Agrario Boliviano, ha diferenciado tres clases de comunidad campesina: 1) la comunidad indígena; 2) la comunidad de hacienda (formada por antiguos colonos y pegujaleros ligados por un sistema de vínculos muy estrechos, ya que la hacienda se originó sobre el despojo de los ayllus o marcas); y, 3) la comunidad agregada (ex-colonos, aparceros o peones de diversas haciendas, ligados por un vínculo de vecindad). Esta clasificación es de importancia fundamental para **orientar** la aplicación de la reforma agra-

ria, si bien hasta ahora no ha sido muy operante y si bien la política reformista no ha cubierto la totalidad de la estructura agraria de Bolivia, sino el sector relacionado con el latifundio. Queda así un enorme vacío que debe ser cubierto a corto plazo: el que se refiere a la aplicación de la reforma agraria **dentro** del área de las comunidades indígenas. Existen otras formas de comunidad campesina (la que está originada en vínculos locales o de parentesco por fuera del área del latifundio y la comunidad indígena) que a veces tienen tanta o más fuerza cohesiva que las reconocidas por el Derecho Agrario y que están jugando un papel de primer orden en las formas de **colonización dirigida**, pero con un propio sistema de **nucleación** (valga esta expresión, contrapuesta a la de **colonización** basada en migraciones aluvionales y que relleva la importancia social de que se trasplante un grupo humano con un **núcleo vivo** y una propia fuerza cohesiva, elementos fundamentales para la formación de una economía de gestión democrática.

7.— La cooperativa en los programas de colonización y recolonización.

Independientemente de que la política de colonización y recolonización esté integrada o no a una política general de reforma agraria, la cooperativa (como forma de asociación de personas, como empresa agrícola y como estructura de desarrollo comunal) puede jugar un papel básico en cuatro tipos de programas, en América Latina:

- a) De colonización de áreas nuevas;
- b) De recolonización de haciendas;
- c) De remodelación de comunidades indígenas;
- d) De remodelación de áreas de tenencia excesivamente fragmentada.

a) La cooperativa en la colonización de áreas nuevas.

América Latina es una región que, no obstante su enorme potencial demográfico, al lado de la congestión de la población en ciudades hipertrofiadas o en ciertas áreas vitales, exhibe el problema de los **grandes espacios vacíos** (bosques tropicales de México, Honduras, Colombia, Ecuador, Perú, etc.; zonas desérticas de México, Perú o Chile; llanuras de la Patagonia Argentina o Chilena, etc.). Estos enormes activos territoriales han alimentado la doctrina de que en este hemisferio "no hay problemas de insuficiencia de tierras" y de que

las necesidades de suelo cultivable pueden satisfacerse por la vía simple de la expansión de la frontera agrícola. La verdad es la de que todas las **áreas vitales** —desde el punto de vista de la conformación interna de los países latinoamericanos— están ya ocupadas y que la expansión de la frontera agrícola sólo puede efectuarse sobre las **tierras periféricas o marginales**, a un elevado costo que a menudo rebasa la capacidad financiera del Estado y a un ritmo que ni siquiera asegura la absorción de los excedentes demográficos de la población campesina. La colonización de las **tierras periféricas** (desde el punto de vista de su falta de relaciones con las corrientes de circulación interna) exige una cuantiosa inversión en obras de infraestructura, aun en los casos en que esas tierras están localizadas en el cinturón subtropical (como en Santo Domingo de los Colorados, en Ecuador; en el valle del Magdalena en Colombia; en la Mixteca Baja en México; en la Ceja de Montaña en el Perú o en los "yungas" de Bolivia). Y en cuanto a la colonización de áreas marginales, sólo puede explicarse de inmediato por razones políticas y sólo puede sostenerse con recursos del presupuesto público. Desde luego, es necesario establecer una diferencia fundamental entre los países cuya política de colonización es **una parte** de un programa de cambio o sustitución de la estructura agraria (México, Bolivia, Cuba) y aquellos para los que la colonización es **una operación** que tiende a disminuir o desviar las presiones sobre la estructura agraria, (Venezuela, Colombia, Perú, etc.). Para el primer grupo de países, la colonización de áreas nuevas es un efecto del propio desarrollo de la reforma agraria, en cuanto ésta tiene de política de redistribución geográfica de la población y de uso integral de los recursos disponibles de tierra: es el fenómeno que se observa en la colonización de la Baja Mixteca, de Chiapas o de Quintana Roo en México o en la colonización de los valles del Alto Beni o las llanuras orientales de Bolivia. Lo característico de este tipo de colonización es que está originada en la dinámica de la reforma agraria e impulsada por el crecimiento vegetativo de la población. En consecuencia, sus exigencias financieras y técnicas guardan una relación equilibrada con el desarrollo económico y social, lo mismo que con las posibilidades de mejoramiento estructural del Estado. En el segundo grupo de países, la colonización es, por lo general, una **operación de dislocamiento**: la infraestructura que se crea está más allá de las corrientes de circulación interna y de la zona de influencia de los mercados. Y de allí que su punto clave esté en el financiamiento público. Hasta dónde puede sostenerse ese financiamiento, en países cuya estructura agraria es uno de los mayores obstáculos y de los más eficaces frenos al desarrollo económico y social? Hasta dón-

de puede ir la política de **colonización estatal** (no importa cuál sea la **calidad** de la dirección) o la **política de colonización por medio de empresas privadas**? La evaluación hecha en el Seminario sobre Problemas de Tenencia de la Tierra, en Montevideo, con la activa participación del Ing. Augusto Eulacio (actual Director del Proyecto de Recolonización de las haciendas de la Asistencia Social, del Fondo Especial de las Naciones Unidas) ha demostrado que esa política no puede ir muy lejos, ni aún en los países subdesarrollados —como Venezuela— que disponen de un presupuesto con elevados ingresos fiscales. La política de **colonización por medio de empresas privadas** no ha sido, de acuerdo con la experiencia latinoamericana, una verdadera política de colonización (habilitación de campesinos y formación de nuevas unidades productivas) sino un método de especulación con las tierras de origen público o comunal. Esa ha sido la enseñanza de las Compañías Deslindadoras en México, de las empresas privadas de colonización en el Brasil, de las compañías ferrocarrileras y sociedades de especulación con tierras baldías en Colombia, etc. "La mayoría de las llamadas empresas de colonización —en el Brasil— se organizan con una única finalidad: adquirir tierras del Estado por un precio irrisorio, para revenderlas en lotes por cien veces más" (Colonización y Cooperativas, Unión Panamericana, Washington, 1959, Pág. 47). Es ésta la razón histórica de que la política de colonización, en América Latina, no haya modificado la estructura agraria de origen hispano-colonial, sino que más bien se haya plegado a ella. Sin embargo, en la línea de la **colonización privada**, deben diferenciarse dos tipos, tanto por su carácter como por sus consecuencias económicas y sociales: la "colonización" como sistema de especulación con tierras baldías y simple ocupación física del territorio (la era de las gomas, los palos tintóreos, las cortezas, las fibras y demás productos originales en el bosque natural, no dejó a la América Latina ni una pequeña infraestructura, ni tierras agrícolas) y la colonización como empresa espontánea de la iniciativa popular. En tanto que la primera no aporta elementos nuevos —fundándose en una economía extractiva o recolectora y reforzando el proceso señorial de concentración y fragmentación de la tenencia de la tierra— la segunda suministra a la anticuada estructura agraria un **mecanismo amortiguador**: el constituido por las pequeñas explotaciones comerciales y la clase media rural. La colonización del cinturón subtropical en Ecuador, Colombia, Costa Rica, Bolivia, etc. a base de una nueva economía de plantación (café, cacao, banano, etc.), estuvo enlazada con la dinámica propia de una agricultura de exportación. De allí que no sólo haya servido para llenar el **espacio vacío** en las

laderas subtropicales de las cordilleras (ya que la civilización española se asentó sobre la explotación de los valles altos y los corredores interandinos, así como los valles bajos y los litorales) sino para formar un nuevo tipo de empresa agrícola, para desarrollar la vida local y promover la integración de regiones antes insulares. En esto consiste el carácter revolucionario de la colonización cafetalera en el área de los países productores de suaves (Colombia, Costa Rica, El Salvador, etc.), realizada como un movimiento aluvional de abajo hacia arriba. Pero lo que impidió que este proceso de colonización espontánea y popular cuajase en una nueva estructura agraria —coexistente con la de cepa hispano-colonial— fue la carencia de **una forma de asociación** con capacidad de enfrentarse a los problemas de la comercialización internacional y de la presión sucesorial sobre las pequeñas fincas, en áreas de elevada densidad demográfica. Esa falla condujo al minifundismo (o al latifundio de plantación) lo mismo que al estrangulamiento económico de los pequeños productores, en el proceso de la comercialización. Esa forma de asociación y de empresa sólo podía ser la cooperativa —dadas las peculiaridades de ese tipo de colonización, la substancia democrática de la iniciativa popular y la envergadura de los problemas del mercado— ya que las formas comerciales y capitalistas demostraron ser una herramienta más al servicio de los intermediarios que de los productores agrícolas.

En la actualidad, la colonización estatal adopta la forma de una política de concentración de recursos en "colonias dirigidas", cuyo soporte es una cuantiosa corriente de inversiones públicas en obras de infraestructura (vías de comunicación, instalaciones, poblados, etc.): pero no obstante su indiscutible trascendencia como experiencia de asentamiento, su falla fundamental ha consistido en la enorme desproporción entre la pequeña magnitud de los programas y las necesidades crecientes del desarrollo económico y social, así como en la localización frecuente de las "colonias" por fuera del sistema de circulación comercial de cada país y en la naturaleza de la **dirección** que suministra el Estado.

Esta dirección no tiende a capacitar a los colonos para la administración democrática y para la conservación y manejo de la infraestructura, manteniéndose su inflexible dependencia en relación con los recursos de financiamiento público. De otra parte, debe insistirse en el problema de la incapacidad en que se encuentran las estructuras asistenciales del Estado, en América Latina, para extenderse a las áreas de colonización reciente (especialmente las localizadas por fuera del sistema de circulación interna). En esos dos aspectos —el de la capacitación de los colonos y el del enlace con las estructuras

de asistencia técnica, social, crediticia y financiera del Estado— la cooperación agrícola puede jugar un activo papel, transformando las formas rígidas de **dirección burocrática** en una flexible modalidad de **colonización dirigida y co-gestión democrática**. Pese a sus fallas y limitaciones, tendrá mucho que enseñar la experiencia boliviana en el uso de estructuras cooperativas, tanto en los procesos de colonización espontánea (yungas de Caranavi) como en los programas de colonización dirigida (colonias administradas, en los llanos de Santa Cruz, por la Corporación Boliviana de Fomento). En los dos casos, la cooperativa ha operado como una estructura de canalización de la asistencia técnica y financiera del Estado y como un medio de capacitación de las comunidades aymaras y quechuas en los problemas prácticos de la agricultura tropical. Desde luego, como se ha señalado anteriormente, la colonización en los países que han efectuado profundas reformas agrarias tiene características muy singulares y dinámicas, ya que forma parte de una política general de mejoramiento o creación de una nueva estructura agraria. De otra parte, aun las migraciones espontáneas en Bolivia están dominadas por un principio de reacción en cadena, ya que la reforma agraria, al mismo tiempo que abolió el sistema de latifundio, acentuó la importancia social de la comunidad campesina: en las llanuras de Santa Cruz o en los Yungas de Caranavi, las migraciones no se han efectuado en forma de aluviones sin cohesión, sino en la de grupos ligados por el **sistema nuclear** de esas comunidades agrarias.

En el Ecuador, en el último decenio, se han formado 165 cooperativas (127 con reconocimiento jurídico) con 5.000 socios, que han denunciado 281.380 hectáreas de tierras baldías y han obtenido en adjudicación (definitiva y provisional) 157.500 hectáreas (correspondiendo el mayor porcentaje a Santo Domingo de los Colorados, en la Provincia de Pichincha). Pero no obstante que estas cifras revelan una notable preferencia por la asociación cooperativa —como mecanismo para la adjudicación de tierras baldías— el cooperativismo agrícola no ha podido desarrollarse en estas áreas de colonización reciente, ya que las sociedades han sido disueltas una vez lograda la adjudicación de tierras. Pero es evidente que sin una estructura cooperativa, las pequeñas fincas (por dentro o por fuera del Plan Piloto) no podrán resolver los problemas de comercialización de productos como el banano o el café y el Estado no dispondrá de un órgano de canalización de sus servicios, al nivel de las nuevas comunidades rurales.

En casi toda la América Latina (quizá con la excepción de la zona de países australes) el problema clave en la formación de este

tipo de cooperativas de colonización, reside en la posibilidad de que el Estado tome la iniciativa y esté en capacidad de cumplir dos funciones (**mientras** la economía cooperativa se estabiliza y las comunidades rurales se capacitan para la administración democrática): la de **promoción** y la de **asistencia** técnica, financiera y social. Es éste el **problema clave**, ya que el Estado latinoamericano no siempre se inclina a efectuar esta transferencia de poder y a capacitar a las comunidades rurales para que ellas participen activa y democráticamente en los programas de colonización dirigida.

b) **La cooperativa en la recolonización de haciendas.**

En el caso de la recolonización de haciendas, se plantean dos problemas estrechamente vinculados: el de la adopción de una nueva estructura empresarial y el del asentamiento de una población campesina. El alcance de esta política no es sólo el de transformar los niveles **y condiciones de productividad, sino el sistema de vida humana**, los módulos de bienestar y la trama de las relaciones sociales. O sea que en esta política de recolonización, no basta la modificación en la estructura de la tenencia y en los métodos de uso de la tierra y de los recursos naturales —satisfaciendo la aspiración de los países atrasados a la revolución agrícola, como contrapartida de la industrialización— sino que su verdadera meta es la promoción del cambio social. En suma, una política de recolonización de haciendas —con términos de campo latinoamericano y en especial de geografía andina— es una operación agraria inspirada en una filosofía de cambio social. Pero no obstante que su filosofía es revolucionaria, o quizá por eso mismo, parte de un principio de conservación: el de **la unidad** geoeconómica de la antigua hacienda. La experiencia de la reforma agraria en México y en Bolivia, ha demostrado que una correcta política de redistribución de tierras, no debe basarse sobre el descuartizamiento de las antiguas haciendas, parcelándolas de acuerdo a las formas de tenencia de los antiguos colonos, aparceros, pegujaleros o peones acasillados, sino sobre la superación de la hacienda como empresa productiva y como estructura política y social. En el caso de México, la revolución creó una nueva forma de tenencia de la tierra, **el ejido**, que teóricamente está en condiciones de substituir con ventaja a la antigua hacienda señorial: su debilidad se debe al hecho de que es una forma de tenencia sin desarrollo económico y social, por la interferencia de las políticas hostiles a las formas no capitalistas de agricultura: pero siempre que se ha practicado la fórmula de "hacienda sin hacendados" y se la ha ajustado a las bases sociales y económicas de la cooperativa (como en los ejidos colec-

tivos de Lombardía y Nueva Italia, en Michoacán), el ejido ha demostrado ser una estructura de la más elevada eficiencia económica y social. En ejemplos como el de Zacatepec (en el que se efectuó una operación de recolonización de haciendas cañeras) también la cooperativa ha demostrado ser una herramienta de la mayor eficacia, si bien más en el sentido económico que en el social, por no extenderse la cooperativa —como una estructura integral— del proceso de industrialización y comercialización del azúcar al de explotación agrícola en los ejidos cañeros.

En Bolivia, la doctrina legal de afectación del latifundio en todas sus partes, hizo posible tomar una de estas dos direcciones: la de conservación de la unidad de explotación sobre nuevas bases económicas y sociales (en realidad la única fórmula posible ha sido la hacienda cooperativa, tanto en el altiplano aymara como en los valles de cultura quechua) o el descuartizamiento del latifundio en pequeñas parcelas, no sólo exiguas en su magnitud y en su calidad, sino fragmentadas en lotes dispersos. La falta de claridad en las metas de la reforma agraria y posiblemente la aguda presión por la tierra, llevaron a frecuentar la peligrosa vía de la simple parcelación física de las haciendas. Pero ésta no fue, por fortuna, la única política. **En algunos casos, como en el valle de Cochabamba, se practicó la política** de recolonizar 36 haciendas, con la infraestructura correspondientes a una orientación agrícola-ganadera: Pero se cometió el error de entregarlas a una masa de ex-trabajadores mineros, que ya habían perdido la tradición agrícola y que no habían sido capacitados para la conducción cooperativa de las haciendas. Es frecuente en América Latina este craso error de subestimar la importancia de la capacitación del hombre para las nuevas tareas de la revolución industrial o agrícola. La experiencia boliviana de las "haciendas cooperativas" del Valle de Cochabamba demuestra que, si no existe una adecuada capacitación de los sujetos del reasentamiento para la administración rural y la explotación agrícola, la mejor infraestructura y las mejores tierras no podrán salvar a estas falsas cooperativas de la acelerada bancarrota. Otra experiencia boliviana de recolonización es la relacionada con el grupo de haciendas de Pillapi, en la órbita de influencia del Lago Titicaca. En este caso, la base del programa de recolonización era la asociación cooperativa y la asistencia prestada por un grupo de agencias internacionales de las Naciones Unidas. Pero el reasentamiento, como tal, debió enfrentarse a dos graves problemas: el del conflicto entre los ex-colonos de las haciendas expropiadas y los antiguos comuneros cuyas tierras habían sido confiscadas por las haciendas; y el desmantelamiento de los rebaños de

ganado de raza que antecedió a la aplicación de la reforma agraria. A más de esta situación desventajosa, debió operarse sin mayor experiencia en el campo de la organización cooperativa de comunidades indígenas y dentro de un marco económico tan adverso como el formado por una inflación descontrolada. En vez de orientarse la cooperativa hacia el mejoramiento de la infraestructura y las técnicas de trabajo (sobre la base de la capacitación de las comunidades indígenas) se dejó llevar, apresuradamente, a actividades periféricas y de aumento de los ingresos monetarios: pero como quiera que la política general del Estado era la de promover el ahorro o la de controlar rigurosamente el manejo de los fondos cooperativos, por 1958 resultó que el "ahorro monetario" de las cooperativas campesinas había sido desvalorizado por la inflación en tales proporciones que ni siquiera podían adquirir pequeños aperos de labranza. Esta experiencia demuestra que una certera política de recolonización de haciendas debe combinar las tareas de capacitación de las comunidades rurales con la formación o conservación de una adecuada infraestructura: sin lo primero no es posible el **reasantamiento** como operación de cambio social y no de simple traslación física —y sin lo segundo no es posible el funcionamiento de una economía de empresa.

En el Proyecto de reasantamiento en las haciendas de Asistencia Social, en el Ecuador, se parte del reconocimiento de esta rica experiencia. Ya no se trata, simplemente, de repartir tierras —acomodando al huasipunguero o al partidario en las mismas parcelas erosionadas que ha cultivado tradicionalmente— sino de crear una nueva estructura. Bien sea que se adopte un sistema de "fincas familiares" con campos colectivos de pastoreo (como en San Vicente de Pusir y Anexas) o bien que se combinen las pequeñas unidades de subsistencia con una explotación comercial (agrícola y ganadera, como en Pesillo) la cooperativa debe desempeñar un papel de estructura para el procesamiento industrial de la caña de azúcar o los granos y para su eficiente comercialización (en los mercados locales o zonales o en los de exportación) o de estructura empresarial, para resolver los problemas de la pequeña mecanización agrícola, los cambios culturales, el manejo del suelo y del agua, el procesamiento industrial y la comercialización de los productos. Ninguno de estos procesos de cambio puede ser realizado individualmente y menos si los huasipungueros, partidarios y peones quedan aprisionados en el recinto de sus parcelas. Sin la estructura cooperativa, el Estado carecería del vehículo para prestar a estas comunidades rurales atrasadas una estimulante asistencia técnica, financiera y social. La trascendencia teórica y práctica de estos proyectos de recolonización, no

sólo reside en la posibilidad de que produzcan un fuerte impacto sobre el desarrollo económico y social de algunos sectores de la Sierra Ecuatoriana (especialmente de Imbabura y Carchi), activando enérgicamente la economía regional, sino en la **experimentación de un modelo** de reforma agraria, en lo que hace al tratamiento de la vieja hacienda neofeudal. O sea que, de profundizarse en esta experiencia, sería posible substituir la tesis de "parcelar latifundios" por la de "recolonizar haciendas", dentro de estos objetivos de revolución agrícola y social.

c) **La cooperativa y la remodelación de comunidades indígenas.**

La América Latina ha fluctuado entre dos posiciones extremas: la de subestimación de la comunidad indígena —como elemento esencial de la estructura agraria— o la de sublimación de la comunidad, atribuyendo un cierto poder taumatúrgico a las formas colectivas de tenencia de la tierra y creyendo que ésta conforma, inevitablemente, formas colectivistas de explotación agrícola. La subestimación de la comunidad indígena es un residuo ideológico de las corrientes políticas del siglo XIX, que clasificaron entre los "bienes de manos muertas" a todos los que eran sujetos de apropiación individual: lo mismo las tierras de la Iglesia que de los municipios y las comunidades de indios. Pero la verdad es que este tipo de comunidades han logrado conservar una estructura colectivista de la tenencia (no siempre con buenos resultados), pese a la constante y violenta presión de las haciendas o del Estado liberal. Sin embargo, para proyectar una correcta estructura cooperativa, es necesario saber diferenciar los diversos tipos de **comunidades indígenas**, bien sea en razón de su incidencia en la estructura agraria de cada país o desde el punto de vista de sus **condiciones estructurales**. Desde el punto de vista estructural, es posible definir tres tipos generales de comunidad indígena (el papel de la cooperativa en programas de desarrollo de la comunidad indígena, Antonio García, Reunión Técnica sobre Corporación Rural, México, Octubre 1961, R. 18):

a) La que conserva la ordenación tribal y se localiza en regiones marginales (bosques tropicales, tundras, áreas desérticas, etc. con práctica de economía recolectora, ganadería de pastoreo y cultivos trashumantes);

b) La que conserva las formas comunales de tenencia y uso de recursos naturales de tierra, agua, pastos, bosques, agostaderos, etc. y las instituciones de autogobierno, de ayuda mutua y de servicio comunal; y,

c) La que conserva las formas comunales de tenencia de la tierra y las instituciones de ayuda mutua y servicio comunal, pero no los sistemas de autogobierno ni el uso en común de los recursos (explotación individual de la tierra, que frecuentemente se combina con diversas formas de pastoreo colectivo y uso en común de sistemas de riego, etc.).

Desde el punto de vista de la **función nacional** o relación con la estructura agraria, pueden definirse tres tipos de comunidades indígenas:

a) Las que constituyen un elemento básico de esa estructura agraria, pero carecen de un marco institucional y político adecuado o favorable a su desarrollo económico y social (en el Ecuador, Perú, Guatemala, etc.).

b) Las que juegan un papel básico en la estructura agraria y disponen de un marco social y político **favorable** a su desarrollo (aun cuando no siempre **adecuado**), como en los casos de México y Bolivia, países que han hecho reformas agrarias y han adoptado una posición radicalmente proteccionista frente a la comunidad indígena (a través de la política de restitución de tierras: pero es evidente que la Reforma Agraria no se ha aplicado aún en el seno de las comunidades indígenas, en el sentido de mejorar sus elementos estructurales, de acuerdo a las necesidades del desarrollo comunal).

c) Las que desempeñan un débil papel en la estructura agraria nacional y están siendo sometidas a un proceso de desmoronamiento o de fractura, por las presiones originadas en un marco social y político inadecuado y adverso (aun cuando existan instituciones protectoras, como en los casos de Colombia, Chile, Venezuela, etc.).

Quienes subestiman la comunidad indígena, consideran que habiendo desaparecido las formas de economía comunal (uso colectivo de tierras, bosques y aguas) y teniendo la comunidad indígena una estructura minifundista (en la mayoría de las áreas representativas, como efecto de la presión demográfica sobre una limitada superficie territorial), sus condiciones y problemas no se diferencian de los existentes en otras áreas campesinas: de otra parte, quienes participan de semejante postura ideológica, niegan importancia económica y social a las instituciones de servicio comunal y ayuda mutua. Quienes idealizan la comunidad indígena, consideran que dentro de ella se han conservado las formas primigenias de la economía comunal, del auto-gobierno y de la sociedad sin clases, y que, en consecuencia, el problema se limita a una **modernización** de la estructura, dotándola

de los nuevos recursos que permitan el reequipamiento técnico y cultural.

De otra parte, el hecho de que las reformas agrarias (accionadas por revoluciones políticas) se hayan orientado en el sentido de fracturar las viejas estructuras latifundistas, explica el que se haya planteado el problema de la restitución de tierras a las comunidades despojadas por las haciendas, pero no los problemas estructurales de las comunidades indígenas. La transformación constructiva de la comunidad indígena, es uno de los nuevos postulados de la política de reforma agraria integral en México y Bolivia. Pero no obstante que desde la década de los 30 se fijó el criterio de que la cooperativa constituía el tipo de estructura capaz de promover el cambio social dentro de la comunidad indígena (los indigenistas peruanos H. Castro Pozo y José Carlos Mariátegui fueron los primeros ideólogos de esta tendencia, reforzada posteriormente por los indigenistas ecuatorianos Pío Jaramillo Alvarado, Víctor Gabriel Garcés y Rubio Orbe) son todavía débiles y fragmentarias las experiencias hechas en este nuevo campo de la organización social. Esta enorme distancia entre las formulaciones teóricas y la práctica social resulta menos comprensible, cuando se recuerda que esta doctrina se incorporó al Derecho Interamericano a través del Acta de Pátzcuaro (México, 1940). Es posible que las más valiosas experiencias se hayan realizado por medio del Programa Indigenista Andino de Naciones Unidas y del Instituto Nacional Indigenista de México. En Bolivia, en los últimos años, se adoptó la **cooperativa integral** como la forma especial de organización de la comunidad indígena y como una de las herramientas preferentes de la reforma agraria. Pero de 1953 a 1957 la cooperativa no pudo jugar ningún papel en la promoción del desarrollo de las comunidades indígenas: ni indujo al mejoramiento de la estructura productiva, ni capacitó grupos o líderes para la administración democrática, ni siquiera sirvió de vehículo de canalización de la asistencia técnica y social del Estado. En consecuencia, fracasó el intento de usar la cooperativa como un mecanismo para provocar una inmediata y artificial incorporación de las comunidades indígenas a la economía de mercado. Características de esta primera época fueron el intento de aplicar desde arriba y con una dirección burocrática las reglas ortodoxas del cooperativismo agrícola, el desconocimiento de la naturaleza de una economía de subsistencia y la casi completa desestimación de las tradiciones, los elementos culturales, y las formas de la pequeña economía doméstica. En el campo de la cultura técnica, por ejemplo, se creyó que la cooperativa debía propiciar, de plano, un programa de mecanización agrícola, sustituyendo de gol-

pe los viejos arados de madera por tractores, esto es, provocando un mayor desempleo de la fuerza de trabajo en áreas caracterizadas por la elevada densidad de población.

En México, el INI ha basado sus programas en la organización de cooperativas de consumo (tiendas cooperativas) en sus Centros Coordinadores, como un método de promover un cambio en los patrones de consumo de las comunidades indígenas. Pero la experiencia ha demostrado que la cooperativa es ineficaz si no toca los elementos troncales de la comunidad indígena y si se limita a operar sobre la periferia de la economía comunal. Sin el cambio de las economías de subsistencia en economías de mercado, sin la elevación de la productividad y sin una transformación en la trama de las relaciones sociales, no es un artificio aspirar a que la tienda cooperativa modifique los patrones de consumo de la comunidad indígena? Esta experiencia demuestra que lo fundamental, entonces, **no es adoptar cualquier tipo de cooperativa con el objeto de promover un determinado cambio social, sino saber proyectar la estructura cooperativa capaz de desempeñar unas ciertas funciones de desarrollo.** Desde el punto de vista de estas experiencias americanas, es posible clasificar las estructuras cooperativas en dos grandes categorías:

I) la de las cooperativas que sólo tocan la periferia de la economía comunal y de la sociedad indígena, y que sólo pueden vivir artificialmente por medio de **la ayuda que llega de fuera** (bien sea del Estado o de las instituciones internacionales de asistencia técnica, social y financiera);

II) la de las cooperativas que se ligan al **núcleo** de la organización social —a sus elementos troncales— y por eso mismo están capacitadas para promover una **dinámica originada y alimentada por la comunidad misma.**

A la primera categoría corresponden las cooperativas de **acción periférica** (de consumo, de ventas en común, de crédito y ahorro y aun de producción), sin propia capacidad de sustentación: no hay participación activa y democrática de la comunidad en la administración cooperativa; se estabilizan las formas de dirección **desde arriba y desde afuera**; no se despierta una **dinámica interna**; la asociación no toma a su cargo la iniciativa de mejoramiento de la vida comunal y la empresa no ayuda a mejorar las condiciones de productividad.

A la segunda categoría pertenece el tipo de cooperativa integral, cuya proyección se inspira en la filosofía del desarrollo de la comunidad:

I) se enfrenta a unas necesidades básicas, ligadas entre sí, canalizando e integrando la actividad de los comuneros;

II) se combinan los propósitos de mejoramiento de las condiciones de productividad y de bienestar social con los de participación de la comunidad en su propio desarrollo;

III) la organización nueva se apoya en las propias instituciones tradicionales de la comunidad indígena, como las de ayuda mutua y servicio comunal;

IV) se usa la cooperativa como una herramienta para promover el cambio social;

V) se canalizan los servicios de asistencia técnica, financiera y social del Estado, al nivel de la comunidad indígena; y,

VI) se fundamenta la programación en la integración de factores económicos, técnicos y sociales.

Dentro de esta estructura cooperativa, lo esencial no es, exclusivamente, realizar un cultivo en común o unas compras y ventas en común y dar forma a unos servicios comunes, sino hacer frente —con los recursos disponibles y en ejecución de un programa de prioridades— a los problemas más vitales y urgentes en el desarrollo armónico de la comunidad: la explotación cooperativa de tierras comunales, con semillas y aperos mejorados; la construcción o mejoramiento de graneros y escuelas; la instalación de servicios elementales de mejoramiento de los rebaños; el establecimiento de centros de salud y asistencia social, etc.

Estructura de una comunidad indígena mixta.

Tierra colectiva de pastoreo.

Area de agricultura colectiva (prácticas de rotación).

Parcelas de explotación individual:

I) De tenencia fija y aun hereditaria.

II) De redistribución periódica.

Composición de la comunidad indígena:

I) **Originarios:** (con vinculación tradicional a la comunidad indígena, ayllu, marca, etc.).

II) **Agregados o arrimados:** (con vinculación reciente, pero con reconocimiento de derechos a la tierra y al uso de los recursos comunales).

III) **Trabajadores sin derechos a la tierra:** ("hutahuahuas" en las comunidades indígenas bolivianas).

d) **La cooperativa en la remodelación de áreas de tenencia excesivamente fragmentada.**

El minifundio latinoamericano (como forma de tenencia que está por debajo de las necesidades de empleo, de productividad y de vida de la familia campesina) se ha originado en la descomposición de las comunidades indígenas o en el hundimiento de las nuevas economías de plantaciones (como en el caso de la colonización cafetalera, en las laderas andinas) pero es, sobre todas las cosas, la **contrapartida estructural del latifundio**. La estructura agraria de origen hispano-colonial se caracteriza por el complejo latifundio-minifundio. Pero no obstante su naturaleza histórica y social, ninguna de las grandes reformas agrarias de la América Latina ha planteado la erradicación del minifundio y la remodelación de las áreas en que la tenencia de la tierra ha llegado al extremo de la pulverización. El minifundismo originado en la simple parcelación de las viejas haciendas en Bolivia, no sólo se caracteriza por la magnitud insuficiente de las parcelas de tenencia individual, sino por una extrema fragmentación: semejante fenómeno se explica por haberse efectuado el asentamiento de los antiguos colonos, pegujaleros o aparceros, en las mismas parcelas trabajadas durante el régimen de hacienda. Tanto en los latifundios del altiplano como en los valles interandinos de Bolivia, era frecuente el que los colonos o pegujaleros dispusiesen de pequeñas explotaciones de 3 o 5 hectáreas (en las áreas no ocupadas en la explotación directa de la hacienda) fragmentadas en 8 o 12 minúsculas parcelas. Como es obvio, al problema de la magnitud, se agregó el problema de la pulverización.

Una forma peculiar de minifundismo se observa en los valles o tierras agrícolas que dependen enteramente, del uso de un recurso escaso, como ocurre en relación con el sistema de riego en el Valle de Cochabamba (Bolivia). La escasez del agua en relación a la disponibilidad de población y tierras agrícolas, ha provocado el fenómeno del **desfibramiento de la tenencia** como efecto del uso individual del sistema de riego:

Esta forma radical de desfibramiento —en parcelas de 1.000 o 2.000 metros cuadrados, con frentes de acceso al Canal de 15 o 25 metros ha sido caracterizado por los campesinos como un sistema de "cordaje de charango".

El minifundismo en regiones de colonización cafetalera, es el producto del desplome de la "finca familiar" de 25 o 40 hectáreas, asentada sobre una economía de dos pisos: la de los cultivos de subsistencia (incluyendo una valiosa ganadería familiar) y la de la agri-

cultura comercial de plantación. La reducción progresiva de la unidad de explotación a límites inferiores a dos o una hectárea, se efectuó a costa de los cultivos de subsistencia y de todos los factores que constituían el sistema de amortiguamiento y defensa de la finca familiar. Este tipo de minifundio carece de las condiciones para mantenerse con fuerza propia de empresa y ha tenido que caer bajo una doble dependencia: la del intermediario rural (que controla el proceso de comercialización del grano y es financiado por grandes exportadores) y la del aleatorio e inelástico mercado rural de trabajo (que hubiese servido para elevar el nivel de ocupación de la fuerza de trabajo en las áreas de minifundio cafetero y, por consiguiente, el nivel de ingresos de la familia rural).

El problema del minifundismo en América Latina adquiere caracteres más agudos que en otras regiones del mundo, en razón del enorme retraso cultural de las poblaciones campesinas y de la localización frecuente de los minifundios en las peores tierras agrícolas (tanto desde el punto de vista de sus calidades, como de su fijación en las laderas erosionables de las cordilleras).

La remodelación de las áreas minifundistas ha de adoptar con frecuencia en la América Latina, la forma de un programa de recolonización basado en una estructura cooperativa, la única capaz de asegurar una elevada productividad por hectárea y por trabajador agrícola (dada la posibilidad de explotación intensiva y de uso de los recursos mecánicos que son propios de una economía a escala), una máxima posibilidad de reasentamiento y una positiva mejora en los niveles de bienestar social. Lo que no podrá pensarse, en adelante, es en proyectar una verdadera reforma agraria que no se fundamente o desestime alguno de estos cuatro elementos estructurales: el latifundio, el minifundio, la comunidad indígena y las áreas de reciente colonización.