

## Cooperativas Sectoriales o Multisectoriales dentro del Marco de la Reforma Agraria

Por Constantino Pereira  
Funcionario del Servicio de Cooperativas  
de la Organización Internacional del  
Trabajo en Ginebra.

### I. Introducción al Problema

El problema de indagar sobre las bondades y defectos de las cooperativas sectoriales o multisectoriales dentro del marco de la Reforma Agraria de un país en “vías de desarrollo”<sup>1</sup>, es un problema práctico, es un problema de política económica <sup>2</sup> que no puede contestarse in abstracto, sino analizarse en función de lo que representa la agricultura en un país determinado dentro de la producción total global, del grado de excedente económico potencial que se puede lograr en un tiempo relativamente corto y de la densidad de la población que presiona sobre la tierra o reivindica condiciones de vida mejor. Nos encontramos por consiguiente al frente de un problema de desarrollo económico en que los encargados de omar las decisiones de política de Reforma Agraria tienen que decidir entre el bienestar presente y el desarrollo armonioso entre la industria y la agricultura que permita un consumo mayor para todo el conglomerado social en el futuro. De la respuesta que se dé a este interrogante dependerá si el producto real generado en la economía del país será orientado hacia el consumo o hacia el ahorro, es decir, hacia la capacidad de producir más. La respuesta también depende del grado de conciencia que se tenga de la dependencia política y económica de la economía nacional de fuentes foráneas y del deseo manifiesto de terminar o no con ella.

El ahorro y el consumo no son simples variables, de hecho representan verdaderas categorías históricas cuya magnitud es debida al grado de afectación que a lo largo de la historia se ha dado al excedente económico generado por la producción real en la economía de un país cualquiera. De ese grado de afectación que se ha dado al excedente económico depende, en gran parte, si un país hoy en día puede ser considerado como “desarrollado” o “subdesarrollado”. Consumo y ahorro son dos términos contradictorios, y de su mayor o menor magnitud relativa a un momento dado depende, en gran medida, si un país está en proceso de desarrollarse o en vías de obtener un cierto progreso. Bajo esta perspectiva, el desarrollo económico puede considerarse como un “incremento de la capacidad de producción para lograr un incremento del consumo en el futuro, mientras que el término bienestar está determinado por la capacidad de consumo presente”<sup>3</sup>. Esto implica que para poder comprender el proceso económico es preciso distinguir

- 
1. Para una crítica del concepto de desarrollo ver Eduardo Iglesias y Jan Groot, “Opulencia y Miseria en el siglo XX”, Edit. B. Costa Amic, México, 1965.
  2. Informe del Comité Especial sobre Reforma Agraria, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 1971.
  3. Iglesias-Groot, op. Cit., pág. 116. Es evidente que el grado de consumo futuro expresado en bienes finales dependerá del incremento que se quiera lograr en la capacidad productiva y del excedente económico afectado a fines sociales, educativos y de recreo.

los activos físicos que entran en el circuito de la producción, “no con base en sus propiedades físicas, sino a la luz de su función económica, es decir, dependiendo de si entran al consumo como bienes finales o sirven como medios de producción, contribuyendo, por lo tanto, al incremento de la producción del período siguiente”<sup>4</sup>. Podría así decirse, pues, “que el progreso tiene su base, su punto de comparación, de arranque, en el pasado; el desarrollo, en cambio, lo encuentra en el presente para proyectarse en el futuro”. “El desarrollo sacrifica el presente para lograr el futuro; el progreso logra el presente, sacrificando el futuro”. La noción de progreso no puede ser medida sino en función de lo que una sociedad consumía en el pasado en relación con lo que consume en el presente, es decir, en función de ella misma; el desarrollo no puede existir sino en función del futuro, comparando su estándar con un tercero. Por lo tanto, el desarrollo no puede sino fundamentarse en el futuro, es decir, en el sacrificio que impone el ahorro, mientras que el progreso se fundamenta en el disfrute como motor esencial de toda la actividad económica.<sup>5</sup>

De la misma manera que se enfoca este problema globalmente en el plano de la economía nacional y su relación con la economía internacional, también se puede enfocar en el plano individual y considerar la posición relativa que tiene la agricultura en la economía doméstica de un país. Lo importante aquí es de comprender bien el concepto que es relativamente sencillo, no habiendo necesidad de suministrar una masa de estadísticas de sobra conocidas. Por lo menos en América Latina ha llegado ya a ser un axioma “exhaustivamente demostrado” el hecho de que el excedente económico generado en el agro latinoamericano es transferido por un proceso de expropiación y de apropiación a las ciudades principales a través de una cadena de intermediarios en los que entran desde el gran propietario y el Estado hasta una multitud de comerciantes y buhoneros, si bien en magnitudes absolutas el excedente económico podría ser pequeño en una comunidad cualquiera, de hecho representa con relación al producto real generado una proporción bastante considerable. De la voluntad de capitalizar la agricultura reinvertiendo en ella su propio excedente generado, depende el verdadero rumbo que tomará la Reforma Agraria. En términos sociológicos se podría expresar la misma idea por la diferencia que existe entre un cambio marginal y un cambio significativo<sup>6</sup>. El objetivo último sería el de obtenerse una plena participación de los campesinos y obreros agrícolas en las decisiones que acarrea la afectación del excedente económico generado por ellos.

En la medida que se responda a estas preguntas concretas de política económica dependerá el grado de estructuración que se dará a la Reforma Agraria y del enfoque que se dará a la tenencia de la tierra, a la organización de la producción y a todos los servicios auxiliares necesarios para completarla.

Es obvio que todos los países desean alcanzar un grado de desarrollo económico compatible con sus propios recursos y que permita a cada ciudadano obtener los frutos propios de una nación moderna. Desgraciadamente, en la práctica se encuentra con dificultades de orden institucional y técnico. Pero aún en medio de estas dificultades, considerada la Reforma Agraria como una de las estrategias del desarrollo, todo Estado está

---

4. Paul Baran. “La Economía Política del Crecimiento”. Fondo de Cultura Económica, México 1951, págs. 39-40.

5. Iglesias-Groot op. Cit., págs. 125.

6. Una breve exposición de este concepto está contenida en “Formación y Deformación de la Política Cooperativa en América Latina”, por Orlando Fals Borda, *Informaciones Cooperativas*, núm. 4, OIT, Ginebra, 1970.

en posición de impulsarla (o retardarla) tomando y propiciando las medidas sociales y económicas de acuerdo con su propia correlación de fuerzas.

## **II. ¿Qué tipo de Cooperativa permite obtener el máximo de excedente económico dentro del marco de la Reforma Agraria?**

Para tratar de llegar al fondo del problema, convendría analizar primero lo que entendemos por cooperativas.

La mayoría de los autores o un buen porcentaje de ellos, cuando tocan de cerca el problema de la Reforma Agraria y hablan de las ventajas de la organización cooperativa, lo hacen, muchas veces, considerándolas como simples asociaciones de personas regidas por el derecho privado, y se refieren más a ellas como formas, entre otras, de organización de la producción, soslayando su expresión de propiedad. Los Códigos Civiles y de Comercio expresan que nadie puede vender lo ajeno, ni comprarse a sí mismo<sup>7</sup>. Este axioma jurídico, dentro de un régimen de propiedad privada, puede aplicarse a toda persona natural o jurídica, pero mal conviene a las cooperativas. En efecto, una cooperativa existe como una relación del YO individual trasplantado a un YO colectivo. La cooperativa soy yo, y por mí en unión con un número agregado y agregativo de otros “yo”, tiene su existencia. Dado este carácter peculiar a las cooperativas, la mayoría de los países han promulgado leyes que las rigen y que las reglamenta. Sin embargo, la jurisprudencia aun cuando se refiere a la propia legislación cooperativa tiende siempre a juzgarlas por los cánones del Derecho Civil y Comercial existentes y que rigen también a las otras empresas no cooperativas. Empero, por este desdoblamiento o dicotomía de la personalidad existente en el régimen social que da vida a una cooperativa, los servicios que ésta presta, son servicios que yo me presto a mí mismo, puesto que ella existe porque Yo soy. En una cooperativa agrícola de producción donde la propiedad de la tierra pertenezca al Yo colectivo, es decir a la cooperativa, no solamente se trata ya de la organización de la producción por medio de una empresa cooperativa, sino también que la tenencia de la tierra está ya determinada por un tipo particular de propiedad que es la propiedad cooperativa. Si bien su expresión máxima sería la propiedad de la tierra comunitaria a través de las cooperativas, igual razonamiento también es válido, en lo que se refiere a su forma particular como organización, para todo tipo de cooperativas. Hasta la fecha, solamente la legislación francesa ha reconocido (decreto núm. 72-516, de 27 de junio de 1972) legalmente este carácter particular de las cooperativas agrícolas, declarándolas asociaciones sui géneris.

Esto implica, por lo tanto, que una auténtica cooperativa de producción agrícola reúne dos elementos esenciales de la Reforma Agraria: el de la tenencia de la tierra y el de la organización de la producción, formando así una simbiosis: tenencia-producción, “donde la comunidad en la producción es el factor determinante para lograr el máximo excedente económico”<sup>8</sup>. Solamente en este sentido puede considerarse a una verdadera cooperativa como la organización social auténtica de los elementos del campesinado y obreros agrícolas que la integran.

---

7 Roberto Barillas Izaguirre, “Legislación Cooperativa”, Comentarios al Decreto 643 del Congreso. Publicación del Departamento de Fomento Cooperativo, Guatemala, 1950.

8 Antonio García. Las Cooperativas en la Reforma Agraria de América Latina. Análisis y proyección de una tipología latinoamericana. Trimestre Económico, Tomo 37, núm. 145, enero-marzo de 1970, págs. 59-82.

La tenencia de la tierra es una relación de propiedad de un individuo, familia o persona jurídica frente a un tercero que sanciona ese derecho: el Estado. En el seno de una comunidad cualquiera ese derecho puede asumirse de ipso como expresión consuetudinaria histórica, por invasión o toma de la tierra, es decir, como expresión de fuerza reivindicativa social, o puede haberse constituido siguiendo el ordenamiento jurídico de la legislación prevista. De la distribución efectiva de la tierra en relación a la capacidad de producción de la misma dentro de relación a la capacidad de producción de la misma dentro de relaciones de producción dadas, resultan mayores o menores fricciones sociales que afectan la capacidad del hombre (o de la empresa) de apropiarse el excedente económico generado, y en mayor o menor grado aumenta o disminuye el excedente económico potencial. De ahí resulta la importancia que da el Estado al problema de la tierra como uno de los factores que influyen en la determinación del verdadero grado de acumulación interno autóctono, Independientemente del tipo de gobierno que rijan los destinos de un país cualquiera, sea que el excedente económico en toda su magnitud sea apropiado por la urbe o, en mayor o menor grado, reinvertido en el lugar mismo donde fue generado, es política de todo Estado que el sea del máximo posible.

Bajo esta perspectiva, el problema primordial es el de saber cuál sería el mejor tipo de tenencia de la tierra en una zona o zonas de un país que sea compatible con el máximo posible de excedente económico que se pueda extraer del tipo de explotación mejor adaptado al desarrollo de las regiones rurales y a la promoción social del conjunto de sus habitantes.

Es por ello, que las cooperativas sectoriales teniendo o no funciones múltiples, o las multisectoriales, no pueden ser analizadas en su papel catalizador de desarrollo, si no se examina ante sus conveniencias respectivas dentro del marco de una tenencia de la tierra determinada.

Cabría especificar que una cooperativa sectorial puede ser de funciones múltiples por las actividades económicas y financieras que despliega (compra y venta en común, crédito y ahorro, servicios de contabilidad, etc), mientras que una cooperativa multisectorial abarca varias de las actividades que forman parte de los sectores primario, secundario o terciario de la economía.

Al enfocar el problema tomando en consideración la estructura social de los habitantes de una zona, podría decirse que en aquellas formadas por pequeños y medianos campesinos, la creación de una cooperativa de producción colectiva no se aviene a la estructura sico-social de sus integrantes<sup>9</sup>. Puesto que el hombre que trabaja la tierra como propietario o asociado como pariente a él, ve en sus labores el principio y el fin del ciclo productivo, no logra captar bien el significado que tendría para la productividad de su tierra y de su ocio, el asociarse colectivamente, cualquiera que fuera la forma adoptada, con otros miembros de la comunidad de su misma clase enfrentando problemas similares. La historia de la Reforma Agraria de América Latina y muchos asentamientos campesinos que fueron organizados desde afuera y desde arriba en cooperativas de producción colectivas, son testimonios del fracaso a que llegaron en tiempos relativamente cortos, inclusive de meses, y aun cuando en mayor o menor grado el Estado suministraba servicios auxiliares de crédito y de extensión agrícola. La acción colectiva se encuentra

---

9 Clodomir Santos de Moraes. Algunas consideraciones en torno de las organizaciones campesinas. In *stituto Internacional de Estudios Laborales, Boletín* núm. 8, Ginebra, 1971.

reducida por la disposición de este tipo de hombre a confiar e identificar sus propios intereses con los del líder carismático, casi siempre íntimamente relacionado con la estructura del poder político de la comunidad. En este caso, una cooperativa sectorial (de ahorro y crédito, de acopio, de abastecimiento y venta, etc.), podría solucionar, y aun solamente de manera parcial, un problema específico en función de sus miembros, haciendo caso omiso a los problemas de la comunidad en su conjunto. No sólo, en ciertos casos inclusive pude aumentar la diferencia entre los diversos grupos, ya que al eliminar la cooperativa al intermediario que se apropiaba en parte del excedente económico de los campesinos ahora agrupados, pone en manos de éstos ingentes (relativamente hablando) cantidades de dinero que servirán, las mayorías de las veces, para propósitos consultivos. Además, ello no elimina el problema de los asalariados dentro de una cooperativa, que para que fuera en su espíritu una verdadera cooperativa, debería permitirles ser miembros a parte entera. Tales asalariados no trabajan sino en una íntima minoría todo el año en la cooperativa, sino que ésta, por regla general, acude a ellos en momentos precisos como la cosecha, poda de árboles, etc. El obrero agrícola y el campesino semi-obrero, se encontrarán en este caso en la misma relación de subordinación con la cooperativa como si fuera aquella una explotación privada importante. Pero lo más grave del caso es que el excedente económico expropiado y apropiado al asalariado agrícola, al no ser reinvertido en la misma comunidad, hace que la distancia entre ésta y la metrópolis se acreciente. El mayor excedente apropiado capitaliza la ciudad a expensas del campo. No son pocos los casos en que miembros de una cooperativa de pequeños y medianos productores se vuelvan absentistas y sean suplantados por gerentes de sus propiedades. Con una masa campesina dispuesta a trabajar casi por cualquier salario, muy poco es de esperarse que sea substituida por medios más racionales de explotación. La promoción de la participación social para mejorar un estado tal, no conduce, las mayorías de las veces, sino a un rotundo fracaso<sup>10</sup>. En efecto, el enfoque del problema no puede ser sino individual, con base al estímulo personal, al ejemplo de los que han tenido éxito de los pocos resiste en la miseria de los muchos.

La cooperativa sectorial de campesinos propietarios, por consiguiente, desde el punto de vista de la comunidad y de la nación, no resuelve sino algunos problemas personales parciales de un cierto grupo de hombres agrupados en pseudo-cooperativas, ahondando y agravando la distancia del hombre del campo en relación con quien le dá trabajo, y de la comunidad o zona en relación a la ciudad urbanizada.

Solamente una labor paciente de concientización con plena participación de la base puede inducir a los campesinos propietarios a aceptar la transformación propuesta de las estructuras agrarias de una zona determinada.

Un tal enfoque sectorial del papel que desempeñarían las cooperativas en el seno de una Reforma Agraria, pasa completamente por alto el problema del desarrollo económico que “consiste en una transformación radical de vasto alcance en la estructura económica, social y política de la sociedad, en la organización dominante de la producción, de la distribución y del consumo”.<sup>11</sup>

---

10 Sergio Cajarville. *La Promoción de la Participación: Programa de acción a nivel local*. Instituto Internacional de Estudios Laborales. Boletín núm. 8, Ginebra, 1971.

11 Baran, op.cit. pág. 19.

Por otra parte, cuando la zona de Reforma Agraria está integrada en su gran mayoría por obreros agrícolas de grandes propiedades o de plantaciones, la mentalidad sico-social permite más fácilmente la creación de cooperativas agrícolas de producción de explotación colectiva. El obrero agrícola ya tiene la costumbre por su trabajo rutinario a ejecutar una parte especializada en el proceso de producción. Además, la reivindicación de este hombre no es, sino muy raras veces más que por la tierra, por un habitáculo digno, mejor salarios y una perspectiva decente de la vida<sup>12</sup>. Sin embargo, aunque en este caso la formación de una cooperativa sectorial permita a sus miembros en su totalidad, de acuerdo con sus capacidades y su trabajo, ser los usufructuarios de la parte del excedente económico que les debería corresponder, esta cooperativa aún depende en medida exagerada de los aportes estatales en materia de infraestructura y del crédito que les brindaría el Estado o los bancos comerciales. Además, podría constituir un islote de bonanza en medio de un mar de miseria campesina, sean éstos pequeños propietarios o no. El hombre trabajador del campo que ha prosperado, no debería ser indiferente a la suerte de otros que como él aún padecen las mismas condiciones. Ello sería aceptar implícitamente que la dinámica del desarrollo social termina con la prosperidad relativa del grupo al cual se pertenece. Los hechos han podido comprobar que una zona próspera termina por absorber el excedente económico de las zonas aledañas; finaliza en su expansión avasallando las zonas adjuntas, creando con su propia dinámica introvertida más problemas nacionales y agudizando a la larga los ya existentes<sup>13</sup>. Tal solución no puede ser paliativa, efímera, frente al grave problema de desarrollo nacional.

No puede concebirse entonces un desarrollo dinámico si no se suprime lo irracional de la combinación entre trabajo, tierra y capital en un sistema que sólo puede dar soluciones parciales, de tal suerte que su combinación óptima sea racionalmente planificada no solamente a nivel de la empresa sino en función de un plan general, en cuya elaboración participen los representantes de las comunidades agrupadas en cooperativas multisectoriales con un amplio espectro polivalente.

Paradójicamente, no es sino con un enfoque amplio que abarque la sociedad en su conjunto, que las cooperativas sectoriales pueden desempeñar un gran papel en el desarrollo económico por la importancia que pueden tener en la producción especializada de ciertos alimentos y bienes.

En el seno de una comunidad, las actividades desplegadas son múltiples y total, por ende debe ser la organización que trate de resolver los diversos problemas que la vida social del hombre plantea, en función de las necesidades de la comunidad de una parte y del desarrollo nacional de la otra. Es difícil, si no casi imposible, que el excedente económico potencial que podría obtenerse en relaciones de producción dadas, sea logrado sin una planificación cuidadosa de la producción.

En una zona de Reforma Agraria lo suficientemente vasta, las estructuras de las clases que la integran son heterogéneas con diversas actividades sico-sociales. Se trata entonces

---

12 Almino Affonso "El Sindicato Campesino Agente de Cambio", Instituto Internacional de Estudios Laborales, Boletín núm. 8, Ginebra 1971. Solamente en las comunidades tradicionales indígenas se ha podido constatar una presión del hombre sobre la posesión de la tierra.

13 Este tema ha sido tratado con gran amplitud por Andre Gunder Frank. Ver *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. Historical Studies of Chile and Brazil. Monthly Review Press, Nueva York y Londres, 1969.



de organizar la producción de tal suerte que las fricciones y antagonismos que se susciten en el seno de la sociedad sean reducidos al mínimo. Las cooperativas sectoriales organizadas como unidades de producción o de servicios individuales no resuelven sino algunos de los problemas económicos de los miembros que la integran a expensas de los otros grupos campesinos y obreros agrícolas. La cooperativa de producción con explotación colectiva de la tierra, aun cuando dentro de ella misma realice actividades múltiples para lograr la producción y la venta de un producto o productos determinados, no necesariamente resuelve los problemas de los diversos grupos que integran la sociedad de una zona determinada, amén de constituir un polo de desarrollo no balanceado frente a otras zonas que no hayan sido afectadas por la Reforma Agraria.

Sería necesario entonces elaborar un esquema organizativo en el cual la participación de todos sea obtenida. Esta participación sería necesario organizarla a un nivel superior de coordinación que podría ser el cantón, el municipio, la comunidad, la aldea, la ciudad rural, etc. Con una producción planificada en una cooperativa multisectorial y constituida por grupos asociados en los que la proporción de las asociaciones campesinas formada por campesinos con tierra sea la mínima compatible con las necesidades de la producción, sería más viable obtener un grado último de excedente económico. Una cooperativa organizada en este sentido, no solamente resolvería los problemas de la producción agrícola, sino que organizaría también los servicios comunales públicos dentro de su espacio territorial con ayuda estatal mínima, tal como la electricidad, el mantenimiento de caminos, pavimentación de calles, educación, salud y recreo, etc.; la distribución de bienes alimenticios estaría a cargo de la sección de consumo, y de la misma manera se organizarían los otros servicios auxiliares necesarios para la buena marcha de la producción y de la vida en sociedad. Esto sería en el plano local. En el plano nacional por propio derecho, ya sea directamente o a través de un organismo de segundo o de tercer grado, la cooperativa multisectorial debería estar representada en el Consejo de Planificación donde se decide la organización de la producción y la repartición del Plan.

Es a este nivel que los encargados de la planificación tanto a nivel nacional como al de la comunidad, pueden darse verdaderamente cuenta de la importancia que reviste para la economía nacional el desarrollo de la agro-industria y de las industrias de transformación implantadas en el seno de una comunidad organizada bajo la forma de cooperativa multisectorial. La implantación de este tipo de industrias, cuando los recursos naturales y humanos lo hacen posible, permite, por una parte, aumentar la productividad en el agro, y, por la otra, afectar la mano de obra existente en talleres mecánicos, de electricidad, etc. La organización de la producción total tomada en sus aspectos múltiples, se vuelve más racional, obteniendo el mínimo de desperdicios en recursos físicos y humanos.

Precisamente, uno de los grandes problemas al cual se enfrentan los legisladores y técnicos es el del desempleo y del subempleo. Con un enfoque meramente sectorial en el que cada unidad cooperativa planifique su propio programa de trabajo, su forma de explotación, su distribución y la afectación de su excedente económico, es improbable que se llegue a obtener un desarrollo balanceado, armonioso y compatible con el grado óptimo de excedente económico potencial que con los mismos recursos puede llegar a obtener una comunidad. Por la creación de servicios y pequeñas industrias de apoyo a la agricultura se puede llegar a absorber el desempleo, disminuir el subempleo en la medida en que el aumento de la productividad en el campo permita la afectación del labriego a tareas industriales, y a reducir el éxodo rural. Esto supone, dentro del Plan, que en la comunidad se creen los servicios auxiliares educativos que permitan la reconversión del

campesino, campesino semi-obrero y del obrero agrícola en un obrero agro-industrial. Tal tarea no podría realizarse si dentro del excedente generado no se afecta una parte para estos propósitos, lo que a su vez no es posible sino dentro de una amplia perspectiva de desarrollo comunal.