

REFORMA AGRARIA Y REESTRUCTURACION DEL SECTOR AGRARIO EN LOS ANTIGUOS PAISES SOCIALISTAS DE EUROPA

Por
CSABA CSAKI (*)
ZVI LERMAN (**)

I. INTRODUCCION

Los antiguos países socialistas europeos, como la Unión Soviética y los países de Europa Central y del Este, están experimentando una profunda transformación económica y política. Se están produciendo en ellos cambios trascendentales de la economía agraria que superan todos los intentos anteriores de reforma; ha comenzado la creación de una nueva estructura agraria basada en la propiedad privada, en auténticas cooperativas y en la economía de mercado. Todos los países de la región se esfuerzan por superar graves dificultades económicas mediante amplias reformas políticas y económicas. Se hallan en un proceso de transición: quedan muchos detalles por esclarecer, y es grande la incertidumbre con respecto al futuro. Con esos cambios se reestructurará radicalmente la agricultura de la región, lo que afectará profundamente a su funcionamiento y papel en las relaciones agrarias internacionales.

(*) Universidad de Economía de Budapest, Hungría y Banco Mundial, Washington, D.C.

(**) Universidad Hebrea, Rehovot, Israel.

– Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 166 (octubre-diciembre 1993).

La transición de la agricultura socialista a la de mercado es un proceso complejo y polifacético que plantea numerosos y difíciles problemas. Entre las principales figuran la privatización de la tierra y de otros activos productivos, el desarrollo de un nuevo marco de incentivos, el establecimiento de un sistema de control a través del mercado, con un mercado operativo de los consumos intermedios y de la producción agraria, la redefinición del papel del gobierno en la agricultura y la realización de cambios y reformas institucionales apropiados. Estos temas se han estudiado en diversos contextos (véase en la bibliografía una selección de las fuentes pertinentes), pero no existen soluciones de manual, y el proceso de transición está rodeado de incertidumbre. Los próximos años se caracterizarán por la fluidez y el cambio, a medida que los antiguos países socialistas avancen hacia la consecución de nuevos objetivos y estructuras, a la vez que buscan sus propias soluciones, posiblemente teniendo en cuenta las diversas experiencias mundiales. El análisis de trayectorias alternativas de cambio es una tarea importante y oportuna que puede ayudar a los responsables de la toma de decisiones a formular las políticas pertinentes.

La finalidad de este artículo es mucho más modesta. Se centra en él la atención en el proceso de cambio que está desarrollándose actualmente en los antiguos países socialistas, y se ofrece una reseña comparativa de dos cuestiones principales: la exposición del proceso de reforma agraria y una visión general de los intentos de reestructuración y privatización de las explotaciones agrarias colectivas y estatales, con una referencia especial al futuro papel de las cooperativas.

II. EL LEGADO COMUN DE LA AGRICULTURA SOCIALISTA

La agricultura de los antiguos países socialistas europeos se organizó siguiendo principios análogos de economía de planificación centralizada, con un sistema de control administrativo generalizado. La filosofía consistente en controlar la agricultura mediante planes y disposiciones administrativas, dio lugar a una estructura agraria basada en el predominio de las explotaciones a gran escala.

Estas son resultado del proceso de colectivización, que comenzó en la Unión Soviética en 1928-1929 y fue copiado en los países de Europa Central y del Este después de la segunda Guerra Mundial. En el cuadro 1 se presentan algunos indicadores importantes de la agricultura socializada a gran escala en los países socialistas europeos. La colectivización de la producción agraria fue promovida como medio para lograr la gestión centralizada (naturalmente, también garantizaba el control político). En la mayoría de los países de la región, el 90/100 por ciento de la tierra cultivable acabó por organizarse (a mediados del decenio de 1980) en explotaciones agrarias socializadas, estatales y colectivas, aun cuando existían diferencias locales en cuanto a su implantación y estructuras diferentes en las distintas partes de dicha región. Polonia fue el único país socialista de Europa que se libró de la colectivización total: en este país se hallaba colectivizado menos del 30 por ciento de la tierra, y conservaron su predominio las explotaciones agrarias privadas, si bien el gobierno impidió su avance durante mucho tiempo.

Fuera de Polonia, fueron pocas las explotaciones agrarias privadas de corte clásico que sobrevivieron a la reorganización socialista de la agricultura. Pero a pesar de ello, la producción individual sobrevivió en todos los países (excepto en Albania, donde la colectivización fue

Cuadro 1

NUMERO Y DIMENSION MEDIA DE LAS ORGANIZACIONES AGRARIAS SOCIALIZADAS
(DATOS DE 1985)

| | <i>Explotaciones estatales</i> | | <i>Explotaciones colectivas</i> | |
|----------------|--------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| | <i>Número de explotaciones</i> | <i>Superficie media en hectáreas</i> | <i>Número de explotaciones</i> | <i>Superficie media en hectáreas</i> |
| Albania | 70 | 2.400 | 420 | 1.270 |
| Bulgaria (*) | 536 | 9.692 | N.D. | N.D. |
| Checoslovaquia | 226 | 6.204 | 1.677 | 2.605 |
| RDA | 465 | 945 | 3.904 | 1.370 |
| Hungría | 128 | 1.270 | 4.195 | 7.598 |
| Polonia | 1.258 | 2.665 | 2.342 | 297 |
| Rumanía | 419 | 4.895 | 4.363 | 2.093 |
| URSS | 22.690 | 16.051 | 26.660 | 6.370 |

(*) Total de unidades agrarias en 150 complejos agroindustriales.

Fuente: J. J. Cochrane, *Agricultural Statistics of Eastern Europe and the Soviet Union, 1965-85*, USDA Economic Research Service, Statistical Bulletin, núm. 778, Washington, D.C., julio de 1989.

completa) en forma de explotaciones agrarias familiares a tiempo parcial. Las explotaciones familiares subsidiarias de la antigua Unión Soviética y de Hungría aportaron sistemáticamente alrededor del 30 por ciento del producto agrario total. En Bulgaria, la agricultura individual aportaba alrededor del 25 por ciento del producto agrario total. La menor tasa de producción privada fue la de Checoslovaquia y la de la antigua RDA (alrededor del 10 por ciento). No se dispone de datos fiables para Rumanía. Los pequeños productores privados se especializaron principalmente en empresas intensivas en mano de obra, como las de producción de ganado y hortalizas, mientras que los cultivos de cereales y otras producciones extensivas se concentraron casi exclusivamente en las explotaciones agrarias socializadas intensivas en capital. La actitud política ante estas alternativas cambió con frecuencia, sólo en Hungría se toleró de manera continuada esa agricultura familiar subsidiaria, y con frecuencia fue incluso respaldada por el sistema socialista.

La colectivización de la agricultura se implantó mediante una serie de cambios de las políticas y de las relaciones de propiedad de la tierra. En la Unión Soviética se nacionalizó toda la tierra a los pocos días de la revolución de octubre de 1917. A continuación se transfirió a los agricultores el uso de tierras públicas para toda la vida, pero no se reconoció propiedad privada alguna sobre la tierra. También Albania nacionalizó la tierra después de su transición al régimen socialista. Sin embargo, en general en Europa Central y del Este no se nacionalizó la tierra, aunque posteriormente se colectivizó. Además de la propiedad pública de la tierra surgió así la propiedad cooperativa o colectiva mientras que la propiedad privada continuó en varias formas, especialmente en Hungría, Polonia y Checoslovaquia. Desapareció totalmente la propiedad comunal municipal para pastos e infraestructura social.

Aun cuando en algunos países persistió la propiedad privada de la tierra, con el tiempo los derechos de propiedad se convirtieron en una simple formalidad. Se abolió el mercado de tierras, el valor de la tierra dejó de citarse en el registro de factores de producción agrarios y no se contabilizó el precio del uso de la tierra entre los costes de producción.

III. NECESIDAD DE REFORMA

Decenios de socialismo con planificación centralizada, disposiciones administrativas y propiedad colectivizada dieron lugar a un legado análogo para la agricultura de la Unión Soviética y de los países de Europa Central y del Este:

- explotaciones agrarias grandes e ineficientes, con elevados costes de producción y carencia de iniciativa individual y del deseo de asumir riesgos;
- supresión de incentivos a la mejora de la eficiencia a causa de la aplicación de precios de aprovisionamiento fuertemente subvencionados;
- subvenciones a los precios de los alimentos, que producían un exceso de demanda y un nivel elevado de consumo alimentario en relación con países de riqueza comparable en economías de mercado;
- monopolio público en la transformación y distribución de alimentos y del suministro de consumos agrarios intermedios, lo que condujo a la destrucción de los mecanismos de intermediación económica y a la dependencia total de los productores de la asignación centralizada de los consumos intermedios;
- distorsiones macroeconómicas, como el déficit presupuestario crónico, la inflación y una deuda exterior creciente.

Este legado negativo es una consecuencia natural del objetivo ideológico de controlar la totalidad de la producción, distribución y consumo de productos agrarios. Las distorsiones económicas quedaron patentes bastante pronto y se desencadenaron intentos periódicos de reforma en toda la región, pero, el fallo era endémico y no se lograron resolver las principales deficiencias del sistema ni introducir las mejoras deseadas. En lugar de crear mejores sistemas de agricultura socialista, el sistema de economía centralmente planificada se colapsó entre 1989 y 1991, y su caída se generalizó rápidamente desde la periferia de Europa Central y del Este hasta el corazón del imperio socialista: la Unión Soviética.

A raíz de los cambios políticos ocurridos en la Europa socialista en 1989-1991, los esfuerzos por crear un estructura agraria completamente nueva sustituyeron a los intentos de reformas superficiales y cosméticas. El cambio de la agricultura es evidente sobre todo en la antigua RDA, Hungría, Polonia y Checoslovaquia, donde la introducción de un verdadero sistema plural terminó con el monopolio comunista. También están produciéndose cambios en Rumanía, Bulgaria y Albania, pero el desarrollo agrario es más incierto en estos países, ya que los partidos poscomunistas, aunque bastante estables, parecen estar perdiendo poder. La disolución de la Unión Soviética ha creado las condiciones políticas necesarias para un cambio real de la agricultura en las 15 antiguas repúblicas. Sin embargo, sólo en la primera mitad de 1992 comenzó a surgir un programa detallado de transformación de la agricultura soviética, y todavía no existen estrategias congruentes de transformación agraria.

IV. REFORMAS DE LA PROPIEDAD AGRARIA

Una de las cuestiones políticas y económicas más debatidas en la región es la relativa a la propiedad de la tierra y a la creación de mercados de tierras. El proceso de reforma agraria abarca tres cuestiones distintas:

- el establecimiento de un marco jurídico de la propiedad privada de la tierra y del mercado de tierras;
- la decisión sobre las tierras a distribuir y la reforma de su asignación a los nuevos titulares;
- la creación de una nueva estructura agraria, incluyendo la reestructuración de las actuales explotaciones agrarias a gran escala de acuerdo con las nuevas pautas de propiedad y los principios de la economía de mercado.

Al comienzo de la transición a la nueva situación política y económica, se presentaron varias propuestas de cambio de la propiedad heredada de la tierra y de la estructura de su tenencia. Las principales propuestas alternativas fueron las siguientes:

- mantener la propiedad pública de la tierra y facilitar su uso individual mediante el arrendamiento;
- entregar la propiedad de la tierra a quienes deseen dedicarse a la producción agraria, pero limitando el derecho a venderla o arrendarla durante cierto período transitorio;
- autorizar la propiedad privada de la tierra a los agricultores sin restricción alguna a su venta o arrendamiento inmediatos;
- conceder la propiedad de la tierra, basándose en los derechos de propiedad anteriores a la colectivización, a quienes deseen dedicarse a la agricultura, e indemnizar económicamente a los titulares anteriores que no sean agricultores en activo;
- restablecer las relaciones de propiedad de la tierra anteriores a la colectivización sin restricción alguna; tratar la propiedad de la tierra como uno de los elementos de un paquete general de indemnización y privatización.

Estas numerosas posibilidades se complican aún más con la cuestión del pago: ¿debe entregarse gratuitamente la propiedad de la tierra a sus destinatarios, o debe exigírseles que la paguen? Los problemas de propiedad anterior y de restitución tienen interés principalmente para los países «occidentales» de la región, en los que la propiedad privada de la tierra existió hasta después de la segunda Guerra Mundial y todavía pueden identificarse los propietarios originales o sus descendientes. En las antiguas repúblicas soviéticas, donde las tradiciones de propiedad privada nunca fueron fuertes, la cuestión principal son los potenciales destinatarios y la forma de la distribución: ¿debe concederse tierras a todo el mundo, o sólo a los que actualmente las trabajan? ¿Debe haber un tope a la propiedad de tierra, o cualquier individuo puede acceder a la propiedad de cualquier cantidad de tierra?

Durante 1991-1992, la propiedad de la tierra ha sido el punto focal de un acalorado debate político en toda Europa Central y del Este y en la antigua Unión Soviética. Se ha aprobado legislación relacionada con la tierra en Rumanía, Bulgaria, Hungría, Checoslovaquia y Albania. En la URSS, la legislación sobre la tierra para toda la Unión ha sido seguida por detallados «códigos de la tierra» en las antiguas repúblicas. Todas esas leyes reconocen la propiedad

privada de la tierra. La legislación fuera de la antigua Unión Soviética reconoce asimismo los derechos de los propietarios inmediatamente antes de la colectivización, y las leyes establecen un procedimiento, que difiere según los países, para la recuperación de los derechos de propiedad. Entre las antiguas repúblicas soviéticas, la recuperación de la propiedad anterior a la colectivización y la indemnización a los antiguos propietarios sólo se están realizando en los países bálticos; esta cuestión se debate también en Ucrania occidental y en Bielorrusia.

En Rumanía y Bulgaria, las familias pueden reclamar una superficie limitada de tierra siempre que aporten determinadas pruebas. En Rumanía, la restitución de la antigua propiedad de la tierra se realizó con bastante rapidez, sin pretensiones de crear explotaciones agrarias de dimensión óptima ni de determinar cómo van a producir los agricultores después de la distribución de la tierra. El enfoque búlgaro trata de crear explotaciones apropiadas mediante la asignación administrativa. Si bien este método es intrínsecamente lento, la tensión política ha retrasado su aplicación en casi todos los casos. Sólo después de septiembre de 1992 el nuevo gobierno búlgaro no comunista decidió acelerar el proceso. En Albania, la mayor parte de las tierras nacionalizadas se distribuyeron ya en 1991, pero todavía no se ha desarrollado plenamente el marco jurídico de la propiedad agraria.

En Hungría, el intento inicial de 1990 de restitución de la tierra cultivable a sus titulares anteriores fue bloqueado por el Tribunal Constitucional, que dictaminó que la propiedad de la tierra ha de ser tratada como la de otros activos. En 1991, los terratenientes y los titulares desposeídos de otras clases de propiedad recibieron cupones, convertibles en tierras cultivables y otros activos, que sustancialmente concedían indemnización monetaria a los antiguos titulares. Organismos gubernamentales convocan subastas de tierras que ofrecen a los poseedores de cupones y a otros una oportunidad de adquirir tierras. Esta estrategia puede conducir a la acumulación de tierras cultivables en manos de no agricultores, e incluso de no residentes rurales. A los terratenientes que continuaron manteniendo el derecho a tierras gestionadas por cooperativas se les concedió la restitución incondicional de sus derechos de propiedad. En Checoslovaquia, la ley dispone la devolución de la tierra cultivable a los titulares anterio-

res que estén dispuestos a cultivarla. Hasta ahora sólo se ha manifestado un modesto interés por las reclamaciones de tierras. En Polonia, donde la mayor parte de la tierra ha permanecido siempre en propiedad y uso privados, sólo ahora está comenzando a debatirse el futuro de la tierra cultivable (alrededor del 20 por ciento del total).

Los problemas relacionados con la propiedad de la tierra son más complicados en la antigua URSS, donde fue nacionalizada en 1917, colectivizándose posteriormente la actividad agraria. En Rusia, el decreto presidencial sobre continuación de la reforma agraria (de diciembre de 1991) adoptó medidas sustanciales para el establecimiento de la propiedad privada de la tierra. La mayoría del resto de las repúblicas han promulgado decretos análogos. Sin embargo, se necesitan nuevas normas jurídicas en la mayoría de las repúblicas, incluida Rusia, para establecer una propiedad privada plena de la tierra, con derechos no restringidos de venta y arrendamiento de la misma. La legislación rusa reconoce tres categorías de propiedad de la tierra: estatal, privada y municipal. Algunas repúblicas tienen una categoría adicional, la tierra de propiedad colectiva o cooperativa, esta categoría inusual de propiedad se justifica por las exigencias de la transición de la propiedad estatal a la privada, pero existe el peligro de que se perpetúe y suponga un obstáculo para la privatización de la tierra y el desarrollo de relaciones de mercado.

La legislación y la política pública actuales de la mayoría de las antiguas repúblicas soviéticas tratan de mantener la agricultura privada como un componente complementario de una estructura agraria basada en las explotaciones agrarias a gran escala. El establecimiento de la agricultura privada y la implantación de reformas agrarias están siguiendo estas líneas. La legislación sobre reforma agraria en Rusia y en otras repúblicas reconoce dos fuentes de tierra para la distribución: la tierra pública de reserva para la creación de nuevas explotaciones agrarias privadas y la tierra de las explotaciones a gran escala para la expansión de propiedades familiares subsidiarias y para la asignación a los miembros. No obstante, solamente existen grandes reservas de tierras en Rusia, donde están disponibles para su distribución 14 millones de hectáreas de tierras no utilizadas. En otras repúblicas prácticamente no hay tierras no cultiva-

das, y habrían de crearse reservas expropiando el 15-20 por ciento de la superficie cultivable de las explotaciones colectivas y estatales.

En la antigua Unión Soviética, un individuo puede recibir una parcela de hasta 50 ó 100 hectáreas de tierra con sólo presentar una solicitud a las autoridades locales (como criterio para poder optar a esa concesión, se requiere alguna prueba de conocimientos o experiencia en agricultura). La tierra se distribuye gratuitamente, pero se establece un plazo bastante largo (cinco a diez años) antes de adquirir el derecho a su venta o arrendamiento. Como la tierra disponible per capita en las explotaciones agrarias colectivas y estatales es mucho menor (4-10 hectáreas por persona, según las condiciones locales), esta política de distribución plantea problemas potenciales de equidad entre los nuevos agricultores y los miembros de las explotaciones a gran escala, que tienen derecho reconocido por la ley únicamente a su participación en la tierra agrícola socializada. La tierra se divide entre los miembros de las explotaciones agrarias colectivas y estatales en forma de «participaciones condicionales». Este proceso no comporta normalmente una asignación física de tierras, aunque se sabe de algunos casos excepcionales en que explotaciones agrarias a gran escala se han dividido físicamente entre los miembros. Para obtener su tierra, el individuo normalmente ha de abandonar la explotación agraria colectiva o estatal y convertirse en un agricultor privado independiente.

V. EL FUTURO DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS A GRAN ESCALA

El proceso de reforma agraria ha centrado la atención en la reestructuración de las explotaciones agrarias colectivas y estatales, que son la fuente principal de tierras en todos los países de la región, excepto en Polonia. Las explotaciones agrarias a gran escala socializadas no son adecuadas para el funcionamiento eficiente en condiciones de mercado, y su reorganización es un paso necesario para la transición a la economía de mercado.

Las reformas estructurales y organizativas en el sector agrario colectivo y estatal comenzaron hace casi un decenio independiente-

mente de la legislación sobre reforma agraria. Con el tiempo, estos cambios se volvieron más imaginativos y heterogéneos, y actualmente están adoptando diversas formas, que pueden observarse simultáneamente:

- (a) expansión de las explotaciones individuales subsidiarias dentro de la estructura existente de explotaciones colectivas y estatales a gran escala, y su organización en «pequeñas cooperativas» de varias familias vecinas;
- (b) creación de «cooperativas de arrendamiento» como subdivisiones lucrativas relativamente independientes de las explotaciones agrarias colectivas y estatales existentes;
- (c) conversión de las explotaciones agrarias colectivas y estatales en asociaciones de agricultores, empresas agrarias y sociedades mercantiles;
- (d) separación de las explotaciones individuales de tipo familiar o cooperativas de la estructura agraria a gran escala existente;
- (e) desmantelamiento completo de las explotaciones agrarias a gran escala seguido de la privatización total de sus tierras y activos.

Aun cuando la reorganización comenzó en forma de proceso espontáneo, legislación posterior aprobada en 1990-1992 hizo obligatoria la reestructuración de las explotaciones agrarias a gran escala en la mayoría de los casos. Formuló un marco general para la distribución de las tierras y activos de las explotaciones agrarias a gran escala, pero dejó a los miembros la responsabilidad de la elección final de la nueva estructura. En principio, ninguna de las formas específicas de estructura agraria es impuesta por la legislación a los miembros.

La reestructuración del sector agrario es un proceso todavía no cerrado: será prolongado, y sus resultados finales diferirán según los países. En Europa Central y del Este se reconvertirá radicalmente la estructura agraria, aunque la mayoría de las unidades probablemente no optarán por una agricultura privada plenamente independiente. Las últimas estadísticas indican que en la antigua Unión Soviética una gran proporción de las explotaciones agrarias colectivas y esta-

tales están experimentando alguna forma de reorganización y reestructuración, pero que son muy pocas las explotaciones agrarias a gran escala que se disuelven realmente y se descomponen en explotaciones agrarias privadas totalmente independientes. La mayoría de ellas continúan existiendo en forma de estructuras «federadas» o «asociaciones de productores». Uno de los factores que mantiene unidos a los individuos es la infraestructura social desarrollada creada y mantenida por las explotaciones agrarias colectivas y estatales. Una reorganización económica del sector agrario de las antiguas repúblicas soviéticas ha de encontrar soluciones aceptables al problema de los activos sociales, por ejemplo, confiándolos al cuidado de las autoridades municipales, apoyadas por presupuestos e impuestos suficientes.

VI. COOPERATIVAS DE ARRENDAMIENTO Y SOCIEDADES MERCANTILES

A mediados del decenio de 1980, las explotaciones agrarias colectivas y estatales comenzaron a encomendar «subdivisiones» productivas bien definidas a la responsabilidad de equipos de trabajadores. Con ello se creó una vinculación directa entre los trabajadores y los resultados de su trabajo, y aumentó la motivación y participación de los individuos en el resultado final de la empresa. Estas nuevas estructuras agrarias basadas en contratos de arrendamiento fueron convirtiéndose gradualmente en centros independientes de costes dentro de las explotaciones agrarias a gran escala, y algunas de ellas comenzaron recientemente a constituirse como entidades jurídicas independientes. Este proceso ha inducido automáticamente una transformación de *facto* de la gran explotación agraria centralizada en una estructura «federada» o en una «asociación de empresas», pero sin decidir cuestión alguna relativa a la propiedad.

Los grupos de arrendamiento creados dentro de la explotación agraria, aun cuando se constituyen como entidades jurídicas independientes, continúan utilizando la oficina central para diversos servicios profesionales, como la contabilidad y la financiación. Como

con frecuencia son inviables las compras y la comercialización independientes dentro del sistema existente, los grupos independientes «firman contratos» con la oficina central relativos a esos servicios. La oficina central normalmente recibe cierta participación en los beneficios del grupo a modo de «comisión de gestión».

La legislación sobre privatización y las presiones en favor de la reorganización han estimulado la creación de cooperativas independientes de arrendamiento también fuera de la estructura agraria existente. Estas cooperativas las constituyen ciertas personas que arriendan parte de la tierra y otros activos de una explotación agraria colectiva o estatal. A veces amplían su actividad más allá de las operaciones tradicionales de ganadería y cultivos estableciendo servicios regionales, como un taller de reparaciones, un garage, un servicio de transporte, un equipo de edificación e incluso un equipo de construcción de carreteras. Los servicios son particularmente importantes para los agricultores independientes de la zona, pero son también útiles para las explotaciones agrarias colectivas y estatales, que pueden tropezar con dificultades a consecuencia de la quiebra de los servicios monopolizados por el Estado.

En las antiguas repúblicas soviéticas, una de las opciones actuales de la reestructuración de la empresa agraria es la división de la tierra y otros activos en «participaciones condicionales». Estas son certificados que atestiguan la participación del individuo en el total de activos de la explotación agraria, sin proceder a la división física de los mismos. La introducción de participaciones en los activos refuerza la orientación de empresa independiente y la motivación de beneficio de los grupos de arrendamiento dentro de la explotación agraria. Naturalmente, los trabajadores de cada grupo invierten sus participaciones en la «empresa común». Así, además de obtener sus salarios de los ingresos corrientes, al final de cada año perciben una parte alícuota del beneficio residual del grupo. Otros miembros, en particular los jubilados, pueden «invertir» sus participaciones en subdivisiones productivas a su elección y disfrutar así de «dividendos» a la vez que siguen siendo «participantes pasivos». En el futuro, esta forma de organización puede convertirse en una sociedad por acciones una vez que se resuelvan las cuestiones de negociabilidad y gestión de las acciones.

Sin embargo, mientras tanto, muchas explotaciones agrarias colectivas y estatales de las antiguas repúblicas soviéticas están reorganizándose en forma de «sociedades mercantiles», aun cuando sus acciones no son negociables ni transferibles. Son análogas, en su concepto, a las empresas yugoslavas gestionadas por los trabajadores o a las empresas húngaras gestionadas por los denominados comités de empresa. Esas estructuras gestionadas por la mano de obra, en otro tiempo muy populares fuera del sector agrario, han fracasado generalmente en los países de Europa del Este. Aunque sea mejor que la estructura administrativa autoritaria tradicional, esta forma de organización es ineficiente a largo plazo, ya que generalmente todos «van por libre» y carecen del sentimiento real de propiedad y participación. Además, pueden prevalecer las preferencias de consumo a corto plazo de los trabajadores-propietarios, y descuidarse la inversión de capital a largo plazo. Los procesos de decisión de esas organizaciones son difusos, es imposible definir la responsabilidad individual y los trabajadores-propietarios presionan continuamente sobre una gerencia «amistosa» en favor de salarios más elevados y mayores prestaciones sociales sin que aumente la productividad personal. Así pues, la popularidad relativa de las «sociedades mercantiles» entre las explotaciones agrarias colectivas y estatales en proceso de reorganización en la antigua Unión Soviética ofrece motivos de preocupación.

En cambio, en Europa Central y del Este, la introducción de legislación reciente crea una clara propiedad personal de todos los activos de la explotación agraria colectiva, incluida la tierra. Los nuevos titulares tienen libertad para tomar decisiones sobre su propiedad y pueden decidir aportar a un fondo común su propiedad en forma de sociedad por acciones. Estas nuevas empresas muestran todos los rasgos de las sociedades por acciones de tipo occidental, con una estructura transparente y abierta de la propiedad y separación entre la gerencia y los trabajadores.

Dada la dimensión del sector agrario en la región y el gran número de empresas implicadas, la reforma es lenta y difícil. Sin embargo, la reestructuración de explotaciones agrarias a gran escala es un proceso en marcha que parece avanzar a un ritmo acelerado. Estadísticas recientes sobre arrendamientos indican que el 63 por

ciento de todas las explotaciones agrarias colectivas y estatales de Rusia emplean alguna forma de contratos de arrendamiento con los productores, y que hasta el 9 por ciento de las explotaciones agrarias habían establecido contratos de arrendamiento en todas sus empresas el 1 de enero de 1991 (partiendo del 3,8 por ciento a el 1 de enero de 1990). Los arrendatarios de todos los tipos suponían el 25 por ciento de los trabajadores de las explotaciones agrarias colectivas y estatales rusas el 1 de enero de 1991 (en comparación con el 15 por ciento a 1 de enero de 1990). El 1 de abril de 1992, el 15 por ciento de las explotaciones agrarias colectivas rusas, y el 6 por ciento de las estatales, habían decidido adaptar su forma de reorganización a la legislación reciente: la mayoría de ellas decidieron reorganizarse como asociaciones de agricultores o como sociedades mercantiles, pero sin desmantelamiento. En Ucrania, casi la cuarta parte de las explotaciones agrarias colectivas y estatales se habían reorganizado de una forma u otra a mediados de 1992, y se esperaba que más del 50 por ciento de las explotaciones agrarias colectivas y el 30 por ciento de las estatales habrían experimentado alguna forma de reorganización a finales de 1992. La reestructuración de las empresas agrarias está avanzando asimismo en todos los demás países de la región.

¿Cuál será el futuro de las explotaciones agrarias colectivas y estatales dentro del proceso de transformación de la economía agraria que está produciéndose en los antiguos países socialistas de Europa? En su forma tradicional, esas explotaciones agrarias no son adecuadas para la economía de mercado: son demasiado grandes, y no están orientadas a la obtención de beneficios. En las primeras etapas de la transición se esperaba que esas explotaciones agrarias a gran escala se disolverían y desaparecerían. Hoy se ve con claridad que una elevada proporción de los miembros de las explotaciones agrarias colectivas no desean practicar una agricultura completamente independiente, al menos a corto plazo. Desean derechos de propiedad y autonomía bien definidos y libremente transferibles, siempre que éstos sean apoyados por la red protectora de la cooperación. Por tanto, es probable que sólo una pequeña proporción de las explotaciones agrarias a gran escala se desmantelen completamente. Surgirán nuevas formas de cooperativas, no centradas ya en la producción, sino primordialmente en los servicios, la transformación y la comercialización. Esta

forma más laxa de cooperación puede facilitar el paso definitivo a la agricultura individual en una etapa posterior.

VII. PRIMERAS EXPERIENCIAS CON LA AGRICULTURA PRIVADA Y LA REESTRUCTURACION DE LA EMPRESA AGRARIA

Un fenómeno nuevo en la agricultura de los antiguos países socialistas es el desarrollo de explotaciones individuales fuera del marco tradicional de las explotaciones agrarias colectivas y estatales a gran escala. Como ya hemos indicado, la creación de estas explotaciones agrarias no colectivas fue permitida mediante legislación especial aprobada por diferentes países en 1990-1991. Son ampliamente estimuladas por los gobiernos y reciben generosas ayudas financieras.

El número de explotaciones individuales de tipo familiar está creciendo a un ritmo impresionante. Así, en Rusia, el número de explotaciones individuales de tipo familiar aumentó desde 231 en abril de 1990 hasta casi 35.000 en noviembre de 1991, y a 148.700 en octubre de 1992. En Ucrania, el número de explotaciones agrarias privadas aumentó desde 2.000 en 1991 hasta 10.000 en el otoño de 1992. Esas explotaciones son, sin embargo, muy pequeñas: un promedio de alrededor de 40 hectáreas en Rusia y de 20 hectáreas en Ucrania (en comparación con varios miles de hectáreas en una explotación agraria media colectiva o estatal). A pesar del llamativo crecimiento de su número, todavía aportan un porcentaje mínimo de la producción agraria en la mayoría de los países. Las únicas excepciones son países como Albania, Armenia y Rumanía, donde las explotaciones agrarias colectivas fueron desmanteladas por completo poco después del cambio de régimen político. No obstante, en esos países las explotaciones agrarias privadas son de subsistencia, parecidas a las de China.

Con frecuencia crean nuevas explotaciones personas no dedicadas directamente a la agricultura. En Rusia, según datos de junio de 1991, sólo alrededor del 30 por ciento de los agricultores privados son antiguos miembros de explotaciones agrarias colectivas o estatales; el 70 por ciento restante procede de las ciudades, aun cuando para poder optar a la asignación de tierras la ley exige cierta expe-

riencia o al menos formación en agricultura. Por consiguiente, en Rusia, lo mismo que en otros países de la región, los agricultores no se apresuran para aprovechar la nueva legislación que les permite recibir tierras para practicar una agricultura individual independiente.

En la mayoría de los países todavía no se dan las condiciones necesarias para una actividad agraria privada plenamente independiente que supere el nivel de la agricultura de subsistencia, ni existen mercados locales. De hecho, se citan las dificultades, en materia de disponibilidad de maquinaria agrícola, de aprovisionamiento de consumos intermedios y de comercialización del producto como los principales motivos de la resistencia de los miembros de las explotaciones agrarias colectivas y estatales al cambio a la agricultura independiente. Prácticamente no existe suministro de consumos intermedios ni canales de distribución del producto fuera del rígido monopolio estatal, que está desplomándose rápidamente. No existe una red de almacenes rurales que vendan consumos intermedios e implementos a los agricultores privados, ni un sistema de compras a nivel de explotación agraria ni de compras al por mayor de productos agrarios. Las subastas, intercambios y mercados de productos agrarios que existen son insuficientes para manejar todo el volumen del producto agrario. El sistema de transporte es insuficiente. Los servicios técnicos y el equipamiento son de difícil acceso para los agricultores privados. No existe crédito comercial ni un sistema bancario que financie la agricultura independiente. Y, sobre todo, los antiguos miembros de las explotaciones agrarias colectivas y estatales tienen conocimientos muy escasos del funcionamiento de una empresa, de financiación, contabilidad, tributación y gestión en condiciones de riesgo. En vista de estos obstáculos, es esencial la cooperación entre los agricultores privados —en finanzas, comercialización y servicios técnicos.

El modelo de división de las explotaciones a gran escala en unidades funcionales menores motivadas por el beneficio y apoyadas por servicios cooperativos parece ser una generalización bastante fiel de la diversidad de modos de reorganización que están dándose en el sector agrario en toda la región. El sector agrario privado en ciernes, que representa básicamente la forma extrema de división hasta la etapa de abandono total de la explotación agraria a gran

escala, también está comenzando a desarrollar ciertas estructuras de cooperación. Los agricultores privados empiezan a darse cuenta de que la agricultura individual totalmente independiente es muy difícil, sobre todo en la presente situación económica. Están comenzando a compartir maquinaria y equipo, a cooperar en los aprovisionamientos y la comercialización de productos, a poner en un fondo común sus recursos en tierras con el fin de lograr un cultivo más eficiente e incluso a establecer sociedades mercantiles «industriales» para elevar su renta agraria. Asistimos, pues, a la confluencia de dos corrientes en la agricultura: las explotaciones agrarias a gran escala se dividen en unidades menores apoyadas por estructuras cooperativas, mientras que los agricultores individuales a pequeña escala pasan por un proceso de cooperativización que crea estructuras de apoyo funcionalmente análogas. Esto parece indicar que las cooperativas de servicios de tipo occidental representarán un papel importante en el futuro del sector agrario de la región.

VIII. PAPEL DE LAS COOPERATIVAS DE SERVICIO DE TIPO OCCIDENTAL

Aun cuando la plena privatización de la producción agraria es económicamente viable, parece comprobado que la mayoría de los residentes rurales de los antiguos países socialistas admiten que no están preparados para la agricultura independiente. Su resistencia es comprensible si se tienen en cuenta la incertidumbre política, la insuficiencia de infraestructuras y la casi total ausencia de estructuras de mercado. Esto parece ofrecer una oportunidad para el desarrollo de organizaciones cooperativas de estilo occidental, cuya función se describe con frecuencia en la teoría económica como de corrección de los fallos del mercado. En los antiguos países socialistas, las cooperativas permitirán a los productores funcionar en ausencia de mercados plenamente desarrollados, a pesar del colapso de los canales de distribución y comercialización monopolizados por el Estado.

Las cooperativas de producción son casi desconocidas en Occidente (con la notable excepción de Israel). De hecho, la experiencia europea indica que las cooperativas de producción no tienen mucho

éxito ni son una forma eficiente de organización. Indica asimismo que la producción agraria se realiza mejor en explotaciones agrarias privadas. Pero más allá de la producción existe un gran campo para la creación de cooperativas que sirvan a todos los núcleos de población situados en la esfera de influencia de una antigua explotación agraria a gran escala.

Las cooperativas de servicios, especializadas en la distribución de consumos agrarios intermedios y en la comercialización de productos agrarios, son la forma dominante de cooperación en Occidente. La creación de cooperativas de servicios libra a los agricultores de la responsabilidad de las actividades de comercialización y compra y les permite concentrar su atención en la producción. Las cooperativas de servicios prestan con frecuencia servicios de transformación que evitan la explotación de los agricultores por empresas privadas y mejoran el bienestar de los miembros mediante la integración vertical en las actividades de transformación de valor añadido.

Además, pueden crearse cooperativas para desarrollar la infraestructura local y regional, especialmente si el Estado la tiene descuidada. Otra importante función de las cooperativas puede ser ofrecer servicios contables, financieros y profesionales. Estas cooperativas «consultoras» disponen de los conocimientos y experiencia de los expertos y gerentes cualificados que trabajan actualmente en las grandes explotaciones agrarias. En lugar de pagar por los consumos intermedios, el transporte o el uso de maquinaria, los productores pagan por servicios profesionales y administrativos prestados por expertos.

En el paradigma cooperativo, el sistema agrario reorganizado que podría surgir de las antiguas explotaciones agrarias a gran escala puede considerarse una ampliación y una modificación del modelo israelí del *moshav*. La producción agraria privada, basada tanto en las explotaciones familiares como en las grandes empresas multifamiliares, se apoyará en una gama de cooperativas de servicios, cuya función será corregir los fallos del mercado y aprovechar las economías de escala. Esas cooperativas, organizadas de manera totalmente voluntaria por los productores en función de sus necesidades específicas, pueden hacerse cargo de la maquinaria agrícola, de la compra y suministro de consumos agrarios intermedios y de la distribución y comercialización de productos agrarios. Las cooperativas de servi-

cios pueden organizarse regionalmente por funciones y por empresas, como es corriente en los países occidentales: cooperativas lecheras, cooperativas avícolas, cooperativas de cereales, cooperativas de fruta y verduras, etc. Las nuevas cooperativas privadas de servicios pueden basarse en el núcleo de las explotaciones agrarias cooperativas existentes; Sin embargo, los agricultores deben ser libres para elegir las formas de cooperación que prefieran; la nueva cooperación debe basarse en la propiedad privada y la competencia.

En la situación actual de gran incertidumbre e inadecuadas estructuras de mercado, las cooperativas regionales de servicios pueden aportar el refuerzo y respaldo necesarios para el sector privado emergente en los antiguos países socialistas al imbuir en los nuevos agricultores un sentimiento de fuerza colectiva y protegerlos hasta cierto punto contra las imperfecciones del mercado. El establecimiento de cooperativas de servicios no debe excluir la creación de empresas privadas en el mismo sector de negocio. La competencia entre estas dos formas de organización contribuiría a mejorar la eficiencia económica del sistema al ofrecer a los productores una mayor diversidad de opciones.

En los antiguos países socialistas no existe experiencia en el campo de las cooperativas privadas, y sólo se dispone de una información limitada sobre esta materia. La creación de nuevas cooperativas debe ser, por tanto, apoyada por el gobierno, como si se tratara de un bien público. Sería conveniente contar con ayuda internacional en este campo, en forma de programas de formación y asistencia técnica directa. Debieran organizarse asimismo programas de promoción (asesoramiento, asistencia técnica, etc.) para ayudar a los agricultores que opten por una agricultura totalmente independiente.

* * *

El proceso de desarrollo de la explotación agraria privada en los antiguos países socialistas está tomando una dirección que parece ser diferente de las expectativas iniciales de muchos observadores occidentales. Ya es evidente que no tendrá lugar una privatización plena y rápida, salvo en algunos países. Es además muy probable que las

explotaciones agrarias familiares de tipo occidental no sean la estructura fundamental en un futuro próximo. Las explotaciones agrarias privadas de los antiguos países socialistas evolucionarán probablemente hacia dos extremos: pequeñas explotaciones agrarias de subsistencia con una agricultura comercial de pequeña dimensión y empresas agrarias relativamente grandes y diversificadas con varios centenares de hectáreas de tierra cultivable e instalaciones de transformación. La principal estructura agraria de esos países se basará probablemente en diversas formas de cooperativas de propiedad privada.

BIBLIOGRAFIA

- BRAVERMAN, A. y GUASCH, J. L. (1990). «Agricultural Reform in Developing Countries: Reflections for Eastern Europe», *American Journal of Agricultural Economics*, 72(5): 1.743-1.751.
- BROOKS, K. (1991). *Decollectivization and the Agricultural Transition in Eastern and Central Europe*, Policy, Research, and External Affairs Working Papers WPS 793, The World Bank, Washington, D.C.
- BROOKS K.; GUASCH, J. L.; BRAVERMAN, A. y CSAKI, C. (1991). «Agriculture and the Transition to the Market», *Journal of Economic Perspectives*, 5(4): 149-161.
- CSAKI, C. (1990). «Agricultural Change in Eastern Europe at the Beginning of the 1990s», *American Journal of Agricultural Economics*, 72(5): 1.733-1.742.
- CSAKI, C. (1991). «Agriculture and Agricultural Policy in Eastern Europe», in: *Agricultural Economics and Policy: International Challenges for the Nineties*, Elsevier, Amsterdam.
- KOVACS, J. M. y TARDOS, M. (eds.) (1992). *Reform and Transformation in Eastern Europe: Soviet-Type Economies on the Threshold of Change*. Routledge, Londres.
- OCDE (1991). *The Soviet Agro-Food System and Agricultural Trade: Prospects for Reform*, Organisation for Economic Co-operation and Development, París.
- WÄDEKIN, K. E. y BRADA, J. L. (eds.) (1988). *Socialist Agriculture in Transition*, Westview, Boulder. Co.
- WORLD BANK. (1992). *Food and Agricultural Policy Reforms in the Former USSR: An Agenda for the Transition*, Studies in Economics of Transformation Paper Number 1, The World Bank, Washington, D.C.

RESUMEN

Los agricultores no se apresuran a abandonar las grandes estructuras para crear su propia explotación agraria en tierras privadas. Antes bien, las grandes explotaciones agrarias se reorganizan en asociaciones de subdivisiones productivas más

pequeñas, de las que son titulares sus miembros, que continúan dependiendo de la prestación, a través de una cooperativa agraria central, de los servicios de aprovisionamiento, comercialización y financiación. Por otra parte, los nuevos agricultores independientes están formando organizaciones cooperativas que les ayuden a superar las dificultades causadas por la inexistencia de mercados de consumos intermedios y del producto. La estructura agraria está evolucionando hacia la producción privada, tanto en las explotaciones unifamiliares como en las multifamiliares, apoyada a veces en redes de cooperativas de servicios.

RESUME

Les fermiers ne se pressent pas de quitter les grandes structures socialisées pour établir leur propre ferme sur des terres privées. Les grandes fermes se réorganisent plutôt en associations de plus petites subdivisions productives, appartenant aux membres, qui continuent de dépendre de la coopérative centrale pour l'achat de provisions et de matériel et la vente de produits et pour les services financiers dont elles ont besoin. Les nouveaux fermiers indépendants forment également des organisations coopératives afin de surmonter les difficultés qui surgissent faute d'occasions d'achat et de vente. Aux fermiers familiales de même qu'aux se transforme en production privée qui peut être soutenue par des coopératives qui le pourvoient de services.

SUMMARY

Farmers are not rushing to leave the large-scale socialized structures and establish farms on private land. Instead, the large-scale farms are reorganizing into associations of smaller productive subdivisions owned by team members which continue to rely on cooperative supply, marketing, and financial services provided by the central farm structures. The new independent farmers are also forming cooperative organizations to help them overcome the the difficulties caused by non-existence of input and product markets. The farming structures is developing toward private production, both on family farms and in multifamily enterprises, which may be supported by nets of service cooperatives.
