

## CAPITULO VI

# LOS PROBLEMAS EN LAS UNIDADES COMPLEJAS DE ADMINISTRACION

El proceso de tomar decisiones en muchas unidades de administración es algo más complicado que en las fincas de tipo familiar manejadas por el mismo dueño que se han usado hasta ahora como ejemplo. La causa principal de esta dificultad es que la responsabilidad de las decisiones está compartida entre cierto número de individuos.

### LA PRODUCCION Y EL CONSUMO EN LA FINCA DEL TIPO FAMILIAR

Aún en el tipo de finca familiar las decisiones sobre la producción del negocio rural no se toman independientemente de las decisiones sobre el consumo de la familia. El trabajo y el capital tienen usos alternativos y pueden emplearse para incrementar la producción del negocio o para mejorar directa e inmediatamente el nivel de vida de la familia.

En muchas ocasiones, los operadores de fincas tienen que escoger entre hacer inversiones para producir más, o hacer inversiones para cambiar el nivel del consumo inmediato — más maquinaria o más ganado para el negocio contra más comodidades o un nivel de consumo más alto en el hogar. En estas condiciones, cada decisión debe ser evaluada en términos de sus efectos a corto plazo sobre la vida de la familia así como sobre la productividad de la finca.

### ALGUNAS SITUACIONES ALTERNATIVAS EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

Muchos negocios rurales son operados bajo una especie de sociedad familiar. Algunas veces la sociedad es entre dos o más hermanos; otras veces varias familias pertenecientes a dos o tres generaciones pueden tener parte en ella. Un ejemplo de esta clase de sociedad familiar fue hallado en una finca del Departamento de Nariño, Colombia, donde 5 hermanos y sus respectivas familias compartían con su madre un derecho hereditario sobre un trozo de tierra de más o menos 10 hectáreas. Durante un año, cada hermano trabaja un lote específico de la propiedad, compartiendo los productos con su madre, pero las 10 hectáreas en muchos aspectos, se manejan como una sola unidad.

En tales casos por lo general, se pone en práctica algún sistema para tomar decisiones conjuntamente. Cuando se debe escoger entre dos o más líneas de conducta alternativas, deben tenerse en cuenta los efectos de éstas sobre cada uno de los "votantes" que toman parte en la decisión. No es suficiente considerar solo los efectos sobre el negocio rural en conjunto. Una determinada línea de acción puede prometer resultados benéficos

para el negocio en general, y sin embargo puede ser rechazada por la mayoría de los que toman la decisión.

Tal podría ser el caso, por ejemplo, del uso de más fertilizantes en la unidad de Nariño mencionada antes. En esta unidad es muy posible que los hijos debieran pagar el costo total de fertilizantes, a pesar de que recibirían solamente dos terceras partes del beneficio. El mismo caso puede ocurrir en muchas parcelas cuyo arrendamiento es en especie, donde el propietario recibe una parte de las cosechas sin contribuir con ninguno de los insumos variables como fertilizantes, semillas o jornales, aunque éstos vayan en beneficio de la ganancia en total. En la unidad de Nariño, además, uno de los hermanos que hubiera usado fertilizantes en su cultivo de papas en 1962 podría perder los beneficios residuales en 1963, los cuales irían a parar a otro de los hermanos según el plan de rotación establecido.

Un elemento importante en muchos programas de reforma agraria es en efecto lograr una revisión de los arreglos convencionales de arriendo y tenencia, de tal manera que tanto los propietarios como los inquilinos (arrendatarios, amedieros, aparceros, etc.) puedan beneficiarse de la adopción de las prácticas agrícolas mejoradas.

No es suficiente, por tanto, evaluar los cambios en una unidad compleja de administración en su conjunto; *cada cambio debe evaluarse también desde el punto de vista de los varios individuos o familias que tienen responsabilidad parcial en las decisiones.* Este principio puede aplicarse a la apreciación de alternativas para las unidades de operación desde la finca hasta la totalidad de la economía.

En Colombia, una plantación de caña de azúcar del Valle del Cauca o del municipio de Girardota, Antioquia, puede ser un ejemplo de una unidad de operación controlada en parte por las decisiones del dueño y en parte por las decisiones de docenas de aparceros individuales. Los trabajos de extensión en Girardota, el área piloto de desarrollo a cargo de la Facultad de Agronomía de Medellín, han demostrado la necesidad de un acuerdo entre el dueño y los inquilinos (aparceros, cosecheros, etc.) para introducir algunos tipos de cambios. Los planes de mejoramiento de la administración en este tipo de unidad probablemente no tendrían más que un interés académico, a menos que el dueño y los aparceros puedan compartir los beneficios potenciales. Por tanto es necesario que los extensionistas y otros profesionales estudien y comprendan las relaciones de este tipo antes de trazar planes de acción rural.

Es cuestión relativamente fácil analizar las alternativas desde tres puntos de vista independientes: (a) el del propietario, (b) el del inquilino, y (c) el de la unidad combinada. En una forma semejante en el caso de la plantación de caña de azúcar es posible representar los puntos de vista de los aparceros, estudiando una muestra si no es posible tomar el total de las unidades en aparcería. Este es el método usado en los estudios de casos del CIDA en sus actuales investigaciones del año 1963 sobre los problemas de la tenencia de la tierra en la América Latina.



## AREA DE DESARROLLO DE GIRARDOTA



Foto 7.—Los ajustes en las condiciones de tenencia de la tierra deben planearse en relación con otros problemas del desarrollo rural.

### UNIDADES ENRELAZADAS

Es fácil encontrar otros tipos de unidades complejas de administración. En la Sabana de Bogotá, no es raro hallar unidades entrelazadas, que usan la práctica de las "compañías". En un caso estudiado recientemente, estaban comprendidos varios propietarios y varios productores agrícolas. El productor "A" vivía en un pequeño trozo de tierra de propiedad de su esposa, donde tiene él una explotación agrícola. Al mismo tiempo era propietario de tres lotes más en los cuales cultivaba algunas cosechas por su cuenta. En la primera de las tres parcelas tenía un cultivo de trigo "en compañía" con el productor "B", en la segunda cultivaba trigo "en compañía" con el productor "C" y papas con el productor "D" y en la tercera parcela cultivaba también papas con el productor "E".

Como propietario de la tierra en estas "compañías", el productor "A" suministraba una parte de la semilla y fertilizantes necesarios al mismo tiempo que el terreno. Su compañero suministraba los jornales, maquinaria y el resto de los insumos variables. El productor "B" además, era también propietario de tierras y tenía actividades agrícolas separadas en las tierras de su propiedad y en la misma situación estaba el productor "C". Por añadidura el productor "A" cultivaba "en compañía" con dos vecinas suyas, hermanas, propietarias de lotes separados. En otra parcela

de propiedad de otro individuo, él era "compañero" en un cultivo de papas. Y por último, el productor "A" poseía también "en compañía" con un tractorista un tractor, compartiendo los dos los ingresos del alquiler del mismo incluso las cargadas al mismo productor "A" por los trabajos en sus cultivos.

Dentro de estas unidades entrelazadas es muy difícil que quien tome una decisión pueda acertar en la relación de los costos marginales con los ingresos marginales del complejo en total. Supongamos que se llegara a la conclusión de que el uso del tractor para cultivar la papa, beneficiaría el rendimiento lo suficiente para producir ingresos adicionales que excedieran los costos adicionales. El productor "A", sin embargo, tendría que llevar cuenta del cargo establecido por el arriendo del tractor en vez del costo marginal de operar el mismo por una hora más. Una participación en el alquiler sería, por supuesto, eventualmente acreditada a su cuenta, pero el costo neto del uso del tractor probablemente sería más alto para él que el verdadero costo marginal para la compañía. Por otra parte su compañero en la empresa de papas recogería el beneficio del cultivo extra sin contribuir al costo. En estas condiciones es fácil observar que la práctica no siempre alcanza el óptimo nivel técnico-económico y que el análisis y evaluación de las oportunidades de cambio pueden llegar a ser bastante complicados.

#### UNIDADES DE OPERACION vs. UNIDADES DE PROPIEDAD

Aquí sería bueno aclarar que las unidades de operación o de administración no son siempre iguales a las unidades de propiedad. En algunos casos una propiedad puede consistir en varias unidades casi completamente independientes, como en el caso de una gran propiedad arrendada por dinero en efectivo a varios inquilinos diferentes. En otros casos una propiedad puede representar solamente una parte de una unidad de operación, como en el caso de un propietario-productor que toma en arriendo más tierra.

Algunas veces las tierras bajo la tenencia de un solo dueño pueden representar una especie de unidad compleja de administración, como en el caso de la plantación de caña de azúcar donde cada aparcerero toma ciertas decisiones limitadas sobre una unidad semi-independiente, pero siempre sujetas a una fuerte dosis de influencia o de control por las decisiones básicas del dueño. Un aparcerero puede decidir cuándo limpiar su caña y cuántos trabajadores va a contratar para este fin, pero no puede decidir sobre los sistemas para cosechar puesto que estas decisiones serán tomadas por el propietario. Por tanto, la tierra manejada por un aparcerero generalmente no representa una unidad completamente independiente en sus decisiones.

Para tratar con unidades relativamente independientes en sus decisiones es necesario incluir en las tierras operadas directamente por el dueño, aquellas tierras sobre las cuales él comparte la responsabilidad de las



decisiones con sus aparceros. De esta manera, es posible tratar con unidades relativamente completas e independientes en sus decisiones.

Uno de los problemas principales al aplicar este método de la unidad de operación es, por tanto, identificar la unidad de manejo real y su operador, a diferencia de la unidad de propiedad y su dueño. En general, el operador es el individuo que tiene más voz en cuanto a las decisiones y el que acepta la responsabilidad de ellas así como los riesgos que envuelven. Todo el complejo de propiedades bajo su control será la unidad de manejo.

Estos conceptos de la unidad de operación y el operador difieren considerablemente de aquellos usados a menudo en las enumeraciones censales. En Colombia, por ejemplo, el Directorio Nacional de Explotaciones Agropecuarias de 1960 define la unidad de explotación como sigue:

"Por Unidad de Explotación se entiende toda extensión de tierra que se use total o parcialmente para la producción agropecuaria por un productor sin consideración de título, tamaño o ubicación. La Unidad de Explotación puede constar de una o más parcelas, siempre que estén localizadas en un mismo municipio y que en conjunto formen parte de una misma unidad técnica. La Unidad de Explotación puede conocerse con el nombre de finca, hacienda, plantación, huerto, huerta, viña, establecimiento rural u otro nombre cualquiera.

"Deben considerarse como Unidades de Explotación distintas no obstante que compartan los mismos servicios técnicos y económicos:

1º Las partes de una explotación en las que se haya delimitado a varios productores el manejo de terrenos específicos o de ganado y aves de corral, y el respectivo responsable recibe participación en los frutos y productos. Este caso es conocido generalmente con el nombre de 'aparcería'.

Cuando a los trabajadores de una explotación no se les asigna una extensión delimitada o no reciben participación en los productos, no se considerarán separadamente sino dentro del conjunto de la Unidad de Explotación.

2º Se considerarán como Unidades de Explotación separadas, aun cuando estén sometidas a una misma dirección general, cada una de las Unidades cuya administración inmediata está a cargo de personas diferentes.

Así si una persona explota dos parcelas y en cada una de ellas tiene un administrador diferente, cada parcela se considerará como una 'Unidad de Explotación'."

El "productor" en el Directorio de explotaciones agropecuarias de 1960 en Colombia se define como sigue:

"Productor es la persona natural o jurídica que tiene la iniciativa económica y técnica y la responsabilidad principal del aprovechamiento de la Unidad de Explotación. El productor puede manejar su explotación directamente o mediante un administrador remunerado.

El *administrador* es la persona que, por delegación del productor, puede tomar decisiones rutinarias, tanto técnicas como económicas, en el

manejo de la Unidad de Explotación. El puede, por ejemplo, contratar trabajadores, pagar salarios, decidir las épocas de siembra, cosecha, etc.

“El productor asume los riesgos de la empresa, ya sea en su calidad de propietario, arrendatario, aparcerero, colono, etc. Su trabajo puede ser material, cuando personal o directamente ejecuta las faenas en la explotación; o intelectual, como en el caso de un propietario que vive en la ciudad, y visita periódicamente la explotación y da órdenes sobre organización y orientación de la producción.”

Debe notarse que los negocios rurales de un solo operador estarían divididos en varias explotaciones, de acuerdo con las definiciones del censo, cuando:

a) Sus propiedades estén localizadas separadamente en dos o más municipios.

b) El ha delimitado a varios aparceros u otros productores el manejo de terrenos específicos o de ganado o aves de corral, y el respectivo responsable recibe participación en los frutos y productos.

c) La administración inmediata de varias actividades está a cargo de personas diferentes, aunque estén sometidas a una misma dirección general.

d) Las actividades se encuentran en dos o más parcelas que no forman en conjunto, una misma unidad técnica.

Estas divisiones artificiales probablemente son convenientes para los propósitos de la enumeración censal, pero no son lo bastante realistas como para usarlos en los análisis de los problemas y decisiones administrativas. Para los fines subsiguientes es necesario tener una visión total de las actividades del negocio rural de un productor.

#### UNIDADES DE ADMINISTRACION PUBLICA

Las unidades de administración pueden ser tanto públicas como privadas. Black ha señalado la importancia de muchas unidades de administración pública que afectan el uso de la tierra<sup>1</sup>. El mismo reconoció que una unidad de administración pública puede ser no solamente las grandes divisiones del gobierno nacional o local sino también otras tales como las juntas locales de zonificación que ejercen control directo sobre el uso de la tierra; distritos de conservación de suelos, como entidades administrativas; autoridades especiales de los valles, tales como Tennessee Valley Authority o la Corporación del Valle del Cauca en Colombia; distritos de irrigación que regulan el uso de las aguas; distritos de drenaje, generalmente organizados como autoridades públicas; y muchos otros tipos de entidades que se encuentran en los Estados Unidos y en otros países.

La mayoría de las unidades de administración pública operan bajo la dirección de un solo cuerpo administrativo a cuyo cargo está el tomar decisiones de tal manera que representen los intereses de aquellos que las

<sup>1</sup> Black, J. D. 1955. *Farm and Other Operating-Unit Land-Use Planning*. Cambridge, Mass. p. 6.



constituyen. La administración se expresa con una sola voz, aunque generalmente, puede tener grandes dificultades para conciliar y reflejar fielmente los intereses a veces contradictorios de sus miembros.

#### LA ECONOMÍA GENERAL COMO UNA UNIDAD COMPLEJA DE ADMINISTRACION

El proceso del desarrollo y evaluación de las reformas agrarias, es realmente un papel de planeación para una unidad de administración muy compleja- la economía general tomada en conjunto. Esta, por supuesto, se compone de miles de unidades de administración complejas y entrelazadas, tanto públicas como privadas. La planeación de la economía comprende la apreciación de la forma como reaccionan dichas unidades de operación tomadas en conjunto en diferentes condiciones alternativas. Pero no siempre puede determinarse el comportamiento de la economía total en esta clase de planeaciones por el simple método de sumar los conocimientos que se tengan acerca del comportamiento de las unidades individuales de operación.

La situación de la economía general se caracteriza por la interdependencia entre las diferentes unidades de operación. Los precios del mercado y las cantidades suministradas, en la forma como son determinados por las fuerzas de oferta y demanda, son factores importantes que obligan a productores y consumidores a hacer cambios para ajustarse al comportamiento general de todas las demás unidades de operación. También hay un continuo proceso de reajuste de las instituciones sociales que resulta, en parte, del comportamiento general del mercado. Por ejemplo, los precios bajos en el mercado libre con frecuencia provocan apremiantes presiones políticas para la fijación de precios.

En estas circunstancias, los estudios de las unidades individuales de operación apenas pueden proporcionar conclusiones tentativas. Tales estudios toman como base ciertas suposiciones acerca del comportamiento de la economía. Estas suposiciones deben revisarse para que sean consecuentes con las conclusiones tentativas derivadas del estudio de las unidades seleccionadas.

Se podría estudiar por ejemplo, los cambios efectuados en la producción por los propietarios de lecherías, con base en ciertas suposiciones sobre las relaciones futuras de los precios<sup>2</sup>. Si los estudios de casos individuales sugirieran la probabilidad de un drástico aumento en la producción de leche en el área estudiada, sería necesario revisar y cambiar las suposiciones originales efectuando a continuación un nuevo análisis de las unidades de operación. Cuando los cambios esperados sean consecuentes con los precios supuestos, será posible adelantar estudios sucesivos que comprenden sectores cada vez más amplios de la economía.

<sup>2</sup> Como ejemplo véase Mighell, R. L. y J. D. Black. 1951. *Interregional Competition in Agriculture*. Harvard University Press. Cambridge.

Tales estudios sucesivos podrían proceder de uno básico sobre la organización de las lecherías en un área determinada, hasta llegar a abarcar los cambios en los negocios de la lechería de todo un país, y de allí a estudios sobre producción de alimentos en el país, y así sucesivamente hasta los problemas de la economía mundial.

El análisis directo de la economía general es un método alternativo preferido por muchos investigadores. Esto supone la construcción y evaluación, usando datos históricos, de ecuaciones que representan las relaciones entre los principales grupos de insumos y productos en los varios sectores de la economía. Esta manera de afrontar el problema tiende a crear un afán exagerado de simplificación de las relaciones fundamentales que se estudian. Los análisis generales pueden reducirse a formas convenientemente simplificadas pero sería falta de realismo omitir las relaciones físicas e institucionales de los recursos implicados. Estos recursos están realmente organizados en miles de unidades individuales, que representan una combinación particular de suelos, construcciones, habilidades humanas, y objetivos de administración. En tales unidades es donde se toman las decisiones sobre el uso de los recursos y ésta es la razón para que se haya dado tanto énfasis al método de estudio de la unidad de operación.