

# EL SECTOR AGRICOLA Y LA REFORMA AGRARIA

Ricardo Alezones  
Julio Esteves  
Helios Silvestre

*El presente artículo recoge observaciones sobre la Reforma Agraria, tomadas del trabajo presentado en las IV Jornadas Venezolanas de Rie-*

*go, Caracas, 1971, titulado: "Algunas reflexiones sobre la problemática de los sistemas de riego, su aprovechamiento y futuro desarrollo".*

El sector agrícola, si se juzga de acuerdo a las tasas de crecimiento, ha sido uno de los más dinámicos de América Latina. A partir de los años cincuenta, ha venido sosteniendo un ritmo anual bastante elevado y, salvo pequeñas crisis coyunturales, la tasa de crecimiento ha presentado valores altos.

No todos los renglones agrícolas han experimentado, sin embargo, este crecimiento elevado. Hay algunos que han permanecido estacionarios, pero el auge de los rubros de la actividad agrícola animal y de aquellos renglones agrícolas vegetales que van a la industria de transformación, han inclinado la balanza fuertemente en sentido positivo.

## PANORAMA AGRICOLA

El proceso de expansión de la frontera agrícola en la zona de piedemonte en los años cincuenta, principalmente a manos de los empresarios agrícolas, permitió incorporar a la producción vastos recursos naturales de buena calidad. El proteccionismo que se le dio a la agricultura dentro de una política de susti-

tución de importaciones y la asignación creciente de recursos por parte del Estado al sector agrícola, amén de algunos particulares principalmente ligados al sector agro-industrial, fueron en gran medida los elementos dinamizadores en los últimos veinte años.

En las próximas décadas puede esperarse una disminución en las tasas de crecimiento que hasta ahora se han observado en el sector. El papel dinámico de la sustitución de importaciones ya se está perdiendo, lo cual se ha dejado sentir incluso en los últimos años. Esto quiere decir que el crecimiento del sector vendrá dado por la demanda interna y las posibilidades de abrirse al exterior en la búsqueda de mercados. En cuanto al mercado interno, su principal fuerza vendrá del crecimiento de la población, lo cual, de acuerdo con todas las previsiones, será menos que en épocas anteriores; los efectos de un ensanchamiento del mercado interno por causa de mayores ingresos y una redistribución de éstos no parece ser que puedan contrarrestar el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones como elemento dinámico de crecimiento del sector.

Por un lado, los efectos de mayores ingresos se ven acotados por las bajas elasticidades-ingreso de los productos agrícolas; por el otro, no hay evidencia de medidas importantes de redistribución del ingreso.

Las posibilidades de exportación dependen de una política agresiva en el comercio exterior, la cual es inexistente, y de la posibilidad de competir, lo cual es prácticamente imposible, dada la estructura de costos y la baja productividad en la mayoría de los renglones en que sería factible competir.

## UNA REFORMA AGRARIA NO MAS ALLA DE LA TIERRA

La expansión de la frontera agrícola por parte del sector empresarial en la zona de piedemonte fue una de las características principales del crecimiento en los años 50. A partir de 1959, y en especial con el promulgamiento de la Ley de Reforma Agraria, el sector campesino entra a jugar un papel dentro del panorama agrícola. Es así que en los años sesenta la frontera se sigue exten-

diendo, pero esta vez en forma más generalizada geográficamente que en la década precedente.

La Reforma Agraria se inicia a comienzos de los años sesenta como respuesta a un proceso de agitación política tanto en el campo como en las ciudades, producto de la euforia que provocó la caída del régimen dictatorial. La idea de reivindicación de una numerosa masa campesina, quien había permanecido al margen de la vida económica nacional, un ideal de justicia social, la necesidad de modificar la estructura agraria, la consigna de la tierra para quien la trabaja y otras, encontraron en aquella época lecho propicio y es así que en 1960 se promulga la Ley de Reforma Agraria dentro de un marco en el cual las invasiones de tierras eran cosa frecuente. La Reforma Agraria viene, sin embargo, a plantearse en una situación en la cual el sector agrícola venía creciendo en forma relativamente elevada, en gran medida a través de un proceso de incorporación de tierras. Este crecimiento se acentuaba, según se dijo, en los renglones agrícola-animal y de materias primas para la industria de transformación de alimentos y era llevada a cabo por sectores empresariales en proceso de surgimiento y consolidación.

Esto es, la Reforma Agraria se inicia en momentos en los cuales el sector agrícola se está desarrollando en base a una economía de tipo empresarial, y es así que a partir de 1960 coexisten dentro del agro venezolano varios grupos de interés, como son los beneficiarios de la reforma agraria, los sectores empresariales, pequeños productores, el sector ganadero, etc. No es, pues, la Reforma Agraria producto de una situación en la cual el sector agrícola se hubiera constituido en un cuello de botella y era necesario romper un rígido esquema de tenencia de la tierra para lograr su desarrollo como pudiera ser el caso en otros países.

\* \*

Por otra parte, si bien en algunos momentos el sector agrícola no hubiese crecido en forma adecuada, la abundancia de recursos producto del importante ingreso petrolero siempre dejaba expedita la vía de las importaciones, como ocurriría hasta finales de los años cincuenta. Además, la baja proporción que del producto territorial le corresponde y un porcentaje de población en áreas rurales relativamente bajo en comparación con otras economías latinoamericanas, tendrían a que no se le atribuyese a la agricultura ningún papel estratégico para el desarrollo del país. Tan sólo en los últimos años, a través de la sustitución de importaciones desde un punto de vista económico y a la reforma agraria desde otro social, se le da una relativa importancia.

Dentro de este clima se inicia el proceso de asentamiento de campesinos en áreas de reforma agraria. Si bien este proceso se inició con la adquisición de algunas fincas y logró en los primeros años asentar a un número relativamente elevado de campesinos, así como capturar un porcentaje del mercado, ha visto, a partir de 1965, limitada su acción. Se ha reducido drásticamente la incorporación de nuevos beneficiarios y la producción en áreas de reforma agraria ha aumentado en muy escaso margen. Así, si para 1966 la producción de reforma agraria era un 10% del total nacional en el sector agrícola, cinco años después sigue con ese mismo porcentaje. Adicionalmente, si bien el IAN declaraba haber asentado hasta la fecha 160.000 fa-

milias campesinas, la Investigación de la Tenencia ratificó los resultados del estudio del CENDES en el sentido de que hay aproximadamente unos 100.000 asentados.

## RESULTADOS EXIGUOS

La producción de las áreas de reforma agraria se ha centrado fundamentalmente en el cultivo del maíz, arroz, ajonjolí, algodón, caña, yuca, cambur y plátano. En términos de participación en el valor de la producción nacional, el maíz (41%), arroz (27%) y algodón (24%) son los más importantes. Han estado vedados a los campesinos los ren-

# Condiciones que caracterizan una Reforma Agraria verdadera

*Para llevar adelante una reforma agraria, las diversas experiencias obtenidas, así como el análisis de otros problemas agrarios, indican que deben tenerse en cuenta los siguientes requisitos:*

- 1.—Ser rápida, masiva y drástica.
- 2.—Afectar tierras y agua.
- 3.—Pagar el mínimo de indemnización, orientando el grueso de las inversiones a crear la infraestructura adecuada a la producción.
- 4.—Liquidar la intermediación, controlando todos los aspectos de la comercialización, acopio y venta.
- 5.—Tener en cuenta las realidades de la producción agrícola. Especialmente para fijar las formas de explotación y para tener en cuenta los elementos regionales y su posible incidencia en la producción.
- 6.—Evitar toda subdivisión innecesaria de la tierra.
- 7.—Asegurar formas de participación del campesino en la ejecución de la reforma y en la explotación de las unidades de producción.
- 8.—Explicitarse en una ley que permita un rápido y eficaz cumplimiento de los objetivos, evitando las interpretaciones múltiples y paralizantes, así como la falta de previsiones.
- 9.—Ir acompañada de una política de atención al beneficiado en todos los rubros.
- 10.—Asegurar el mantenimiento de la producción para ir inmediatamente a un crecimiento de sus volúmenes, en calidad y diversidad.
- 11.—Ir acompañada de cambios en otras esferas de la economía para orientar —sin mayores trabas— los recursos necesarios al desarrollo del agro.
- 12.—Tender —siempre que sea posible— a formas colectivas de producción, comercialización, uso de maquinaria, ayuda, etc.
- 13.—Orientar la tarea educativa y científica teniendo en cuenta la capacitación de los productores, la formación de los técnicos adecuados y las investigaciones que se exijan.

*En este conjunto de condiciones se explicitan los rasgos de una reforma agraria "verdadera", y de su éxito dependerán las posibilidades de superar las limitaciones que caracterizan a los países dependientes.*

(Tomado de "Fichas de Isal", N° 35, p. 2 s.)

glones de la producción agrícola animal (todo el sector de reforma agraria tan sólo produce el 3,5% del valor de la producción), tabaco, caña en gran medida (tan sólo un 13% de la producción nacional) y la mayor parte de las frutas y hortalizas. El valor de la producción por beneficiario apenas alcanza los 4.000 bolívares por año, lo que es un índice del exiguo ingreso que están obteniendo.

Así, la reforma agraria ha jugado un papel muy discutible tanto desde el punto de vista social como económico. Se ha asentado a una parte de los campesinos, pero no se ha logrado incorporar a los mismos al "desarrollo económico, social y político de la Nación". Buena prueba del fracaso en alcanzar estas metas está en el porcentaje de abandono de las parcelas de reforma agraria, las cuales o bien pudieran ser utilizadas como una primera etapa en el proceso de migración rural-urbana o bien hay un reflujó a actividades agrícolas tradicionales de jornalero, obrero agrícola o en otros casos conuquero.

---

## ESTRUCTURA DE PODER

---

A este fracaso aparente de la Reforma Agraria ha contribuido en gran medida el esquema de poder que se encuentra en el campo y la indefinición del Gobierno en cuanto a su política de desarrollo agrícola, con el mantenimiento de un esquema dual de desarrollo y la poca importancia que se le atribuye al sector.

Según se apuntó, en los años cincuenta se encontraba en surgimiento un sector empresarial, el cual se estaba empezando a consolidar. El esquema de poder estaba cambiando del tradicional, en el cual los grandes terratenientes ostentaban el poder económico y político, en favor de los sectores más capitalistas, en cierta forma relacionados con el grupo agroindustrial. Las organizaciones de productores empiezan a cobrar cuerpo y hacer sentir su peso en las decisiones nacionales que afectan al sector. En este punto surge el movimiento campesino, hay un rápido proceso de sindicalización en el campo y la federación campesina pasa a jugar un papel destacado presionando por la reivindicación de tierras y por un cambio en las estructuras del sector rural. En el inicio de los años sesenta, particularmente hasta 1963-64, se

oye la voz de las masas campesinas a través de las organizaciones.

Paralelamente se siguen consolidando las organizaciones empresariales y comienza a vislumbrarse la posibilidad de la existencia de una lucha de poder en el medio rural. Sin embargo, los acontecimientos políticos en escala nacional han de determinar un vuelco en la situación. El surgimiento de las guerrillas urbanas y rurales y el clima de agitación determinan que los partidos de gobierno, quienes controlan las organizaciones campesinas, ordenen el silenciamiento de las mismas en aras de una paz que el país necesita. Es así que las invasiones cesan y la acción de las organizaciones campesinas se canaliza a consolidar su poder y garantizar una clientela electoral mediante la lucha por ciertos recursos, fundamentalmente créditos. Al cese de la presión campesina se le contraponen una creciente actividad de organización empresarial. Personajes íntimamente ligados al sector obtienen destacados puestos en la administración pública y en los escaños del Congreso. La balanza del poder parece inclinarse del lado empresarial.

---

## LA REFORMA AGRARIA MARGINADA

---

Dentro de estas estructuras de poder el Gobierno se encuentra embarcado en un programa de Reforma Agraria que tiene que llevar adelante. Se restringe la dotación de tierras y la afectación en tierras públicas juega un papel importante a fin de no crear los problemas políticos que implicaría una acción agresiva tendiente a afectar la estructura de la propiedad. Los programas de desarrollo oficial se centran en el sector campesino, como programas concretos, pero los recursos se distribuyen entre los distintos grupos.

Ante el peligro de comprometer cada vez más los recursos financieros del BAP en los programas campesinos, se presiona por la creación de un banco que atienda las necesidades de crédito empresarial, cosa que se obtiene con la creación del BANDES. Los controles de la industria procesadora de productos alimenticios impiden que los sectores campesinos tengan acceso a los renglones de mayor rentabilidad. El financiamiento externo para programas de desarrollo agrícola impide a su vez la inclusión de ciertos productos que pudie-

ran garantizar un mayor éxito económico.

Los esquemas organizativos a nivel de beneficiario y la inexistencia de una organización central que coordine los programas de Reforma Agraria en forma integral se constituyen en un freno al desarrollo del sector ante la imposibilidad de garantizar una implementación acorde a las necesidades. La falta de presión campesina, la propaganda adversa a la Reforma Agraria, la abundancia de recursos que permite destinar partidas importantes sin mayor preocupación por los beneficios, contribuyen a que no se haya prestado una mayor atención a los resultados de la Reforma Agraria, a menos que no sea para resaltar la ineficacia de la misma. Pero ¿es que se ha planteado como una situación crítica los escasos resultados obtenidos? ¿Hay real interés en tomar posición definida sobre el futuro de la Reforma Agraria y en elaborar un plan de desarrollo nacional en donde este sector juegue un papel destacado? ¿Se han mantenido los postulados originales que dieron nacimiento a la Ley?

---

## HORIZONTES MENGUADOS

---

En estos momentos la atención que se presta a la Reforma Agraria parece más bien destinada a consolidar los asentamientos ya iniciados, garantizar un ingreso "algo más elevado que el actual", considerado extraordinariamente bajo, y, en resumen, mejorar un poco la situación.

El panorama parece apuntar en la dirección de que no puede esperarse, a menos que haya un cambio radical en la definición de política oficial, un porvenir muy halagüeño para la Reforma Agraria. Probablemente se seguirá incrementando, lentamente, el número de beneficiarios; la participación dentro del producto agrícola escasamente aumentaría, dependiendo de programas de extensión, investigación, la captura de mercados en algunos renglones y un ascenso al menos pequeño en la productividad y, finalmente, los ingresos de los beneficiarios pueden subir en términos reales, sin esperar aumentos espectaculares. En resumen, el pronóstico apunta al mantenimiento de un sector de Reforma Agraria que no se constituya en una amenaza importante, al menos por un tiempo largo, de los sectores empresariales.

