

## **POLÍTICAS Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN LA AGRICULTURA MODERNA VENEZOLANA**

José Rodríguez Rojas  
Universidad Central de Venezuela  
Facultad de Agronomía  
Maracay  
josenri2@gmail.com

### **I. INTRODUCCIÓN**

Como veremos en la sección de aspectos teórico metodológicos las políticas estructurales son aquellas que se plantean en forma explícita para modificar la estructura agraria, tales como la política de colonización de la década de 1950 y la política de Reforma Agraria de la década de 1960 y la actual Ley de Tierras. En este contexto el presente trabajo tiene como propósito analizar las políticas estructurales implementadas en la agricultura moderna venezolana, a la luz de las tendencias estructurales que se han desarrollado en las últimas décadas.

La estructura del trabajo contempla, en primer lugar la sección II dedicada a los aspectos teórico metodológicos. Luego en el punto III se aborda el análisis de los cambios en la estructura agraria y la concentración de la producción y los recursos en 1950. El punto o sección IV se centra en los años que transcurren entre 1950 y 1971. En el mismo se analiza el impacto de la política de colonización y de la Reforma Agraria en la evolución de la estructura agraria. En el punto V se analizan los cambios en la estructura agraria ocurridos en las décadas de 1980 y 1990, y como han influido en la agenda política para la agricultura durante las décadas en cuestión. Finalmente en el punto VI se analiza la Ley de Tierras en el contexto de los hallazgos encontrados en los puntos previos. En la sección final se incluyen las conclusiones.

## **II. ASPECTOS TEÓRICO METODOLÓGICOS**

### **1. El Concepto de Estructura Agraria**

En la definición de estructura agraria asumimos la definición de García como “un conjunto de relaciones cuyo núcleo central es la propiedad sobre la tierra y sobre los medios de producción” (García, 1982, citado por Machado, 2002). Una de las carencias de esta definición, como lo señala Machado, es que no alcanza a visualizar el papel jerárquico que asume la tecnología (Machado, 2002), por lo tanto incorporamos el acceso a las innovaciones tecnológicas como uno de los principales elementos definitorios de la misma.

### **2. La Evolución de la Estructura Agraria**

En América Latina la estructura agraria latifundista se caracteriza por ser bimodal en la que “la estructura agraria configura un sistema donde se conforman dos polos de tenencia de la propiedad de la tierra; uno conformado por un gran número de propietarios con muy poca tierra (minifundio) y otro donde un porcentaje pequeño de propietarios monopolizan un alto porcentaje de ella” (Machado, 2002). El latifundio se caracteriza además por la integración de los campesinos en la constelación del latifundio mediante diversas formas de subordinación que se traducen en la presencia de formas de tenencia indirecta como aparcería, medianería, etc. García (citado por Machado, 2002) diferencia el latifundio de tipo señorial tradicional al de una estructura agraria capitalista, donde el latifundio se ha modernizado y aunque ejerce relaciones de poder sobre el campesinado, tiene un papel más de monopolio de rentas institucionales, a través de la valorización de la propiedad y el cobro de rentas a los empresarios capitalistas. En esta bimodalidad no logra constituirse un sector intermedio de clase media empresarial rural que le haga contrapeso al latifundio.

En la medida que se llevan a cabo reformas agrarias de carácter redistributivo en América Latina ello rompe la bimodalidad mediante la creación de un mercado de tierras y factores donde tienen participación todos los actores

económicos y sociales que desean explotar la tierra con un sentido productivo. Surge una estructura agraria multimodal donde la pequeña, mediana y gran propiedad productiva tienen todas las opciones para su desarrollo y donde los pequeños productores pueden articularse con los otros actores de diferente escala a través de alianzas, negocios y sistemas de cooperación. En la estructura multimodal la clase media es el fiel de la balanza social y política de la estructura y tiende a darle a ésta una sostenibilidad en su sentido más amplio. Sin embargo el proceso modernizador que se ha presentado en América Latina no ha cambiado de manera significativa los rasgos de la estructura agraria tradicional en muchas regiones y zonas (Machado, 2002).

### **3. Políticas Estructurales**

Se consideran políticas estructurales aquellas que explícitamente se plantean como objetivo el cambio o la modificación de la estructura agraria. En el periodo a analizar se conciben e implementan, previo a la Ley de Tierra y Desarrollo Agrario (LTDA), dos políticas estructurales, la política de colonización de la década de 1950 y la política de redistribución de tierras que se enmarcó en la Ley de Reforma Agraria de 1960. La política de colonización, cuyo ejemplo más emblemático fue la colonia agrícola de Turén, se planteó como propósito el desarrollo de una clase media empresarial en el campo venezolano (Delahaye, 2001a), en el contexto de un propósito más general de obstaculizar el desarrollo de iniciativas socialistas o comunistas en el campo. En este sentido afirma el jefe del gobierno que instrumentó el proyecto Turén, que se buscaba “el acondicionamiento de más de un millón de hectáreas, con el propósito de llevar

adelante una verdadera creación agraria formando en Venezuela una clase de granjeros que significaría por una parte, el establecimiento de una producción agraria racional, y por otra, la creación de una clase media rural económicamente fuerte constitutiva de una valla infranqueable para la propagación del comunismo” (Pérez Jiménez, citado por Pacheco,1990). El proceso de Reforma Agraria enfatizó la redistribución de la tierra y la construcción de una vía de desarrollo campesina, sin embargo, también buscó favorecer y proteger a la pequeña y mediana explotación empresarial (Soto, 2006). En este último aspecto fue una continuidad del proceso de modernización de los años 50.

#### **4. Indicadores a Utilizar**

A los fines de este trabajo nos concentraremos en lo referente al tamaño de las explotaciones medidas en hectáreas y la distribución de la producción y los recursos, principalmente la tierra, entre los diversos tipos de explotaciones; a fin de caracterizar los cambios y la evolución de la estructura agraria. Como los censos agropecuarios no dan directamente la información relativa a la distribución del valor de la producción entre los diferentes tamaños de fincas, fue necesario estimarla mediante un procedimiento que puede consultarse en detalle en Rodríguez (1987). Este indicador lo utilizamos para caracterizar los cambios en la estructura de producción que nos permite evidenciar cual es el aporte productivo de los diversos tipos de finca.

Para caracterizar la concentración de la tierra se utiliza la distribución de la misma entre los diversos estratos de tamaño, utilizando para ello la información suministrada por los censos agropecuarios. A fin de determinar el peso de las grandes explotaciones latifundistas se utilizará la proporción de la superficie bajo explotación que se concentra en las mismas.

#### **5. La Tipología de las Fincas Usadas como Referencia**

Siguiendo la clasificación que a tales efectos han hecho varios autores sobre el caso venezolano (MAC, 1959; CENDES, 1968; Losada, 1976) asumiremos tres estratos de tamaño: por un lado la pequeña explotación que ubicaremos por debajo de las 10 ha; en segundo lugar la mediana explotación que ubicaremos entre 10 y 1 000 ha; por último la gran explotación que ubicaremos por encima de 1 000 ha. En este último tramo diferenciaremos la fracción más pequeña de la gran explotación, que como veremos a lo largo del trabajo se ve involucrada en el proceso de modernización, y la gran explotación latifundista. En ese sentido uno de los criterios que tomamos como referencia es la definición planteada en la LTDA como explotación latifundista, en su versión del 2001, la cual la define como fincas con 5 000 ha de tierra o más. Adicionalmente a ello se incorporan otros criterios para esta definición, como su precaria vinculación al proceso de modernización, lo cual deriva en una baja o nula utilización de los insumos tecnológicos propios de la actividad agropecuaria moderna, lo que implica bajos niveles de productividad.

## **6. Periodos a Analizar**

Los periodos bajo análisis se definieron en función de la disponibilidad de la información censal y la instrumentación de las políticas estructurales. En primer lugar, se aborda el análisis de la estructura agraria y la concentración de la producción y los recursos en el año 1950, en función de la información de ese año. Ello nos permite evaluar los efectos de los esfuerzos de modernización que comenzaron a implementarse en la década pasada. A continuación analizamos los cambios ocurridos entre 1950 y 1971, a fin de determinar los efectos de la política de colonización y el impacto de la Reforma Agraria en la estructura agraria. En la sección siguiente se hace un balance de los cambios estructurales ocurridos a lo largo de las décadas de 1980 y 1990 y del peso de la explotación latifundista en esos años; igualmente se aborda la evolución de la agenda política para el campo

como consecuencia de los cambios en la estructura agraria. La sección final se centra en el análisis de la LTDA y sus repercusiones.

### **III. LA CONCENTRACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y LOS RECURSOS EN 1950**

En la distribución de la tierra priva una estructura agraria bimodal, sin embargo los mayores niveles de concentración de la tierra se presentan en las tierras cuya actividad principal es la pecuaria o donde las actividades agrícola y pecuaria se presentan combinadas. En las tierras donde priva la actividad agrícola vegetal, 2/3 de las mismas se concentran en fincas cuyo tamaño se ubica por debajo de las 1 000 ha (Cuadro 1). Debido a que el 75 % de la superficie bajo explotación se encuentra vinculada al uso pecuario, los elevados niveles de concentración en estas tierras se reflejan y condicionan el nivel de concentración del sector agrícola en su globalidad.

Sin embargo, el uso de la tierra contrasta con la composición del valor de la producción, ya que 78 % del valor de la producción proviene del subsector vegetal, lo que evidencia la elevada subutilización de la tierra para uso pecuario (Banco Central de Venezuela, 1960). Alrededor de 60 % de las fincas mayores de 1 000 ha utilizan menos del 80 % de la superficie de la finca (Rodríguez, 1987). Ello trae como consecuencia que el producto agrícola por hectárea de uso vegetal fuera de 244.69 Bs muy superior al rendimiento de la superficie utilizada para la producción animal que era de 17.92 Bs (Rodríguez, 1987).

En consecuencia el fenómeno de la concentración de la tierra sobrevive en 1950 como una derivación de un proceso histórico que se inicia con la conformación del hatu llanero, no es un proceso que aparece asociado a la modernización de la agricultura, pues ésta apenas se inicia.

#### **Cuadro 1. Distribución de la superficie bajo explotación en los diversos estratos de tamaño y según la actividad principal, año 1950**

Tamaño (ha)	Tipo de actividad (%)		
	Agrícola	Pecuaría	Agropecuaria
Menos de 499.9	60.07	5.05	14.73
500 - 999.9	7.97	4.12	7.32
Más de 1 000	31.96	90.83	77.95

Fuente: Ministerio de Fomento (1959); Rodríguez (1987).

Debido a la situación descrita, la estructura de la producción vigente para 1950 refleja ya el predominio de los sectores de la mediana producción en el sector agrícola, como una consecuencia de los cambios que ya la incipiente modernización agrícola está incentivando en la estructura agraria (Cuadro 2).

En consecuencia, si bien la distribución de la tierra refleja una estructura agraria bimodal propia de la estructura latifundista, debido al elevado peso de las tierras de uso pecuario en el conjunto, los esfuerzos de modernización que se llevan a cabo en los años previos ocasionan cambios en la estructura de producción que genera una estructura muy heterogénea, donde la gran explotación coexiste con sectores de la pequeña y mediana producción, que aportan la mayoría del valor de la oferta interna de materias primas y alimentos.

#### **IV. LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES OCURRIDOS ENTRE 1950 Y 1971 COMO CONSECUENCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE COLONIZACIÓN Y DE REFORMA AGRARIA**

##### **1. La Modernización de la Producción Vegetal y Animal**

Las políticas estructurales que se llevan a cabo entre 1950 y 1971 son parte de un esfuerzo modernizador que entre 1950 y 1961 se concentra fundamentalmente en el subsector vegetal. Sin embargo, dicho esfuerzo involucra

**Cuadro 2. Proporción del valor de la producción del sector agrícola (producción vegetal y animal) aportado por los diversos tipos de explotación. 1950**

Tipo de explotación	Valor de la producción del sector agrícola (%)
Pequeña	24.5
Mediana	54.1
Grande	21.4

Fuente: Rodríguez (1987).

progresivamente a la producción bovina, lo cual se refleja en un incremento de 50 % en la productividad a lo largo de la década de 1950 y un crecimiento de la superficie de pastos cultivados que logra duplicarse durante esos años. Este proceso de modernización continúa a lo largo de la década de 1960 y 1970, cuando la superficie de pastos cultivados se cuadruplica y la productividad supera el doble del valor que tenía a inicios de la década de 1950 (Figura 1).

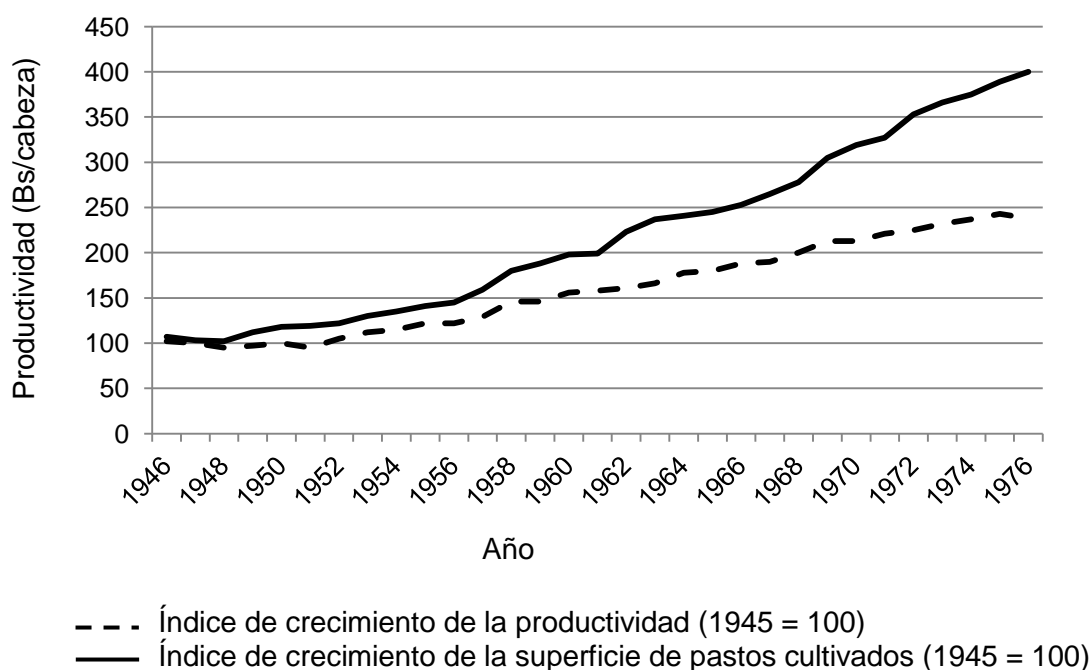




Figura 1. Índice de crecimiento de la productividad (Bs/cabeza) de la producción bovina (carne y leche) y de la superficie de pastos cultivados (1945 = 100)

Fuente: Banco Central de Venezuela (1978); cálculos propios.

## 2. Los Cambios en la Estructura Agraria

### a. Cambios en el número de empresas

En el Cuadro 3 puede observarse los cambios en el número de empresas durante los años que van desde 1950 a 1971, periodo durante el cual se implementó la política de colonización y se llevó a cabo la mayor parte del esfuerzo de redistribución impulsado por el proceso de Reforma Agraria. En el lapso 1950 a 1961 se observa un incremento generalizado del número de empresas en todos los estratos de acuerdo al tamaño, asociado ésto a la expansión de la frontera agrícola que se da como consecuencia de la política de colonización. Sin embargo el mayor crecimiento relativo se da en los estratos ubicados entre 10 y 999 ha, lo que fue consecuencia del sesgo de la política de colonización que se orientó a privilegiar el crecimiento de este tipo de explotación. Las empresas que menos crecen son aquellas ubicadas en el estrato que hemos denominado de la gran explotación (mayores de 2 500 ha).

Paradójicamente, a pesar del esfuerzo de redistribución que impulsa la Reforma Agraria entre 1961 y 1971, se produce un descenso del número de empresas ubicadas en el estrato de menor tamaño y un incremento generalizado en el número de empresas ubicadas en el sector intermedio y en el estrato de menor tamaño de las grandes explotaciones (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Número de explotaciones del sector agrícola (años 1950, 1961, 1971) e índice de crecimiento 1950 - 1961 y 1961 - 1971**

Tipo de explotación según tamaño (ha)	Año			Índice	
	1950	1961	1971	1950-1961 (1950=100)	1961-1971 (1961=100)
Menos de 10	168 004	213 419	171 173	127	80
De 10 a 999.9	63 304	97 835	108 206	155	111
1 000 y más:	3 422	4 223	4 904	123	116
1 000 a 2 499.9	1 669	2 335	2 914	140	125
2 500 o más	1 753	1 888	1 990	108	105
<b>Total</b>	<b>234 730</b>	<b>315 477</b>	<b>284 283</b>	<b>134</b>	<b>90</b>

Fuente: Ministerio de Fomento (1976); Rodríguez (1987).

El descenso observado en las empresas pequeñas es un reflejo de su incompatibilidad con la orientación del desarrollo tecnológico sesgado hacia la mecanización, ya que las innovaciones mecánicas demandan una escala mayor para ser rentables. La reforma agraria no logra consolidar un desarrollo campesino de consideración a partir del proceso de redistribución de la tierra que se dio en estos años. La gran mayoría de los beneficiarios de dotaciones abandona las tierras entregadas, las cuales pasan a estimular el desarrollo de un activo mercado informal de tierras. En consecuencia el proceso de reforma agraria termina por potenciar el desarrollo de la clase media empresarial (Delahaye, 2001a).

#### **b. El control sobre la tierra**

Asociado al proceso de modernización que se evidencia en la producción bovina y vegetal y a la implementación de las políticas estructurales, se desarrolla un activo mercado de tierras que genera importantes transformaciones en la distribución de la misma. Las empresas medianas incrementan su control sobre la tierra, el cual pasa de 18.89 % del total de la superficie, en 1950, a 31.1 % en 1971. En este contexto el control sobre la tierra de las explotaciones que la Ley de Tierras del año 2001 llama latifundistas se contrae sustancialmente pasando de 55.83 % en 1950 a 37.6 % en 1971, como se detallará más adelante.

#### **c. Concentración de la producción**

Cuando analizamos la distribución de la producción entre las unidades de producción según su tamaño durante el periodo en el que se implementó la política de colonización (1950 a 1961) observamos que al final del mismo se incrementó, fundamentalmente, la importancia de los sectores medios, los cuales pasaron a aportar casi 2/3 del valor de la producción vegetal. La pequeña producción también incrementó su aporte, mientras lo que hemos denominado la gran explotación disminuyó sustancialmente su contribución. En consecuencia a finales de la década de 1950 la estructura agraria (del subsector vegetal) aparece dominada por los sectores de la pequeña y mediana producción (Cuadro 4).

El esfuerzo redistributivo de la Reforma Agraria entre 1961 y 1971 se centra mayoritariamente en el subsector vegetal. Cuando analizamos los cambios en la distribución del valor de la producción vegetal entre los diversos estratos de tamaño observamos que los sectores de la pequeña producción disminuyen su participación y los llamados sectores intermedios la incrementan. En consecuencia, a finales del periodo durante el cual se implementan la política de colonización y la de Reforma Agraria, la actividad productiva descansa fundamentalmente en los sectores medios que aportan casi el 70 % del valor de la producción vegetal. Ello evidencia que la política de colonización logró sus propósitos de crear una clase media empresarial en el campo venezolano (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Distribución del valor de la producción según tamaño de la explotación (años 1950,1961 y 1971)**

Tipo de explotación según tamaño (ha)	Valor proporcional de la producción por año (%)		
	1950	1961	1971
Menos de 10	24.5	29.4	21.9
De 10 a 999.9	54.1	62.7	69.2
1 000 o más	21.4	7.7	8.8

Fuente: Rodríguez (1987).

**Cuadro 5. Proporción de la superficie bajo explotación ocupada por las fincas de los sectores medios y las fincas latifundistas (1961 a 1997)**

Tipo de finca según tamaño (ha)	Proporción de la superficie controlada por año (%)				
	1950	1961	1971	1985	1997
Medianas (10 a 999.9)	18.9	25.4	31.1	39.8	50.4
Latifundistas (5 000 o más)	55.8	45.1	37.6	29.0	19.3

Fuente: Censos agropecuarios (Tomado de Delahaye, 2001b; Rodríguez, 1987); cálculos propios.

## **V. UN BALANCE DE LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES Y LA AGENDA POLÍTICA ENTRE LA DÉCADA DE 1980 Y LA DE 1990**

### **1. La Tendencia a la Expansión de los Sectores Medios**

Durante este periodo se mantiene la tendencia a la expansión de los sectores medios, los cuales pasan de controlar el 31.1 % de las tierras en 1971 a ocupar el 50.4 % de la superficie bajo explotación a finales de los 90 (Cuadro 5). En consecuencia, se consolida en el largo plazo “un proceso que se puede calificar de medianización de las explotaciones agrícolas”. Si bien el proceso de reforma agraria no se lo planteó como un objetivo prioritario “son las fincas medianas las que se desarrollan considerablemente a lo largo del proceso (Delahaye, 2001a). Estas tendencias han sido confirmadas por otros autores como Soto (2006).

### **2. El Peso del Latifundismo Ganadero**

Como hemos visto, el proceso de modernización involucra a un sector de la ganadería, lo cual se refleja en el crecimiento de la superficie de pastos cultivados; ello se aprecia en el aumento de la importancia del estrato ubicado entre 1 000 y 2 500 ha; las explotaciones latifundistas, en contraste, reducen su peso relativo en la distribución de la tierra. Como podemos ver en el Cuadro 5 la proporción de tierras en este tipo de fincas (mayores de 5 000 ha) disminuye

progresivamente desde 1950 hasta finales de los años 90, cuando llegan a tener menos de 20 % de la superficie bajo explotación.

Cuando observamos la importancia de las fincas mayores de 5 000 ha en estados como Portuguesa, que ha sido una de las regiones donde se ha concentrado la expansión de la clase media empresarial, constatamos que no tiene una importancia significativa. La mayor importancia relativa de las fincas que hemos denominado latifundistas se localizan “sobre todo en regiones del país con escaso potencial productivo y poca población (como las grandes extensiones de tierra ecológicamente frágiles al sur del río Orinoco y aquellos llanos al norte del río, expuestos a prolongados periodos de sequía, seguidos por inundaciones” (Parker, 2008).

### **3. Los Cambios en la Agenda Política para el Campo en las Décadas Previas a la Aprobación de la Ley de Tierras**

De lo evidenciado en las secciones previas se puede deducir que la estructura agraria ha evolucionado, de una estructura bimodal donde los latifundistas ganaderos tenían el monopolio de la tierra, a una estructura multimodal donde los sectores medios tienden a tener el control de una proporción sustantiva de la tierra y coexisten con pequeños y grandes productores que se han involucrado en el proceso de modernización. En las décadas previas a la aprobación de la LTDA el predominio de los sectores medios en la estructura agraria se reflejó en un cambio en las prioridades del sector agrícola. Ello se hizo evidente en la amplia consulta que se hizo a nivel nacional para la elaboración del Plan de Desarrollo Agrícola a Largo Plazo (PLANAGRI) a inicio de la década de 1980. El tema de la seguridad alimentaria, entendida como autoabastecimiento, se posiciona como uno de los temas prioritarios. En consecuencia son las políticas relacionadas con el estímulo a la producción interna como las de financiamiento, precios e infraestructura las que ocupan lugar prioritario. En el listado de los

objetivos del PLAN y sus prioridades el tema de la tenencia aparece entre las últimas (MAC, MARNR, PLANAGRI, 1983).

Cuando en el PLANAGRI se aborda el tema de la tenencia de la tierra se plantea la necesidad de incrementar la seguridad jurídica mediante la concesión de la propiedad plena de la tierra y la conveniencia de implementar mecanismos que impidan la concentración de la tierra. Si bien la política de tenencia no se orienta en esos años a conceder la propiedad plena a los agricultores, si se produce una reorientación de dicha política a partir de 1974, hacia aumentar la seguridad jurídica. Ello se instrumenta a través del proceso de regularización de la tenencia de las tierras, entregadas originalmente a los campesinos beneficiarios de la Reforma Agraria, pero que la clase media en su expansión había ocupado en forma precaria (Delahaye, 2001a).

En el acto de titulación llevado a cabo en el marco de la política de regularización de la tenencia de la tierra, se creó un derecho de propiedad a favor de los medianos y pequeños productores empresariales beneficiarios de la titulación. “El Instituto Agrario Nacional se desprendía del derecho patrimonial del inmueble en el momento de la adjudicación otorgada por el Directorio” al productor (Soto, 2006). Si bien es un derecho de propiedad limitado, pues la “dotación estaba condicionada en su ejercicio a limitaciones y restricciones establecidas en la propia ley...(son) derechos... que no pueden desconocerse... dentro del Estado de Derecho vigente (Soto, 2006). Otro derecho que se crea es el derecho del agricultor de permanecer en las tierras que estuviera trabajando. “La Ley de Reforma Agraria de 1960, en el artículo 2, letra c, garantizaba a los agricultores (el derecho)... a permanecer en las tierras que estaban cultivando mediante el cumplimiento de determinadas condiciones, términos y formalidades establecidas en la misma ley (Soto, 2006) “el legislador agrario del sesenta contempló en el artículo 148 ejusdem, el procedimiento administrativo mediante el cual se hacía efectivo el derecho de permanencia. Posteriormente con la promulgación de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios

de 1982, artículo 12, este derecho fue reconocido y amparado mediante una acción especial de permanencia agraria” (Soto, 2006). En síntesis en el arreglo institucional que se desarrolla en el contexto de la política de regularización de la tenencia se crean derechos de propiedad y permanencia que aumentan la seguridad jurídica sobre la tierra de la clase media empresarial, lo cual deriva en una menor incertidumbre de los productores a la hora de realizar inversiones.

Paralelamente al desarrollo de un arreglo institucional que aumentó la seguridad jurídica de los productores, se instrumenta una agenda orientada a priorizar políticas que incentiven el autoabastecimiento. Estas políticas se concretan en la segunda mitad de la década de 1980, enfatizando las políticas de precios y subsidios que perseguían aumentar la rentabilidad de la agricultura. Como consecuencia de ello se produjo un fuerte crecimiento de la superficie y de la producción agrícola en lo que dio en llamarse “El Milagro Agrícola” (Gutiérrez, 1995).

El tema de la seguridad alimentaria siguió siendo en los años 90 un tema de discusión prioritario. Cuando se plantea la necesidad de actualizar el marco legal que rige al sector agrícola y se hace un esfuerzo de concertación entre industriales y agricultores para la elaboración del mismo, se establece una polémica entre ambos sectores sobre la concepción de la seguridad alimentaria. Los representantes gremiales de la clase media empresarial agrícola insisten en una visión que enfatiza el autoabastecimiento, mientras que los industriales enfatizan el tema del acceso en el marco de una política de apertura. Al final la concepción de los gremios agrícolas se inserta en la constitución en el artículo 305, donde se hace énfasis en la obligación del Estado de garantizar la seguridad alimentaria, estimulando la producción interna de alimentos y materias primas (Llambí, 1998; Rodríguez, 2008). La Constitución también incorpora el artículo 307 el cual incluye el latifundio y el rescate de tierras como temas prioritarios a pesar que, como hemos visto, el latifundio dejó de ser un problema de importancia a finales de los años 90. Ello refleja que la matriz de opinión que da relevancia al

latifundio en las tierras para uso pecuario se mantiene en el tiempo a pesar de los cambios en la estructura agraria. En consecuencia, la constitución del 1999 incorpora dos agendas políticas para el campo, una que obliga al Estado a diseñar una estrategia para incrementar el autoabastecimiento y otra que soporta un cuerpo de políticas orientadas al rescate de tierras, a fin de garantizar la erradicación del latifundio.

En síntesis, en la medida que la clase media empresarial se convierte en la base social de la producción interna, se lleva a cabo una agenda orientada a priorizar el tema de la seguridad alimentaria y el autoabastecimiento. En este contexto se desarrolla un arreglo institucional en el marco del cual se crean derechos, de propiedad y permanencia en la tierra, a favor de estos sectores. Este proceso culmina con la inserción en la Constitución de 1999 del artículo 305, en el que se establece la obligación del Estado de garantizar la seguridad alimentaria, lo cual implica políticas favorables a los sectores de la clase media empresarial que constituyen la base social fundamental de la producción interna. En este contexto los campesinos han dejado de ser un actor significativo en el panorama agrario. La constitución también incorpora un articulado que soporta una agenda política que enfatiza la lucha contra el latifundio y el rescate de tierras, como fue señalado anteriormente.

## **VI. LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI: LA LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO (LTDA)**

### **1. El Sesgo Antilatifundista de la LTDA**

Con el gobierno que se inicia en 1999 se busca definir un nuevo arreglo institucional en torno a lo que Soto (2006) llama “el modelo agrario bolivariano”, cuyas directrices fundamentales se esbozan en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007. En dicho plan se plantea la necesidad de un mayor equilibrio entre el interés individual y el social. A tal fin se propone “un conjunto de medidas



que permitan el desarrollo de una poderosa economía social. Entre ellas la formación de microempresas, nuevas formas cooperativas y empresas campesinas...” (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, citado por Soto, 2006).

El citado plan plantea un diagnóstico de la agricultura venezolana en los siguientes términos: “... la agricultura venezolana se caracteriza por una marcada concentración de la propiedad de las mejores tierras en un reducido número de familias y un vasto sector campesino sin oportunidades... Mediante la aplicación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se iniciará un proceso de democratización de la propiedad rural que conducirá a una nueva mayor justicia en la distribución de la riqueza y el ingreso en el campo...” (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, citado por Soto, 2006). Este diagnóstico reproduce a grandes rasgos los señalamientos del Viceministro de Agricultura y Tierras de la época quien señaló “A nuestro juicio no se lograron ninguno de los objetivos de la Ley de Reforma Agraria de 1960. El latifundio sigue vigente, ésto se puede comprobar... observando la alta concentración (de la tierra en) los extensos territorios del país...” (Navas, 2000). Este diagnóstico en el que se plantea la vigencia en la agricultura venezolana de una estructura agraria bimodal propia del latifundismo, no guarda ninguna relación con la estructura agraria vigente a finales de la década de 1990, como lo hemos evidenciado en las secciones previas. La LTDA define el latifundio, en la versión aprobada en el año 2001, recurriendo a criterios cuantitativos y cualitativos. En cuanto a los cuantitativos lo define como explotaciones mayores de 5 000 ha. Hemos visto en las páginas previas que lo que se observa en el largo plazo es una tendencia a la desconcentración de la tierra y un fuerte descenso del peso de las explotaciones mayores de 5 000 ha hasta representar en 1997 un poco menos del 20 % de la superficie explotada. Adicionalmente a ello, visto el latifundio como el soporte de una estructura agraria, la misma desapareció hace varias décadas. Como bien lo señala Delahaye (2008) “El latifundio se trata de una forma de

producción que desapareció de Venezuela con el peonaje de los años 1960; atacarlo ahora (como pretende la LTDA no tiene sentido histórico, en la medida que sus protagonistas, hacendados y peones, desaparecieron del escenario agrario)". Como lo hemos visto en las secciones previas, la estructura agraria evolucionó, dejando atrás la estructura bimodal donde los latifundistas tenían el control sobre la tierra, a una estructura multimodal donde los sectores medios tienen un elevado control sobre la tierra y una gran influencia en la agenda política para el campo.

## **2. El Proceso de Rescate de Tierras Impulsado por la LTDA se Concentra en las Grandes Explotaciones Ganaderas**

Los señalamientos de la LTDA tienen sentido si se consideran las tierras sometidas al uso pecuario. Como ya lo hemos señalado, a fin de reducir las tensiones con los grupos agrarios tradicionales ligados al latifundismo, la Reforma Agraria de los sesenta se concentró fundamentalmente en el subsector vegetal y eludió afectar las tierras dedicadas a la ganadería. Estas tierras ciertamente presentan un elevado nivel de concentración y un elevado coeficiente de subutilización. En consecuencia algunas de las acciones enmarcadas en la LTDA se orientaron en su implementación hacia estas tierras, "concentrándose estas acciones en los estados donde predomina la ganadería de cría extensiva en el llano bajo o en zonas muy poco pobladas del estado Bolívar... representando 72 % de las tierras que han pasado a manos del Instituto Nacional de Tierras (INTI)" (Hernández, 2010). Estas acciones mantienen una línea de continuidad con el sesgo contra la gran explotación que caracterizó a la Reforma Agraria de 1960.

## **3. La LTDA y el Desconocimiento de los Derechos de Propiedad y Permanencia de la Clase Media Empresarial**

En la implementación de la LTDA, las acciones han ido más allá de las tierras ocupadas por las grandes explotaciones ganaderas y han involucrado a sectores de la pequeña producción y de la clase media empresarial, que no corresponden con la definición de latifundio establecida por la Ley de Tierras en su versión inicial. En cuatro entidades federales del país, de características muy disímiles (Delta Amacuro, Táchira, Trujillo y Zulia) las superficies promedio recuperadas son inferiores a 400 ha (Hernández, 2010).

Como hemos visto en los periodos previos la tendencia central, en cuanto a los cambios estructurales se refiere, ha sido hacia la expansión de los sectores medios. Buena parte de esta expansión se llevo a cabo en las tierras entregadas originalmente a los campesinos beneficiarios de la Reforma Agraria. En la medida que en la agenda política se impuso el tema de la seguridad alimentaria a lo largo de las décadas de 1980 y 1990, la política de tenencia perdió importancia y se orientó a la regularización de la situación de tenencia precaria que había surgido en el proceso de expansión de los sectores medios, generándose tanto un derecho de propiedad como de permanencia en las tierras, a favor de los sectores medios. En este sentido la LTDA se ha propuesto, desde sus inicios en el año 2001, desconocer estos derechos. El artículo 90 de la LTDA, en la versión aprobada en el 2001, pretendía desconocer la existencia del derecho de propiedad sobre las bienechurías que los agricultores habían desarrollado en las tierras que explotaban. En sentencia del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), que declaró la nulidad del artículo señalado, se argumentaba que si bien el derecho de propiedad es susceptible de limitación, dicha limitación no puede suponer un desconocimiento del mismo como pretendía la LTDA (Soto, 2006). La LTDA establecía una confiscación de facto de las bienechurías.

Por otro lado, el proceso de rescate de tierras instrumentado por el INTI, basado en la ocupación preventiva de las tierras, desconoce el derecho de permanencia de los agricultores en las tierras que ocupan. El artículo 89 de la LTDA, en su versión inicial del 2001, desconocía este derecho. Sin embargo, el

TSJ al declarar inconstitucional dicho artículo negó la posibilidad de que el INTI interviniera administrativamente las tierras objeto de rescate. Sin embargo, a través de las cartas agrarias se ha pretendido eludir estos derechos y el control de los tribunales. Las cartas agrarias no tienen su origen en la LTDA sino en el Decreto Presidencial N° 2 290 de fecha 31 de enero de 2003 (Soto, 2006).

En este sentido, algunas acciones de la LTDA se orientan a generar una involución en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra desarrollado en el marco de la Ley de Reforma Agraria de 1960, desconociendo los títulos que se han entregado a los ocupantes en situación jurídicamente precaria para regularizar su situación jurídica. Se han expropiando las tierras que han sido objeto de titulación, entregando autorizaciones a nuevos ocupantes a través de las llamadas cartas agrarias. Ello además de socavar las bases jurídicas de la expansión de las clases medias del campo, que se venía dando, siembra a futuro una situación conflictiva al entregar títulos sobre tierras que ya habían sido objeto de titulación (Delahaye, 2010).

#### **4. La Orientación Campesinista de la LTDA**

En la línea redistribucionista, al amparo de la LTDA se ha desarrollado una agenda orientada a la democratización de la propiedad de la tierra, que persigue la creación de una vía de desarrollo campesina como pretendió infructuosamente la Reforma Agraria de 1960. Funcionarios de diversa jerarquía han desarrollado una apología de las pequeñas explotaciones, promocionado una agenda en la que estas explotaciones pequeñas aparecerían como prioritarias en la política agraria. En ese sentido, se buscaría retornar a la orientación de los primeros años del proceso de reforma agraria, periodo en el que se hizo énfasis en la redistribución de las tierras buscando la creación de una vía de desarrollo campesino, pero, enfatizando en esta oportunidad las formas asociativas. Lo que se aprendió de la experiencia del sector reformado de la reforma agraria anterior,

era que las consecuencias de una entrega de tierras en forma individual... dificultaba mucho que el campesino se asentara y produjera para el mercado... de esta experiencia el gobierno bolivariano sacó como conclusión que sería mejor construir el sector reformado a base de cooperativas, es decir, entregar las tierras a los campesinos, no en forma de lotes individuales, sino a cooperativas que se formarían para recibirlas (Parker, 2008). Sin embargo, estas formas asociativas no mantienen mayores diferencias con las organizaciones campesinas de la Reforma Agraria, en la medida que se trata de empresas paraestatales con una precaria participación del campesinado y donde la sostenibilidad está en función del subsidio estatal. Su propósito no tiene como objetivo único los aspectos productivos, sino que se enmarcan en la política general de reducir los niveles de pobreza y mejorar el nivel de vida de los campesinos (Parker, 2008). En consecuencia, los propósitos son más de orden social que productivos. Cuando se analizan los aspectos productivos y la contribución de las cooperativas a la producción agrícola, ésta parece ser modesta, a pesar de los considerables recursos que se han dedicado a fomentar su desarrollo. En un análisis prospectivo, su contribución a resolver los problemas de abastecimiento ante una eventual caída de las importaciones es limitada (Partker, 2008). Dado los precarios resultados en términos productivos de las formas asociativas, en torno a estas tierras se está repitiendo la experiencia del proceso de Reforma Agraria de 1960.

## **5. El Cambio en la Definición del Latifundio**

Como hemos visto, a fin de justificar la necesidad de democratizar la propiedad de la tierra, la LTDA se planteó como uno de sus propósitos fundamentales la lucha contra el latifundio. El concepto de latifundio, que se incluyó en la versión de la LTDA en el 2001, recibió innumerables críticas; debido a ello en la reforma a la citada ley del año 2005 se elimina el criterio cuantitativo por el cual se identificaba el latifundio con las fincas mayores de 5 000 ha. En la

nueva concepción que priva en la reforma del 2005 se constata “la existencia de un latifundio, cuando señalada su vocación de uso... se evidencie un rendimiento idóneo menor al 80 %” (Soto, 2006). Sobre la base de este instrumento legal puede definirse “como latifundio una unidad productiva de hortalizas ociosa o inculca de 10 hectáreas... o un hato ganadero de explotación extensiva de 30 000 hectáreas...” (Soto, 2006). Durante el periodo de vigencia de la LTDA “los burócratas del régimen ... (han procedido)... a afectar, a rescatar y a ocupar bajo el argumento del mantenimiento de fincas incultas y ociosas, sin la existencia de planes nacionales de ordenación agroalimentaria que permitan un diagnóstico de la situación de las tierras... tal como lo exige la normatividad agraria vigente, lo que ha generado un clima de vulnerabilidad y riesgo para la integridad de personas y bienes” (Soto, 2006). En consecuencia, la definición de tierra ociosa o inculca se transforma en un elemento subjetivo que aumenta la discrecionalidad de la burocracia y ha sido utilizada como argumento en los procesos de rescate de tierras contra los sectores de la pequeña y mediana producción empresarial. En este aspecto hay un contraste con el manejo del concepto de función social en los años sesenta, cuando sirvió de argumento para apoyar la protección de los sectores medios por parte de la Ley de Reforma Agraria.

Hemos señalado que el arreglo institucional que se desarrolla al amparo del llamado “modelo agrario bolivariano”, busca desconocer los derechos de propiedad y permanencia de la clase media empresarial; a través del proceso de rescate de tierras, busca recuperar para el dominio público las tierras ocupadas por estos sectores en algunas regiones del país. Esta estrategia de rescate de tierras ha sido la estrategia prioritaria del régimen agrario del actual gobierno, para lo cual la LTDA ha sido insuficiente. El gobierno ha considerado necesario recurrir al mecanismo de las cartas agrarias como soporte del procedimiento de afectación y rescate, justificando las mismas por razones de seguridad alimentaria. En ese sentido, en sus considerandos, el Decreto Presidencial N° 2 290, que da soporte a dichas cartas, destaca que “la seguridad alimentaria constituye un elemento

esencial a fin de preservar la salud y el bienestar general del colectivo... el desarrollo del país exige el fortalecimiento del sector productivo, especialmente el agroalimentario, necesario para garantizar el abastecimiento del país”. En función de ello, el mencionado decreto establece que las tierras del INTI y de los organismos en los cuales el Estado tenga más de 50 % de participación, pasen a manos de las comunidades campesinas organizadas, diseminadas en todo el territorio nacional” (Soto, 2006). En consecuencia, la seguridad alimentaria en el nuevo arreglo institucional, busca soportarse sobre las comunidades campesinas organizadas, y no sobre la clase media empresarial como se planteaba en el periodo previo a la LTDA. Como ya hemos señalado, existen evidencias que indican que la respuesta productiva de las comunidades campesinas ha sido limitada, por lo que fundar la seguridad alimentaria en estas comunidades luce como un proyecto difícil de concretar.

## **6. Dos Líneas de Acción en la Agenda Política para el Campo**

Un análisis de las políticas instrumentadas en el periodo reciente evidencia que se perfilan, en la coyuntura actual, dos agendas en la política gubernamental dirigida al sector agrícola: una agenda enmarcada en el artículo 305 de la Constitución de 1999, que mantiene una continuidad con las prioridades políticas que se habían desarrollado previamente, orientadas a enfatizar el tema de la seguridad alimentaria y el autoabastecimiento. La política gubernamental es mucho más amplia y diversa de lo aquí planteado, ya que abarca políticas de transferencias a través de las diversas misiones e inversión en infraestructura (Hernández, 2010). Aquí sólo nos referimos a las políticas que tienen implicaciones estructurales como la LTDA y las enmarcadas en el artículo 305 (financiamiento, precios y subsidios a la producción). Estas políticas se han instrumentado principalmente en el rubro cereales, estimulando en algunas regiones, como el estado Portuguesa (asiento fundamental de la clase media empresarial) un fuerte crecimiento de la producción, en particular de maíz (Bolívar,

2008; Hernández, 2010). Otra agenda que enfatiza los aspectos sociales, es la impuesta al amparo de la LTDA y de las cartas agrarias, que desconoce los derechos de propiedad y permanencia de los sectores empresariales con base a diversos criterios, y plantea desarrollar un proceso de redistribución en las tierras ocupadas por los diversos estamentos de los grupos empresariales, incrementando la inseguridad jurídica y la incertidumbre que enfrentan estos grupos. Esta última agenda, hasta el presente se ha concentrado en algunas regiones y los conflictos que ha generado no parecen ser un fenómeno generalizado (Hernández, 2010), pero ha promovido expectativas cuya influencia es necesario evaluar.

De las dos agendas políticas señaladas, el énfasis se ha puesto en la orientada a la redistribución de los recursos, lo cual puede ser uno de los factores que ha contribuido al precario comportamiento de la producción agrícola y pecuaria en los últimos años. Si no se consideraran los cereales, se hubiera producido un decrecimiento de 3 % en la producción agrícola por habitante durante el periodo. Con relación a la ganadería, la producción de carne ha bajado y el rebaño bovino se mantiene prácticamente estancado en el periodo señalado (Hernández, 2010).

## **VII. CONCLUSIONES**

En los inicios de la modernización priva una estructura agraria bimodal, propia del latifundismo. La elevada concentración y subutilización de la tierra se da en la superficie usada con fines pecuarios. La política de colonización promueve la creación de una clase media empresarial que la Reforma Agraria potencia, conciliando la función social y productiva de la tierra. En los años 80 y 90 los sectores medios ligados a la agricultura vegetal y principalmente a los cereales, desarrollan una estrategia de posicionamiento institucional que les permitió colocar la seguridad alimentaria como un tema estratégico y su inclusión en la constitución



de 1999. Además, lograron desarrollar derechos de propiedad y permanencia sobre la tierra. El latifundio se extingue como un problema prioritario. Adicionalmente a ello, la estructura de la población ocupada se transforma reflejando el predominio de los grupos sociales vinculados a la vía empresarial (obreros y patronos). El problema social de la agricultura se relaciona con la situación de los obreros agrícolas. En este contexto se mantiene en el tiempo una matriz de opinión que relaciona ganadería y latifundismo, y coloca el rescate de tierras como un tema prioritario, a pesar de ser una visión desfasada de la realidad. Esta matriz se proyecta en la constitución de 1999 y en la LTDA, lo que se refleja en el hecho de que la mayoría de las tierras afectadas por el proceso de rescate de tierras son fincas ganaderas. Las acciones enmarcadas en esta ley son parte de una política social que se proyecta del campo a la ciudad y que reivindica la vía campesina en conflicto con la vía empresarial. La LTDA plantea un conflicto entre la función social de la tierra y su rol productivo, al desconocer los derechos de propiedad de los empresarios y utilizar estas tierras para el desarrollo de la vía campesina. Al final, paradójicamente, el campo venezolano se debate alrededor de dos proyectos de cambio estructural, uno concebido por el gobierno militar de Marcos Pérez Jiménez, que apostó por crear una clase media empresarial rechazando la vía campesina dentro de un proyecto anticomunista, y otro de corte socialista, también promovido por un gobierno de militares, que busca impulsar una vía campesina y dismantelar la vía empresarial. Las acciones enmarcadas en esta última política, que luce como prioritaria, amenazan con lesionar la capacidad productiva de la agricultura, atentando contra lo establecido en el artículo 305 de la vigente constitución. Además también pone en riesgo la generación de empleo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Banco Central de Venezuela. 1960. Memorias correspondientes al ejercicio anual 1959. Artegrafías, Caracas, Venezuela. 547 p.

Banco Central de Venezuela. 1978. La economía venezolana en los últimos treinta y cinco años. Caracas, Venezuela. 330 p.

- Bolívar de R., H. 2008. Evaluación de la sostenibilidad en organizaciones agrícolas del cultivo de maíz en el estado Portuguesa. Tesis de doctorado. Comisión de Estudios de Postgrado. Facultad de Agronomía. Universidad Central de Venezuela, Maracay. 2 Tomos.
- CENDES (Centro de Estudios del Desarrollo - UCV). 1968. Reforma Agraria. El proceso de dotación de tierras (Vol. 2). Caracas, Venezuela. 359 p.
- Delahaye, O. 2001a. Política de tierras de Venezuela en el siglo XX. Fondo Editorial Tropykos, Caracas, Venezuela. 222 p.
- Delahaye, O. 2001b. La tierra en la agricultura venezolana. Cátedra de Procesos Agrícolas y Medio Social, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. Maracay, Venezuela. 18 p. (multigrafiado).
- Delahaye, O. 2008. La cuestión agraria en los últimos años: ¿más de lo mismo?. SIC 70, Centro Gumilla, año LXXI, N° 703: 104-109.
- Delahaye, O. 2010. Las expropiaciones merman actividad productiva del agro. El Universal 21-06-2010.
- Gutiérrez, A. 1995. Políticas de ajuste macroeconómico. Efectos sobre la producción y el consumo de alimentos en Venezuela. Fundación Polar, Caracas, Venezuela.
- Hernández, J. L. 2010. La agricultura en Venezuela. Temas de formación sociopolítica. N° 12-13. Centro Gumilla, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela.
- Llambí, L. 1998. La reforma del Estado en el sector agrícola. Fundación Polar, Caracas, Venezuela.
- Losada A. R. 1976. La tierra venezolana en la dialéctica del subdesarrollo. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. 2 Volúmenes.
- MAC (Ministerio de Agricultura y Cría). 1959. Comisión de Reforma Agraria. Informe de la Sub Comisión de Economía (Vol. II, Tomo I). Editorial Arte, Caracas, Venezuela.

- MAC, MARNR, PLANAGRI (Ministerio de Agricultura y Cría, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Plan Nacional de Desarrollo Agrícola a Largo Plazo). 1983. Plan de Desarrollo Agrícola a Largo Plazo. Primera versión, Caracas, Venezuela.
- Machado A., C. 2002. De la estructura agraria al sistema agroindustrial. Universidad Nacional de Colombia. Colección Sede. Bogotá, Colombia. 320 p.
- Ministerio de Fomento. 1959. Censo Nacional de 1950. II Censo Agropecuario (Tomo I). Tipografía de la Nación, C. A., Caracas, Venezuela.
- Ministerio de Fomento. 1967. III Censo agropecuario de 1961. Resumen General de la República. Parte B. Caracas, Venezuela. 1039 p.
- Ministerio de Fomento. 1976. Dirección General de Estadística y Censos Nacionales. IV Censo Agropecuario, Caracas, Venezuela.
- Pacheco, G. 1990. La modernización de la agricultura venezolana y las políticas estatales 1936-1958. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay, Venezuela. Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. Neuquen, Argentina.
- Navas O., O. 2000. Ley de Tierras y Desarrollo Rural, El Universal, 16/10/2000.
- Parker, D. 2008. Chávez y la búsqueda de una seguridad y soberanía alimentaria. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 14(3): 121-143.
- Rodríguez R., J. E. 1987. La concentración económica en la agricultura. Trabajo de Ascenso. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. Maracay, Venezuela. 295 p.
- Rodríguez R., J. E. 2008. Implicaciones de la norma constitucional de 1999 sobre la seguridad alimentaria de Venezuela (1999-2005). Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, vol. XIV, N°1: 133-150.

- Rodríguez R., J. E. 2009. Lecciones de economía agraria venezolana: factores de producción y desarrollo tecnológico de la agricultura venezolana 1945-2000. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. 257 p.
- Soto. O. D. 2006. La cuestión agraria en Venezuela. Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Consejo de Estudios de Postgrado, Maestría en Desarrollo Agrario. Mérida, Venezuela. 2 Tomos.