

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
WASHINGTON, D. C. 20523
BIBLIOGRAPHIC INPUT SHEET

FOR AID USE ONLY

BATCH #16

1. SUBJECT CLASSIFICATION	A. PRIMARY Agriculture	AE10-0000-G536
	B. SECONDARY Agricultural economics--Venezuela	

2. TITLE AND SUBTITLE
Los problemas agrarios de Venezuela en perspectiva comparativa

3. AUTHOR(S)
Powell, J.D.

4. DOCUMENT DATE 1970	5. NUMBER OF PAGES 35p.	6. ARC NUMBER ARC
--------------------------	----------------------------	----------------------

7. REFERENCE ORGANIZATION NAME AND ADDRESS
Wis.

8. SUPPLEMENTARY NOTES (Sponsoring Organization, Publishers, Availability)
(In Land Tenure Center paper no.70-S)

9. ABSTRACT

10. CONTROL NUMBER PN-RAA-759	11. PRICE OF DOCUMENT
12. DESCRIPTORS Agrarian reform Venezuela	13. PROJECT NUMBER
	14. CONTRACT NUMBER CSD-2263 211(d)
	15. TYPE OF DOCUMENT

March 1970

LTC No. 70-S
Land Tenure Center
310 King Hall
University of Wisconsin
Madison, Wisconsin 53706

LOS PROBLEMAS AGRARIOS DE VENEZUELA

EN PERSPECTIVA COMPARATIVA

by

John Duncan Powell*

*The author is a research associate of the Center for International Affairs at Harvard University.

All views, interpretations, recommendations, and conclusions expressed in this paper are those of the author and not necessarily those of the supporting or cooperating organizations.

LOS PROBLEMAS AGRARIOS DE VENEZUELA EN PERSPECTIVA COMPARATIVA

by John Duncan Powell

El paso de la modernización en Venezuela durante los últimos cuarenta años ha sido rápido, hasta deslumbrante, si la atención se enfoca sobre instituciones y procesos conspicuos. Durante este período, una sociedad agraria atrasada, regida patrimonialmente, ha sido transformada en una sociedad urbana, altamente comercializada, gobernada por un sistema de partido político basado en una participación popular ampliamente generalizada en el proceso electoral. Sin embargo--y este es un fenómeno acerca del cual nosotros en los Estados Unidos hemos venido dándonos cuenta a ritmo creciente--la modernización no afecta la gente en forma pareja, uniforme. Mientras la gran transformación en la economía y la sociedad, que nosotros llamamos modernización, puede mejorar la calidad de vida de mucha gente, otros grupos o individuos son ignorados en el proceso, y algunos hasta sufren como consecuencia de ella.¹ El nivel de modernismo y bienestar personal logrado en los sectores más avanzados de una sociedad son a veces un engañoso índice de bienestar por los focos de privaciones dejados atrás o creados en la marcha general del progreso.²

El vigor y la efectividad con los cuales los problemas de los desposeídos son atacados como cuestión de significante política pública dependen de la relación entre las élites gobernantes y los grupos o individuos desposeídos. En este ensayo, la atención se enfocará principalmente en el desarrollo y los cambios en la relación entre una clase históricamente desposeída de la sociedad venezolana--el campesinado--y las modernas élites políticas que, después de treinta años de lucha, consolidaron su pretensión al poder gubernamental y la influencia política en 1958. Dentro de este con-

texto el programa de reforma agraria será considerado el primer vehículo de una política pública para remediar los problemas del campesinado que han sido atrasados o creados por el proceso general de modernización nacional, dependiendo del punto de vista de uno.³ Para ganar alguna perspectiva histórica sobre este asunto, se harán comparaciones con los esfuerzos de reforma agraria en otras naciones, tomando como base información de los problemas de fondo y los procesos que condujeron al esfuerzo de reforma, los varios objetivos de las reformas, y los procesos a través de los cuales se llevaron a cabo éstas. Finalmente, se tratará de explorar las dimensiones de los muchos sutiles y complejos problemas que perduran en el sector agrario venezolano.

Es prudente, en este punto, reconocer que hay una variedad de enfoques alternativos al análisis de los problemas agrarios de Venezuela que pudieran haberse empleado aquí, pero que han sido deliberadamente dejados a un lado. Uno podría analizar la tecnología del uso y administración de la tierra; las complejidades del sistema de tenencia o posesión de tierra; la relación del sector agrícola con el resto de la economía; la organización--o desorganización--del mercado agrícola, o una cantidad de otros importantes aspectos económicos del problema agrario. Estos enfoques alternativos han sido rechazados por tres razones. Primera, recientemente se han llevado a cabo y circulado públicamente análisis de este tipo. Sin embargo, y ésta es la segunda razón del rechazo de estos enfoques, los análisis de esta clase usualmente ignoran o pasan desapercibido lo que debe ser la preocupación central para hacer una política pública significativa--el bienestar social y económico de las masas rurales.⁴ Tercera, y más importante, los análisis económicos minuciosos han sido rechazados porque la reforma agraria es fun-

damentalmente un fenómeno político que involucra, por una parte, la atención de la élite política al bienestar de las masas rurales--a través del programa de reforma agraria--y, por otra parte, el respaldo político de las masas rurales a la élite reformadora--mediante movilización política.⁵ Que ésto no es peculiar al caso venezolano se hace evidente por comparación sistemática con otros casos históricos de reforma agraria.

I. Reformas Agrarias Comparativas

Afortunadamente una reciente publicación suministra un análisis y comparación cuidadosamente detallado y sistemático de ocho casos mayores de reforma agraria.⁶ El magnífico libro de Elías H. Tuma, Veintiseis Siglos de Reforma Agraria: Un Análisis Comparativo, emplea meticulosamente material de fuentes cuantitativas y cualitativas originales para presentar descripciones sumarias y análisis comparativos de los siguientes casos: 1) Las reformas griegas bajo Solon, que se convirtió en el primer magistrado de Atenas en 594 A.C.; 2) La reforma romana emprendida por los hermanos Graco durante la segunda centuria A. C.; 3) Los cambios de tenencia o posesión ingleses--no del todo reformas sino un caso comparativo drástico del libre juego de las fuerzas socio-económicas--comenzando en la edad media, específicamente, las conmutaciones e inclusiones; 4) La reforma que ocurrió como resultado directo de la Revolución Francesa; 5) La reforma rusa, considerada como tres casos separados: a) la emancipación de los siervos en 1861, b) las reformas Stolypin de 1906-1911, c) la reforma soviética comenzada en 1917; 6) La reforma mejicana que siguió a la Revolución de 1910; 7) La reforma japonesa después de la segunda Guerra Mundial; y 8) la reforma egipcia comenzada en 1952. Siguiendo el método de análisis comparativo de Tuma, presen-

taré descripciones y conclusiones sumarias relacionados a estos casos, comparándolos con la experiencia venezolana.

Fundamento de las Reformas: En el fundamento de estas reformas existen dos características, estática regular y dinámica clave, que pueden compararse. Entre las características estáticas halladas por Tuma hubo una preponderancia de tenencia o posesión privada e individual de tierra.⁷ Estrechamente relacionado con este factor hubo un alto grado de concentración de tierras, aunque las causas de la concentración variaban. En Francia, Inglaterra, Rusia, Japón y Egipto--como en el caso venezolano--la concentración de tierras emanaba de un sistema de servidumbre o de primitivas concesiones de tierra a las élites políticas que incluía los servicios de los campesinos. Haciendo contraste con el patrón de grandes latifundios, había un patrón relacionado de minifundios campesinos altamente fraccionados--el clásico complejo latifundio-minifundio. La tierra era operada en tal forma por los grandes latifundistas que elevaban al máximo los ingresos al mismo tiempo que reducían al mínimo las inversiones; y vinculado estrechamente con esta característica habían grandes desigualdades en la distribución de las riquezas y los ingresos entre la población rural. Finalmente, las diferencias de clases estaban muy íntimamente relacionadas a/o legalmente definidas por la tenencia o posesión de la tierra. Solamente con pequeñas variaciones, estas condiciones estáticas son las que prevalecen en el fundamento de todos los casos estudiados por Tuma y que caracterizan igualmente el caso venezolano.

De acuerdo con el análisis de Tuma, tales características estáticas se convirtieron en fuentes activas de conflicto sólo en la presencia de ciertas características dinámicas de cambio. Prominentes entre éstas fueron los cambios en la organización económica, que significó "la estructura interna

de la economía, tal como el sistema de intercambio, el comercio internacional, la tecnología y los métodos de producción."⁸ El preciso cambio organizacional variaba grandemente entre los casos. En Grecia, la economía había sido transformada de un sistema de trueque a uno de intercambio monetario con prioridad a la reforma; en Roma el cultivo fue reemplazado por la cría extensiva de ganadería en respuesta a presiones financieras y del comercio internacional; la reforma mexicana fue seguida por una vigorosa penetración de la economía doméstica por capitales foráneos, y por la usurpación de las tierras de los Indios por las élites económicas locales, resultando en una virtual servidumbre; en Egipto, la reforma fue seguida por el desarrollo de una sociedad altamente bifurcada, con un sector urbano avanzado, dominado por los extranjeros, establecido en un ambiente rural retrógrado incapaz de suministrar los requisitos nacionales de alimentos y fibras; en Francia, en Rusia durante el período de Stolypin, más tarde en Japón, y en el caso venezolano, hubo una expansión del comercio, la manufactura y la industria, pero la agricultura mantuvo sus viejas relaciones tenenciales y sociales, hechura para una sociedad bi-modelada, en parte capitalista moderna y en parte tradicional y feudal. En todos los casos, tales cambios económicos le exigían requisitos a la economía agrícola que no podrían ser cumplimentados bajo las condiciones de tenencia de tierra existentes--un nuevo sistema de tenencia o posesión se hizo una condición necesaria para promover o sostener nuevas formas de organización económica en la economía nacional.

Intimamente ligados a los cambios en la organización económica estaban los cambios en la estructura de clases. El número de los que no poseían tierras, el proletariado, crecía y la clase de los pequeños propietarios declinaba a medida que aumentaban las concentraciones de tierras, con

lo cual se afectaba la posición de clase de cada uno de estos grupos. Significativamente, la posición de la clase media urbana, de la cual proceden las élites políticas históricamente reformistas, también se vió afectada. Excepto en el caso de Grecia y Roma, Tuma halló que "una nueva burguesía estaba creciendo a paso rápido mediante la acumulación de riquezas comerciales e industriales."⁹ Más, a causa de que la estructura social no tenía hasta entonces un puesto institucional para ellos, eran una fuente de inestabilidad y amenaza para el grupo dominante establecido. Este era claramente el caso en Venezuela, donde, a partir de principios de 1920, la industria petrolera y sus satélites comerciales precipitaron y acompañaron una creciente urbanización y una nueva clase media. Según John Friedman, estos nuevos grupos incluían:

...la masa de oficinistas y trabajadores de servicio especializados, pequeños comerciantes y hacendados, así como la élite de grupos profesionales, intelectuales, industriales y estudiantes universitarios. Estas nuevas élites eran grupos relativamente desposeídos en el sentido de que las posiciones significantes de autoridad y poder políticos les eran negadas. Aunque carentes de una conciencia de clase pronunciada, su creciente número--consecuencia de una urbanización rápida--les dió un sentido de unidad interna, y, sobre todo, un sentido de misión.¹⁰

La tercera característica dinámica que Tuma encontró en común entre los ocho casos estudiados fue una especie de crisis económica y política que surgió de las dos primeras características de cambio. En esencia, hubo conflicto entre las élites dominantes, que trataban de mantener el status quo, y una de las otras clases que trataba de cambiarlo. En el caso venezolano, el crepúsculo de la larga hegemonía de Juan Vicente Gómez coincidió con la depresión de los años 1930, levantando considerable presión por cambios fundamentales en la política económica gubernamental entre la recién

surgida clase media, que aspiraba al status de élite en la política, congruente con su status en la amenazada economía. Estos grupos claramente sintieron que el sistema tradicional de gobierno de Venezuela era inadecuado para las demandas que una economía creciente imponía en el estado como promotor y partidario de mayor crecimiento económico y de modernización.¹¹

Objetivos y Procesos de la Reforma. Entre los objetivos de los reformadores estaban ausentes en los primeros casos las metas económicas, que se hicieron comunes solamente después de las reformas soviéticas que introdujeron una conciencia de planificación y control del desarrollo económico nacional. Mientras que no todas las reformas de muestra emprendidas desde 1917 han sido tan completas como el ejemplo soviético, todas han sido emprendidas con ciertos objetivos de producción y distribución. Una clasificación de este tipo habría que hacerse en el caso mejicano, en el cual no surgieron objetivos económicos claros hasta después de varias décadas de esfuerzos reformadores o de reforma. Sin embargo, en el caso de Venezuela, los objetivos de producción y distribución económicos estaban claramente presentes en la mente de los reformadores; ya los examine uno por los esfuerzos de reforma de facto de 1945-1948, o las reformas de jure siguientes a la aprobación de la Ley de Reforma Agraria de 1960.¹² Intimamente relacionados con estos objetivos económicos en los casos estudiados por Tuma--y, similarmente en el caso venezolano--estaban los objetivos sociales sostenidos por los reformadores, incluyendo la libertad de la persona del campesino, el desgravamen de los recursos terrestres y acuáticos, la corrección de las injusticias sociales y legales, la reducción del desempleo rural y la elevación del 'standard' de vida y la calidad de las masas rurales.

Pero sobre todo, los objetivos políticos fueron de capital importancia en las reformas griega, romana, francesa, rusa, stolykina, mejicana, japonesa y egipcia analizadas por Tuma; y mis propios estudios han indicado claramente la importancia primordial de los objetivos políticos en el proceso venezolano de la reforma agraria. En cada caso, el objetivo político subyacente ha sido la estabilidad política mediante la movilización del apoyo campesino. Un objetivo íntimamente relacionado en muchos casos--particularmente en Venezuela--ha sido el establecimiento de una democracia política de tipo occidental. Importantes variaciones históricas en estos objetivos han sido relacionadas con la coordinación de la reforma relativa a grandes cataclismos políticos. En algunos casos, las élites gobernantes, deseando evitar los desafíos al status quo hechos por las élites aspirantes, han emprendido un programa defensivo de reforma agraria para apoyar y consolidar su posición con un elemento de respaldo de masas. En otros casos, las élites aspirantes que han tenido éxito en conseguir posiciones de fuerza han emprendido una reforma agraria agresiva para fortalecer y legitimar el nuevo orden mediante el apoyo popular. Como ha notado Tuma, "En cada caso, la estabilidad política ha sido la meta, pero el objeto de la estabilidad era diferente --el viejo o el nuevo orden."¹³

El logro de un nuevo orden electoral democrático en Venezuela fue una meta claramente articulada de la Generación del '28. De esta generación surgieron los movimientos políticos que iniciaron los exitosos intentos de romper el viejo y exclusivista orden político dominado por Gómez y los regímenes tachirenses que le siguieron, y de expansionar e institucionalizar una más amplia base de participación por medio del proceso electoral. La reforma agraria como instrumento de movilización del apoyo popular masivo

fue vinculada estrechamente al logro de la democracia electoral en las mentes de los líderes de por lo menos un segmento de la Generación del '28. Me refiero desde luego al liderazgo de Rómulo Betancourt en particular, y a los movimientos políticos que le ayudaron a fundar y dirigir--ORVE, el Partido Democrático Nacional (PDN), y más tarde, Acción Democrática (AD). Comenzando en 1936, se emprendió un esfuerzo concentrado, como parte de la tarea de formación del partido, para reclutar y organizar líderes campesinos y sus seguidores en sindicatos campesinos. Este esfuerzo fue concebido para construir una base estructural de respaldo político por el liderazgo que prometió y luchó por un programa de reforma agraria para aliviar algunas de las cargas de la vida del campesinado. Aprovechando la oportunidad de entrar en poder del gobierno a través de la Revolución del 18 de octubre de 1945, la dirección de AD actuó rápidamente para consolidar un sistema de democracia electoral en el cual el campesinado desempeñaba un papel importante. Esto último fue logrado por medio de reformas electorales utilizadas en la elección de la Asamblea Constituyente que redactó la Constitución de 1947, guardando como reliquia en forma permanente los cambios electorales. Dejando sin efecto los requisitos de saber leer y escribir y los requerimientos de propiedad para poder votar, estas reformas hicieron el sufragio universal y las elecciones secretas y directas. Como resultado, la proporción de la población que votó en las elecciones nacionales se elevó del 5%--su nivel antes de las reformas--al 36%, una expansión multiplicada por 7. La mayoría del nuevo electorado, naturalmente, procedía de las regiones rurales, donde AD había estado formando su base de gremios campesinos de apoyo en anticipación a una reforma agraria.

La Junta Revolucionaria se movió todavía con más rapidez para llevar a cabo una reforma agraria de facto, aún estando preparándose la legislación. El desahucio o desalojo de los campesinos por parte de los terratenientes fue detenido por medio de un decreto; el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización emprendió un programa de arrendamiento de tierras del estado, y luego más tarde, por medio del Decreto de Arriendo o Alquiler de Propiedades Rurales, trayendo al seno de su jurisdicción las tierras particulares o privadas. Para fines de 1948 este programa había arrendado aproximadamente 150.000 hectáreas de tierra a unos 75.000 campesinos miembros de sindicatos agrícolas.¹⁴ El resultado de este programa fue consolidar el apoyo rural al régimen reformador; y aún después del golpe de noviembre de 1948, y diez años de cambios de opinión y supresión bajo Pérez Jiménez, el apoyo electoral rural que el campesinado le dió a Acción Democrática fue todavía fundamental en sus éxitos electorales de 1958 y 1963. Después de la dictadura, otros partidos, en particular el Partido Social Cristiano (COPEI), también iniciaron serios esfuerzos para organizar una base rural de apoyo electoral mediante su identificación con una reforma agraria completa y la defensa de sus postulados. El partido Unión Republicana Democrática (URD), aunque en forma mucho más limitada, similarmente trató de conseguir una clientela organizada de campesinos. De esta manera, con los tres principales partidos políticos en los distintos gobiernos después de 1958--AD, COPEI y URD--interesados en el bienestar del campesinado, el nivel de apoyo gubernamental para el programa de reforma agraria y el compromiso con él se mantuvo regularmente estable.¹⁵

Concluiremos esta sección sobre reformas agrarias comparativas analizando los descubrimientos pesimistas de Tuma acerca del despliegue del pro-

ceso de reforma agraria bajo las élites reformistas. El descubrió que había en casi todos los casos una reacción adversa a las actividades iniciales de reforma agraria.¹⁶ Esta reacción, según él, tomaba tres formas: un compromiso o modificación de los objetivos de reforma por parte del régimen reformista; obstrucción de la reforma por parte de los oponentes del régimen o por disidentes dentro de las filas de los reformadores, o, finalmente, por la reversión total de los logros de la reforma por el régimen que sucediera al de los reformadores.

Podemos claramente decir que en el caso de Venezuela, la reacción hacia la fase inicial de facto de la reforma de 1945 a 1948 fue seguida por una reversión bajo los regímenes de Pérez Jiménez. En un carácter más tentativo podemos decir que el programa de reforma agraria después de 1958 se caracterizó por componendas, modificándose sus objetivos al aplacarse las intensas presiones campesinas e invasiones de tierras de 1959 y 1960. Así, varios gobiernos de coalición le han zafado el cuerpo a responder a las presiones de los campesinos por la distribución de tierras, hacia un proceso de reforma agraria controlado y centralizado en el cual los objetivos económicos se han hecho más y más importantes.¹⁷

II. Problemas Agrarios Venezolanos

Como han demostrado los materiales comparativos de otros casos históricos de reformas agrarias mayores, el factor eje ha sido la relación entre los reformadores y las masas campesinas. Esta relación, sin embargo, nunca es simple--y cambia significativamente con el tiempo. En el caso de Venezuela, esta relación se institucionalizó en un vehículo de corretaje, la Federación Campesina de Venezuela. Tenemos, por lo tanto, tres niveles que deben diferenciarse en el análisis de los actuales problemas agrarios de

Venezuela--el nivel de la política nacional, en el cual están enredadas las élites reformistas; el nivel de corretaje institucional, el cual es un puente para unir en un solo haz a los reformadores y las masas campesinas; y, finalmente, el nivel de la vida campesina en su ambiente rural. Antes de tomar cada uno de estos niveles para tratarlo por separado, es necesario presentar un bosquejo de su interrelación y cómo ésta ha cambiado con el tiempo.

Tomando el período de, digamos 1935 a 1965, observamos que la situación en cada uno de estos tres niveles ha sufrido un cambio drástico. En 1935, los reformadores aspirantes estaban solamente comenzando a montar su desafío a las incumbentes élites gobernantes; en 1965, la posición de los reformistas de responsabilidad gubernamental estaba firmemente establecida, poniéndolos bajo cierto número de presiones políticas nuevas y diferentes. En 1935, no existían sindicatos campesinos; en 1965, el movimiento sindical campesino, convertido en vehículo de corretaje de amplitud nacional, la Federación Campesina de Venezuela, había crecido hasta incluir más de 3.000 sindicatos, ligas y asociaciones locales con un número de miembros activos de varios cientos de miles de campesinos. En 1935, la población campesina representaba la mayoría de la población nacional--aproximadamente el 65%--y por lo tanto, una mayoría del electorado potencial pero sin derecho al sufragio; en 1965, la población campesina, aún siendo un importante factor en la situación electoral, ascendía a menos de una tercera parte de la población nacional y por consiguiente del total potencial del electorado. Cada uno de estos cambios había tenido cierto efecto en la relación entre los reformadores y el campesinado. Con fines de simplificación, los efectos cambiantes de esta relación pueden dividirse en cuatro fases, como se ilustra en la Fig. 1.

Fig. 1.
Urbanización venezolana* y la
formación de una alianza de la
élite urbana con la masa campe-
sina.

*NOTA: los datos precisos del Censo son:

AÑO	%URBANO	%RURAL
1936	34.7	65.3
1941	39.4	60.6
1950	53.8	46.2
1960	67.5	32.5

Fuente de Información:

P. Ortiz y I. Snaya, "El Problema del Exodo Rural en Venezuela y
Medidas Tendientes a su Solución," Caracas: Ministerio de Agricultura y
Cría, 1964, p. 4.

Cada una de estas cuatro fases puede ser analizada como una matriz de
oportunidad--con diferentes parámetros de viabilidad y valor políticos de
una alianza entre los reformadores y el campesinado, desde el punto de vis-
ta de cada cual. En la Fase I, cuando la población urbana alcanza de 0 al
25%, la posición de los reformadores está en su punto más débil, y la del

campesinado en su punto más fuerte--por lo menos potencialmente. Así, en Venezuela por los años 1920, como hemos visto, el proceso de modernización que acompañó a la urbanización había avanzado lo suficiente para fundir un número de diferentes y aspirantes--pero frustradas--nuevas élites de la clase media. Las élites oficiales, atrincheradas y apoyadas, todavía le bloqueaban a estas nuevas élites urbanas el camino a posiciones de influencia y poder en los procesos políticos. Al entrar en la Fase II, cuando la población urbana creció del 25% al 50%, se presentó la oportunidad máxima para la formación de una alianza entre la élite reformista y la masa campesina. Las élites desafiantes continuaron proliferando y entraron en una tremenda lucha con las élites gobernantes tradicionales; comenzaron a competir entre ellas mismas en la organización de bases para apoyo político masivo; y algunas de ellas--en este caso el grupo ORVE-PDN-AD--adoptaron la estrategia de organizar el campesinado como elemento de apoyo político. Fortuitamente a los reformadores se les presentó una brillante oportunidad de irrumpir en la arena del poder gubernamental con la Revolución de octubre de 1945. Al estar a punto de terminar la Fase II, los reformadores estaban en posición de ejercer considerable poder y efectuar una reforma agraria de facto, consolidando significativamente su soporte político en las zonas rurales. Echados del poder a principios de la Fase III, los reformadores, por medio de su organización clandestina pudieron nutrir su capital político en las regiones rurales, de modo que al presentárseles nuevamente la oportunidad de llegar al poder--hacia fines de la Fase III--lo consiguieron con éxito mediante el proceso electoral. Mientras el electorado campesino a estas alturas se había convertido con el tiempo en un grupo mincritario, su cohesión como un grupo de soporte para los reforma-

dores fue decisivo ya que el electorado urbano se había dividido en varias fracciones diluyendo su fuerza mayoritaria en un gran número de grupos fragmentados, partidos personalistas y vagas coaliciones de distintos matices ideológicos. Mientras el electorado urbano carecía de suficiente cohesión para elegir un gobierno, sus problemas demandaban urgentemente la atención de los programas oficiales sin importar la base de su propio apoyo electoral. Los gobiernos después de 1958, pasando de la Fase III a la Fase IV, ya no respondían a las necesidades de una mayoría de la población de llevarse a cabo un programa de reforma agraria; en esto radica el dilema político principal de los reformadores agrarios en Venezuela hoy. Y mientras los problemas y las necesidades del campesinado son todavía críticos a nivel de sus vidas diarias, su potencial electoral ya no impone una posición de pacto o convenio político como antes; este es el dilema principal del campesinado venezolano actualmente.

Problemas Políticos Nacionales. - Cuando los reformadores agrarios de Venezuela llegaron por primera vez al poder, 1945 a 1948, tenía mucho sentido responder masivamente a las urgentes necesidades del campesinado. Los campesinos eran una mayoría; tenía buen sentido electoral. Los campesinos eran una mayoría desposeída; tenía buen sentido moral y ético. En resumen, el programa de reforma agraria, que fue concebido por una parte para fomentar apoyo político a los reformadores, era, por otra parte, completamente congruente con la formación de un sistema político democrático y sensible a las demandas. Con el paso del tiempo, las ventajas electorales de formar fuerza de partido basándose en el campesinado, disminuyeron. El campesinado, aún cuando se presta para la formación de bloques de apoyo relativamente coherentes y duraderos, es un grupo minoritario decadente. Además, desde 1958

la competencia por el apoyo de los campesinos se ha intensificado, ya que los demás partidos políticos grandes--en particular los Social Cristianos--han desafiado la hegemonía de Acción Democrática en el campo.

Similarmente, con la disminución del campesinado al rango de minoría, la sensibilidad de los reformadores agrarios de todos los partidos se ha constreñido por varios factores. Un programa masivo para el beneficio de los campesinos desposeídos ya no es completamente congruente con la formación de un sistema político democrático pluralista. Las privaciones son relativas, y hay otros grupos sociales, ambos de masa y de élite, que piensan que ellos también ameritan atención gubernamental. Aunque los campesinos pueden todavía ser los grupos más desposeídos, ya no son el grupo más grande o potencialmente más poderoso que demanda el auxilio de los recursos del estado. Otros clientes masivos y grupos presionantes de la élite, mejor organizados, mejor financiados y potencialmente más peligrosos para un régimen en su oposición que los campesinos, también hacen demandas efectivas a los que rigen la política gubernamental, aprovechando constantemente de todos los recursos gubernamentales de los cuales deben salir los medios para una reforma agraria.

Además, un régimen democrático que responde a un grupo minoritario en proporción a sus privaciones más bien que en proporción a su número y fuerza organizada, se arriesga a perder su legitimidad autoritaria; no sólo entre otros grupos presionantes organizados, sino entre el populacho libre. En los Estados Unidos esto ha sido evidentemente demostrado con la reacción violenta de la mayoría racial a programas concebidos para favorecer minorías raciales gravemente necesitadas. Parece no importar que las necesidades de la minoría sean críticas y que requieran urgente atención--los grupos de oposición reaccionan fuertemente haciendo acusaciones de favoritismo y desigualdad escogién-

dose una minoría para programas de atención mientras se ignora la mayoría, etc. Los funcionarios públicos electivos están conscientes de la potencia de tales consideraciones en tiempo de elecciones.

El problema de los reformadores agrarios, entonces, se convierte en hallar elementos de apoyo político para una reforma agraria de grupos que no sean el campesinado. En la mayoría de los casos esto significa una avenencia con el objetivo original de la reforma agraria, el alivio de las aflicciones del campesinado. Traducido a términos de política pública quiere decir que la reforma agraria no puede formularse como un programa de bienestar campesino; debe formularse como un amplio programa de desarrollo agrícola comercial para ganar el respaldo de los empresarios agrícolas y élites comerciales en los campos de los fertilizantes, implementos agrícolas, procesamiento de alimentos y mercadeo. La reforma agraria no puede formularse como un programa para aumentar los empleos lucrativos de las familias de campesinos pobres; debe formularse como un programa para aumentar la productividad agrícola con el fin de alistar una amplia escala de élites financieras que disciernen la relación existente entre el sector agrícola, la importación de productos agrícolas, y la disponibilidad de divisas para importar artículos necesitados en otros sectores de la economía. La reforma agraria, en fin, no puede formularse como una política socialista; debe formularse como una política capitalista. Cada una de estas modificaciones de política, aún cuando necesarias para ganar apoyo político para un programa continuado de reforma agraria, resulta en un flujo de beneficios constantemente en disminución que van directamente al campesinado y un flujo de beneficios constantemente en aumento que son sacados con sifón o procesados por--o van directamente a--las élites partidarias con las cuales los reformadores se han comprometido.

Problema de Corretaje. Quizás los problemas más obvios que confronta la Federación Campesina, que es el vehículo de corretaje institucionalizado que eslabona a los reformadores y campesinos, son aquéllos que conciernen a la competencia o rivalidad entre partidos dentro de sus propias filas. Desde su reorganización en 1959, la FCV ha sido una organización formada por distintos partidos, aunque ella claramente ha sido controlada por AD. Desde 1962 a 1964 la FCV fue regida por una coalición de AD y COPEI; en 1964 representantes de Unión Democrática Republicana (URD) se asociaron al grupo, y en el Tercer Congreso Campesino celebrado a principios de 1967 los líderes urredistas fueron elegidos para formar parte de la dirección de la FCV nacional. Mediante convenios entre los distintos partidos, las posiciones en todos los niveles de la organización FCV--local, estatal y nacional--fueron asignadas o distribuidas entre los partidos de acuerdo con el promedio de sus fuerzas entre las masas campesinas. Desde 1967, este promedio, que refleja influencia y control dentro de la organización, ha sido: AD = 65%, COPEI = 30% y URD = 5%. Considerando que había un gobierno de coalición en el poder, dominado por AD, esta división de fuerzas dentro de la FCV parecía lógica y satisfactoria a los líderes de todos los partidos. El subsidio o subvención del Ministerio del Trabajo, que comprende el grueso de los ingresos o entradas organizacionales, era distribuido por los principales líderes de FCV-AD entre las divisiones geográficas y funcionales de la organización de acuerdo con el partido que controlara la división. Con la elección de un gobierno COPEYANO en diciembre de 1968, empero, las presiones y tensiones de rivalidad entre los partidos por conseguir la asignación del subsidio del Ministerio de Trabajo van a hacerse más pronunciadas. Hay una posibilidad, real, de que la coalición inter-partidario dentro de la FCV no pueda hacerle frente a esas presiones y

que el movimiento sindical campesino se divida en varios grupos partidarios.

No tan obvios como los problemas que surgen de la rivalidad entre los partidos son los que surgen dentro de los partidos mismos--pero que son igualmente tan graves, especialmente dentro de Acción Democrática. Simplemente planteado, este problema consiste en el descontento por parte de los líderes campesinos del partido con las componendas o compromisos hechos con intereses de oposición. En el pasado, esto habría resultado en una purga de militantes--como cuando la dirección de la FCV bajo Ramón Quijada fue sacada de la organización por medio de maniobras en el invierno de 1961-1962--o en la formación por parte de los líderes disidentes de nuevos partidos o movimientos políticos que prometen una defensa menos restringida de la causa campesina--como cuando muchos líderes de la FCV nacional asociados con AD abandonaron el partido para unirse al Movimiento Electoral del Pueblo (MEP) a fines de 1967 y principios de 1968.¹⁸ Un problema intra-partido similar, pero que tuvo consecuencias menos dramáticas, surge del hecho de que hay, dentro de cada uno de los tres partidos mayores--AD, COPEI y URD--otra clientela de fracciones electorales además de la del campesinado. Cada una de estas fracciones, dirigidas por sus propios líderes dentro del partido, compiten por los recursos del partido con otros dirigentes tales como los que encabezan el sindicato de campesinos. Al cambiar la situación política nacional, la posición de los líderes campesinos dentro de todos los partidos se ha hecho cada vez más difícil.

En otro nivel de análisis, algunos de los más difíciles problemas del liderazgo de fracción que confronta la FCV refleja la posición de su clientela campesina. En el corazón de estos problemas parece estar el hecho de que dos grupos distintos están haciendo reclamaciones opuestas por un número

de recursos agrícolas: tierras cultivables, especialmente aquéllas controladas por gobiernos Municipales y Distritales; créditos agrícolas; recursos tecnológicos, incluyendo servicios de extensión; y proyectos infraestructurales tales como irrigación y control de inundaciones, caminos de penetración e instalaciones para el almacenamiento de las cosechas. Los dos grupos en oposición son los mismos campesinos, organizados en el movimiento sindical; y un creciente número de empresarios agrícolas de pequeña, mediana y gran escala, organizados en cierto número de asociaciones de intereses agrupados.

Evidencia del conflicto entre estos dos grupos abundó en el Tercer Congreso Campesino celebrado en Los Caracas (centro recreacional obrero) del 10 al 12 de febrero de 1967. El Congreso es un evento periódico, convocado por la dirección nacional de la FCV con el fin de elegir los jefes nacionales, revisar el progreso del movimiento campesino y la reforma agraria desde el anterior Congreso, y para formular los objetivos específicos del movimiento en el futuro inmediato. Estos objetivos inmediatos se compilan en lo que ha sido designado Programa de Lucha--una lista de objetivos por los cuales se compromete a luchar la directiva entrante. Listados abajo se dan algunos de los treinta y nueve puntos contenidos en el Programa de 1967:

- 1) Reglamentación y protección oficial de las tierras que están bajo cultivo por los campesinos, para evitar la invasión por parte de los ganaderos o empresarios de ganado.
- 2) Mayor vigilancia oficial en el uso de las tierras baldías, especialmente tierras municipales, reservándolas para el uso de los beneficiarios de la reforma agraria y no para los empresarios comerciales.

- 3) Modificación del procedimiento de expropiación bajo la Ley de Reforma Agraria, permitiéndole a los campesinos temporales el uso de tales tierras durante el prolongado proceso legal de llegar a un acuerdo con los dueños.
- 4) Llevar a cabo el catastro e Impuesto Terrestre que pedían las tierras ociosas o en exceso en poder de dueños particulares, como contempla la Ley de Reforma Agraria de 1960.
- 5) Provisión de servicios de extensión del gobierno a los agricultores campesinos en vez de favorecer a los negocios empresariales y comerciales establecidos.
- 6) Expansión de los programas de crédito supervisado entre los agricultores campesinos, y la liquidación de las deudas incurridas bajo los primeros programas de crédito agrícola no supervisados.
- 7) Revisión de la legislación actual concerniente al trabajo en las industrias de la agricultura y la ganadería, ya que está completamente en desacuerdo con la legislación progresista que protege al trabajo en otros sectores de la economía.

Algunos de estos objetivos reflejan claramente los conflictos obvios y directos existentes entre los intereses de los campesinos y los intereses agrícolas comerciales, pero dos de ellos ameritan consideración especial como ilustrativos de las complejidades y dificultades que la FCV enfrenta como representante de los intereses campesinos. Ellos son el problema de las tierras baldías y el de los créditos.

De acuerdo con el Artículo 11 de los estatutos de la Reforma Agraria,

las tierras Estatales y Municipales están legalmente comprometidas a la implementación de la reforma. Sin embargo, la Ley especifica que el Ejecutivo Nacional debe concluir o hacer convenios específicos con las autoridades locales transfiriendo las tierras adecuadas a la jurisdicción de las autoridades federales. En la mayoría de los casos, esto no se ha hecho. Como resultado, hoy existen campesinos y usurpadores comerciales, así como moradores, ocupando muchas de estas tierras sin obligaciones o derechos claros de posesión. Esto ha conducido en muchos casos a confrontaciones entre campesinos y reclamantes comerciales. En una ocasión, el Presidente Leoni emitió un Decreto, No. 192, por medio del cual pasaba tierras gubernamentales locales disputadas en Distritos y Municipalidades selectos al Instituto Agrario Nacional (IAN). Este Decreto condujo a una batalla de relaciones públicas entre la Federación Nacional de Asociaciones de Productores Agrícolas (FEDEACRO), por una parte, y la Federación Campesina por otra.¹⁹ Los intereses comerciales pedían la anulación del Decreto; la militancia de la FCV lo apoyaba. El Decreto se mantuvo. Pero continúa la competencia por el uso de los recursos de las tierras cultivables, usualmente convenientemente localizados cerca de las facilidades de mercado y transporte.

El problema de los créditos agrícolas ilustra un patrón similar de competencia o rivalidad por escasos recursos entre los reclamantes campesinos y empresariales. Ambos bandos apoyan el traspaso o aprobación de las asignaciones anuales para el Banco Agrícola y Pecuario (BAP). Luego viene el problema: ¿Qué cantidad de los recursos de préstamo del Banco se asignará a los solicitantes campesinos, y cuánto a los empresarios? La posición de negociador de la FCV, que está institucionalizada con las bancas o puestos que ocupa en la Junta de Directores del IAN y el BAP (así como muchas juntas

mercantiles dentro del Ministerio de Agricultura y Cría) estuvo limitada hasta 1965 por el hecho de que su asiento o puesto en la Junta de Directores del Banco no tenía derecho al voto. Cuando esta desventaja fue rectificadas por el Presidente Leoni, la función del intermediario de la FCV en el Banco todavía se dificultaba por el estado de endeudamiento de muchos de sus clientes campesinos. Durante sus operaciones de 1960 y 1961 la agresiva dirección AD del Banco dió pesado énfasis a acreditarle "pago total de sus deudas" a sus clientes campesinos. Infortunadamente muchos agricultores campesinos no estaban preparados para usar estas fuentes de crédito en términos de racionalidad agrícola, y las usaron más bien para consumo-- uno podría decir que ellas fueron usadas en términos de una racionalidad de extrema pobreza. No hubo supervisión ni asistencia por parte del Banco en el uso de estos créditos. Por consiguiente, la mayoría de los campesinos dejaron de reembolsarle al Banco--muchos por las razones mencionadas, y otros por los azares naturales tales como las inundaciones, las sequías y las plagas de insectos que disminuyeron las cosechas en aquellos años. En 1962, cuando el Banco fue reorganizado bajo una administración financiera más cerrada, los deudores se hicieron inelegibles para más créditos debido a sus deudas pendientes no pagadas. Al pasar el tiempo, estuvieron más disponibles programas de crédito supervisados, que son casi una necesidad cuando se trata de gerentes o administradores de agricultores campesinos incapacitados e inexpertos. Pero aquéllos que habían demostrado por sí mismos que necesitaban supervisión, es decir, los campesinos que habían incurrido en deuda en los primeros días del programa de crédito, quedaron inelegibles. Los casos de estudio tomados por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola claramente muestran que muchos de los

actuales ocupantes de asentamientos de la reforma agraria--los supuestos beneficiarios de la reforma--no pueden asegurar los créditos necesarios para operar los lotes de tierra que ocupan debido a su posición con el Banco.²⁰ Mientras haya una competencia tan aguda por los créditos del Banco de parte de los usuarios comerciales, los promotores de la política de reforma agraria tendrán dificultad en llevar adelante un programa para rehabilitar o desgravar a los solicitantes campesinos, quienes, por poca o ninguna culpa de ellos mismos, se han convertido en intocables de acuerdo a un criterio ortodoxo de crédito.

Problemas Campesinos. Si consideramos que unas 300.000 familias de agricultores venezolanos eran, por definición legal, beneficiarios elegibles de la Ley de Reforma Agraria de 1960--es decir, que no tenían tierra o que la tierra que tenían era insuficiente para asegurarse un ingreso mínimo--y que éstos, unos 100.000 habían sido situados en colonias de la reforma agraria desde la aprobación de la Ley, a los reformadores agrarios debe dárseles crédito por haber logrado tanto. Sin embargo, como sugiere nuestro análisis del problema de los créditos, el mero hecho de que una familia campesina entre formalmente, aunque sea temporalmente, en uso de un lote de tierra de la reforma agraria, no quiere decir que sus problemas se hayan acabado. Además, aunque el conseguir que una tercera parte del campesinado disfrute de los beneficios directos de la reforma agraria es un logro positivo, dos terceras partes permanecen todavía en una condición que, aunque mejorada algo como resultado de los beneficios indirectos de la reforma, se caracteriza por la extrema pobreza, las enfermedades, el hambre y la desorganización social.

La Ley de Reforma Agraria consideró la creación de una clase de pequeños poseedores autosuficientes sacados de la gran masa de campesinos con poca o ninguna tierra. Aproximadamente la mitad del campesinado cae en esta última categoría. Con la concesión de un lote en una colonia de la reforma agraria, aumentó considerablemente el standard de vida de la familia campesina: ahora tienen viviendas bien construídas y sanitarias; ahora tienen amplio suministro de agua potable y sistemas adecuados de eliminación de aguas negras; ahora tienen acceso a las escuelas, dispensarios y otras facilidades comunitarias; y usualmente tienen una especie de acceso protegido a los mercados, ambos, como consumidores y como vendedores de productos de sus pequeñas haciendas. El standard y la calidad de vida de los pobladores de las colonias de la reforma agraria era, y es, incuestionablemente más alto de lo que era antes de la reforma agraria.

Sin embargo, el problema principal de los beneficiarios de la reforma agraria parece ser el problema de generar un ingreso de familia decente del lote de tierra concedido por la reforma. Los campesinos sin tierra, por ser los más necesitados de los desposeídos, fueron escogidos para ayudarlos bajo el programa. Este grupo de campesinos en particular, desde luego, era el más ignorante y menos experimentado en la administración de una empresa agrícola familiar. Para operar aunque sean diez o veinticinco acres en tal forma que produzcan un ingreso decente para una familia--que promedie 5.6 personas, según datos censados--se requiere un nivel de conocimientos y una aptitud, o mentalidad mercantil, que muy pocos campesinos sin tierra y no muchos con escasa tierra, poseen. Así, con las grandes colonias durante los primeros años del programa, comenzó un proceso de estratificación económica entre los beneficiarios de la reforma agraria. Los pocos con algún conocimiento y habilidad progresaron rápidamente. Los que

carecían de estos requisitos ganaron en el standard de vida, pero siguieron pobres en ingresos disponibles. Los programas de créditos no supervisados primitivos agravaron esta situación. Otra vez, aquéllos que vinieron a las colonias con aptitudes rudimentarias de administración y mercadeo ascendieron en la escala socio-económica con la ayuda de los créditos; los que no tenían esta insignificante capacidad se convirtieron en deudores. Se hicieron algunos esfuerzos oficiales, por medio de varios programas educacionales y de extensión de servicios, para compensar las desventajosas diferencias que algunos beneficiarios llevaban consigo, pero estos esfuerzos eran insuficientes en comparación con la tarea global. Los agricultores pobres entre los pobladores de las colonias de la reforma agraria se adaptaron a esta situación buscando fuentes de ingreso alternativas. Se emplearon como trabajadores de los agricultores prósperos; ellos mismos o miembros de sus familias buscaron empleo en los pueblos y ciudades cercanos, y se convirtieron en "medianeros en reverso"--suministrándole las tierras de sus lotes, así como sus faenas o mano de obra a los agricultores prósperos de la colonia que estaban en condiciones y ansiosos de expansionarse.²²

El proceso de estratificación social desde luego que ocurriría, con o sin el programa de reforma agraria.²³ Pero parece que en el caso de Venezuela esa estratificación fue acelerada por la reforma, en una manera reminiscente de la reforma Stolypin en Rusia. Es enteramente prematuro considerar esta tendencia como irreversiblemente establecida, o cierta en su resultado. Pero sentiríamos alguna confianza en predecir que el aumento de estratificación entre el campesinado más temprano o más tarde conducirá a discrepancia de intereses intraclases. Aún cuando no se cree una clase

claramente definida de tipo kulak, como era en Rusia, uno podría, sin embargo, esperar que el logro de la solidaridad de clases será más difícil según aumente la estratificación. Y la solidaridad de clases parece ser la última esperanza para lograr significantes beneficios colectivos por medio de un programa de reforma agraria.

El campesinado, como clase, está actualmente en tan gran necesidad de benefactores políticos como nunca antes lo ha estado. Los problemas son diferentes, ambos en naturaleza y magnitud, pero todavía se necesita una poderosa y efectiva acción oficial para vencerlos. Las dos terceras partes del campesinado que todavía no han sido alcanzadas por el programa de reforma agraria costará mucho más organizarlas y asentarlas que la tercera parte que ya está recibiendo sus beneficios. Entre aquéllos que ya están disfrutando del programa, esos que tienen insuficiente capacidad de administración agrícola necesitan ser ayudados para ganar ingresos decentes para sus familias. Todo esto implica un programa de política pública más complejo, costoso y difícil de ejecutar que la reforma agraria del período 1960-1968. Pero un programa más complejo, costoso y difícil implica la inversión de más recursos financieros y políticos por parte de las élites gobernantes que tendrán que escoger entre las diferentes demandas de muchos intereses de grupos de masas y élites que reclaman atenciones, artículos y servicios. Y, como ya hemos sugerido, las ganancias políticas obtenidas de inversiones en grupos de apoyo electoral campesino son cada vez más riesgosas y marginales.

Con el tiempo, la fuerza negociadora o de regateo político de la clase campesina se ha erosionado, mientras sus necesidades de atención oficial siguen siendo altas. Dentro del marco del actual sistema político, yo he

sugerido que quizás la única esperanza de aumentar significativamente la fuerza política del campesinado de negociar y regatear consiste en lograr un alto grado de solidaridad de clase bajo una dirección hábil y unificada. Si pudiera lograrse esa solidaridad, el campesinado, aún siendo una minoría de la población, seguiría siendo el único grupo minoritario más grande de Venezuela con objetivos de clase relativamente definidos y con cohesión. Desafortunadamente para los campesinos, el logro de tal solidaridad de clase es altamente improbable. Los pragmatistas de partido responden a una clase campesina unida sólo después de que ella es una realidad; pero no es probable que ellos, bajo las presentes circunstancias, tomen la iniciativa de invertir los recursos de organización que necesitan, para conseguir la solidaridad de los campesinos. La dirección del movimiento sindical campesino, lejos de tener cohesión y estar unificada en sus fines, está dividida en líneas de partidos, y lo que es aún más pernicioso, está dividida dentro de los propios partidos. Por lo tanto, aún cuando los líderes de los partidos decidieran maximizar sus bases de apoyo campesino mediante mayores esfuerzos de organización, el resultado sería fragmentado--o cuando mejor, segmentado. Y entre las propias masas campesinas, ya hemos dicho, existen diferencias de intereses entre capas bien definidas y en expansión. Evidencia concluyente de lo lejos que ha llegado la estratificación en producir intereses socio-económicos definitivamente diferentes entre el campesinado, no existe todavía, que yo sepa. Tenemos, por otra parte, evidencia de que el propio programa de reforma agraria está acelerando el proceso de estratificación. Quizás la situación no haya llegado al punto que llegó en Rusia, donde los estrategas Marxista-Leninistas pensaron que tendrían que diferenciar entre los campesinos ricos, los campesinos de clase media y los campesinos pobres,

pero la tendencia es clara en esa dirección. Por estas varias razones, entonces, la probabilidad de lograr un alto grado de solidaridad de clase entre los campesinos venezolanos es muy poca. En consecuencia, la probabilidad de lograr beneficios colectivos significantes por medio del sistema político actual es también de una magnitud modesta y declinante.

La probabilidad de lograr beneficios colectivos para el campesinado fuera del sistema político actual es todavía menor. En esto, la posición de los militantes campesinos de Venezuela es muy similar a la posición de los militantes del Poder Negro en los Estados Unidos. Mientras el existente sistema político es admitidamente inadecuado en su respuesta a las necesidades críticas de una minoría gravemente desposeída, los intentos de derrocar ese sistema lo que han hecho es unificar una mayoría de la población nacional detrás de los esfuerzos disruptores. En el caso de los campesinos de Venezuela, estamos ahora hablando del tipo de insurrección guerrillera que la izquierda radical ha tratado de organizar y expandir durante muchos años, es indudable que ha sido un completo y total fracaso. Los campesinos pueden en verdad tener necesidades críticas, pero no están dispuestos a enfrentarse con los riesgos implicados en unirse a bandas desorganizadas y mal dirigidas de visionarios guerrilleros que son objeto de constante y sistemática persecución y destrucción por parte de la policía y unidades militares venezolanas auxiliadas por especialistas, equipos y financiamiento de los Estados Unidos.

Parece entonces que el camino para conseguir significantes mejoras en el modo de vida del campesino, está, no en la acción colectiva, sino en un proceso descentralizado de acción local a nivel comunitario. En una forma que también parece análoga a la situación de las comunidades negras de los

Estados Unidos, puede ser que el progreso futuro de la vida comunitaria del campesino dependerá de su desvío de la dependencia oficial hacia la captura y control de las instituciones y procesos comunitarios por aquéllos directamente afectados por ellos. Mientras que este probable curso de acción puede que no ofrezca significantes beneficios colectivos a los más afortunados, puede brindarle algo aún más precioso a los menos afortunados--el logro de un orden social decente dentro de comunidades pequeñas y armoniosas.²⁵

En conclusión, parece que la reforma agraria venezolana y sus problemas relacionados son más o menos los mismos encontrados en otras reformas agrarias a través de la historia. Aunque se ha puesto énfasis en la relación existente entre las élites gobernantes y el campesinado desposeído, la perspectiva histórica general de la reforma agraria, como se ha tratado en este ensayo o trabajo, es una de transformaciones masivas de la sociedad y la política, en las cuales--bajo ciertas condiciones históricas--una alianza entre una élite urbana recién nacida y las masas campesinas se hace posible y mutuamente beneficiosa. La desafiante élite, creyendo que puede enfrentarse con las fuerzas y tensiones engendradas por el proceso de modernización mejor que con las élites gobernantes tradicionales, lucha con ellas por el control del estado. En esta lucha ellos requieren una base masiva de apoyo político. Si la urbanización está en una etapa preliminar, eso, por definición, significa que tal apoyo debe venir del campesinado. Las mismas transformaciones en la sociedad y la economía que produjeron estas nuevas y ascendentes élites a veces producen tensiones desestabilizadoras en la vida campesina. Así, las élites políticas necesitan un aliado masivo, y el campesinado está en actitud sensible a un esfuerzo de movilización para remediar sus males. El resultado, cuando las élites desafiantes lleguen al poder gubernamental, es

un programa de reforma agraria basado en el apoyo político masivo del régimen en las regiones rurales. Con el transcurso del tiempo y el aumento de urbanización, empero, esta alianza se hace políticamente menos viable. Mientras las necesidades de los campesinos siguen siendo apremiantes, el valor de su apoyo es de una importancia política declinante. Las élites oficiales tienen que atender las necesidades de otros grupos de clientes de la masa y de la élite; de esta forma, el programa de reforma agraria es lentamente modificado por los compromisos y las necesidades políticas. Siguiendo tal estrategia de prudencia política, los grupos de la élite gobernante pueden seguir en el poder; convirtiéndose en la víctima de esa estrategia de prudencia política el campesinado seguirá en la pobreza.

NOTAS AL PIE DE LAS PAGINAS

¹Para una amplia e histórica síntesis de los procesos implicados en la modernización, ver La Dinámica de la Modernización, de C. E. Black, (New York: Harper and Row 1966).

²Ver, inter alia, Michael Harrington, The Other America: Poverty in the United States (New York: Macmillan, 1962), y Rural Poverty in the United States (Washington, D. C.: The President's National Advisory Commission on Rural Poverty, 1968).

³El aspecto ortodoxo asume que las áreas y las gentes rurales son dejadas atrás en el proceso. Ver International Bank for Reconstruction and Development, The Economic Development of Venezuela (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1961), especialmente el capítulo 9. Para una efectiva presentación del aspecto o punto de vista Marxista, que sostiene que la pobreza rural resulta, no de ser marginada por el capitalismo, sino de ser explotada por él, ver Andre Gunder Frank, Capitalism and Underdevelopment in Latin America (New York: Monthly Review Press, 1967), especialmente la parte IV, "Capitalism and the Myth of Feudalism in Brazilian Agriculture".

⁴Un ejemplo de primera clase de este tipo de paciente análisis es el Consejo de Bienestar Rural, Present Status and Possibilities of Agricultural Development in Venezuela (Caracas: Consejo de Bienestar Rural, 1967).

⁵Una elegante exposición de esta proposición puede hallarse en Political Order in Changing Societies de Samuel P. Huntington (New Haven: Yale University Press, 1968), en particular páginas 72-78 y capítulos 6 y 7.

⁶Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform: A Comparative Analysis de Elías H. Tuma (Berkeley: University of California Press, 1965).

⁷Ibid., página 167.

⁸Ibid., página 163.

⁹Ibid., página 176.

¹⁰Venezuela: From Doctrine to Dialogue de John Friedman (Syracuse: Syracuse University Press, 1965), página 5.

¹¹Para evidencia de este descontento, ver "The Policies of Agrarian Reform in Venezuela: History, System and Process" de John Duncan Powell, Ph.D: disertación, University of Wisconsin, 1966, capítulos I-III.

¹²"Policy Objectives in Latin American Land Reform, With Special Reference to Venezuela" de George Coutsoumaris Inter-American Economic Affairs, Vol. 16, No. 2, Otoño 1962 (páginas 25-40).

¹³Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform de Tuma, página 184.

¹⁴El sufragio era universal, es decir, para ciudadanos venezolanos mayores de dieciocho años de edad.

¹⁵Estos y otros detalles en este trabajo serán ampliados en venidera monografía por John Duncan Powell, Peasant Mobilization and Agrarian Reform in Venezuela.

¹⁶"La excepción ha sido cuando el gobierno siguió una política extrema de abstenerse de intervenir, como en Inglaterra, o de controlar completamente el sistema de tierras, como en la Rusia soviética. En el primer caso, el resultado fue la invasión de la propiedad privada; en el último, su total destrucción". Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform de Tuma, página 198.

¹⁷Este es uno de los hallazcos centrales de la exhaustiva y meticulosa evaluación de la reforma agraria venezolana llevada a cabo conjuntamente por el Comité Inter-Americano de Desarrollo Agrícola (CIDA) y el Centro de Estudios de Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela. El estudio o evaluación se tomó tres años para completarlo (1965-1968); hasta la fecha, solo publicaciones preliminares han sido puestas en circulación por el CIDA bajo una serie titulada Trabajos de Investigación Sobre Tenencia de la Tierra y Reforma Agraria. Todo indica que ha sido una investigación absolutamente de primera categoría de la ciencia social.

¹⁸Ver Peasant Mobilization and Agrarian Reform in Venezuela, de Powell, capítulo IX, para una relación detallada de estos eventos.

¹⁹Ver. Comité Inter-Americano de Desarrollo Agrícola, Trabajos de Investigación Sobre Tenencia de la Tierra y Reforma Agraria (Washington, D. C.: CIDA, Pan American Union, 1969), Trabajo No. 9, Anexo I, páginas a65-a71. (mimeografiado).

²⁰Inter-American Committee for Agricultural Development, Research Papers on Land Tenure and Agrarian Reform (Washington, D. C.: CIDA, Pan American Union, varios años), Research Paper No. 1, 1967, y Research Paper No. 7, 1968 (ambos mimeografiados) son dos de tales casos de estudio, detallando este y otros problemas.

²¹La solución de la FCV a este impasse fue romper las funciones del BAP y la creación de dos instituciones de préstamo con fines especiales, un Banco Empresarial para préstamos comerciales, y un Banco de la Reforma Agraria, el propósito del cual sería rehabilitar a los actuales deudores campesinos, y expansionar los programas de crédito supervisados a todos los beneficiarios campesinos de la reforma agraria.

²²Estos medios alternativos de lograr ingresos han sido cuidadosamente identificados y analizados en los estudios de la CIDA. La frase, "medianeros en reverso," parece, fue acuñada por el antropólogo social Charles Erasmus. Ver "Agrarian Reform: A Comparative Study of Venezuela, Bolivia, and Mexico," por Charles Erasmus, manuscrito mimeografiado y circulado por la Universidad de Wisconsin, Land Tenure Center, 1965.

²³Un destacado tratamiento de este fenómeno, con amplio estudio de las sociedades agrarias, es Power and Privilege: a Theory of Social Stratification, de Gerhard E. Lenski (New York: McGraw-Hill, 1966).

²⁴Ver, por ejemplo, Theory of the Agrarian Question de V. I. Lenin (New York: International Publishers, 1938): y para una perspectiva más amplia, David Mitraný, Marx Against the Peasant (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1951).

²⁵Para una brillante pero completa exploración del significado de la comunidad política por el gran filósofo de la democracia, John Dewey, ver The Public and Its Problems (New York: Henry Holt and Company, 1927) especialmente el capítulo V.

Traducido por:
Gustavo Ranero Aguilar
Caracas, 25 de septiembre de 1969