

# Trece años de Reforma Agraria en Venezuela

Stredel, Juan

---

**Juan Stredel Fernández** es venezolano. Economista. Estudio en la Universidad Central de Caracas, Venezuela y Economía Agrícola en Oregon State University. Forma parte del Buró Agrario Nacional de Acción Democrática.

---

## *Introducción*

La reforma agraria venezolana se inicia en forma continua el 19 de marzo de 1960 con la promulgación de la Ley respectiva. Necesario es repetir, que esa Ley nació del espíritu unitario en lo político, que para la fecha se había establecido, a objeto de hacer más sencilla la superación en lo social, político y económico, de la situación heredada al finalizar la dictadura que por 10 años gobernó - el país (1948-1958) por esta razón se encuentran en su articulado - elementos disímiles, producto de la necesidad de aglutinar criterios totalmente distintos en un texto legal.

La característica fundamental de nuestro proceso, fue el de tratar quebrantar el latifundio en forma pacífica, por ello se previó la compra de los mismos, cuando ello fuese necesario, aunque parte - del pago se efectúa en bonos de la deuda agraria. La entrega de tierras al campesino se hace a título gratuito, originándose, por tanto, un fuerte gasto por parte del Estado, quien además presta asistencia técnica, credencia y; de comercialización, a través de un programa - de precios mínimos.

Acción Democrática partido de amplia raigambre popular, policlasista en su estructura, pero de base fundamentalmente agraria y obrera, le tocó ser gobierno entre 1959 y 1968 por dos períodos sucesivos. Fué el propulsor y ejecutor de lo que debe entenderse como la primera fase de la reforma agraria, ya que siendo este un proceso sumamente dinámico y complejo, no es concebible su realización a breve plazo.

La necesidad de formar técnicos que entendieran el proceso, preparar al personal directivo a niveles administrativos, el capacitar al campesino en nuevas disciplinas en las que nunca había tenido experiencia previa, etc. son algunos de los elementos que condicionan la realización de la reforma agraria. No obstante, la experiencia ha

sido positiva para el partido y de los análisis realizados, hoy desde la oposición, los logros realizados adquieren características de éxito, ante el deterioro que atraviesa la reforma agraria venezolana en el período 1968-1973.

Antes de entrar en la discusión de las realizaciones en estos trece años, se desea señalar como entiende Acción Democrática la Reforma Agraria. La entendemos como un proceso integral de ejecución continua y simultánea, cuyos objetivos son la elevación económica, social, política y cultural de la clase productora marginal (campesinos); mediante la redistribución del ingreso nacional, la transformación del sistema de tenencia de la tierra y la transformación de las instituciones públicas relacionadas con el proceso.

Sabemos que la reforma agraria es incompleta, si a la par de dotar de tierras al campesino, no se le acompaña con el préstamo barato, la asistencia técnica y se le facilitan los canales de comercialización de su producción. Si bien dentro de la reforma juega papel importante el aspecto económico, el elemento vital lo debe constituir el hombre para incorporarlo definitivamente al desarrollo.

### **Período 1960-1968**

**CUADRO N° 1**  
**PROCESO DE REFORMA AGRARIA**

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Tierra afectada (Miles de hectáreas)	900.8	180.9	261.5	171.0	202.9	784.3	455.5	380.0	708.2
Familias asentadas (Miles de familias)	25.2	11.1	14.6	9.7	11.5	36.4	16.9	14.1	16.8
Aporte del Ejecutivo Nac. (Mnes. de Bs.)	178.5	155.0	139.3	107.8	150.8	150.8	164.3	184.6	183.9
Presupuesto ejecutado (Mnes. de Bs.)	157.2	166.1	115.4	124.3	196.3	265.5	259.0	259.1	301.6
Programa de Consolidación (Mnes. de Bs.)	40.1	62.8	68.6	15.5	22.7	44.1	76.1	61.1	71.9
Adquisición de Tierras (Mnes. de Bs.)	108.0	82.2	48.6	51.4	30.5	95.0	44.6	30.6	40.1

FUENTE: Banco Central de Venezuela — Informe Económico 1969. Caracas 1970

En el cuadro 1, se presenta la parte física de las realizaciones en este período. La afectación de tierras mantuvo una cifra promedio anual de 450.000 Ha., en un rango de 901.000 Ha. en 1960 y 171.000 en 1963. En total se afectaron unos 4.1 millones de Ha. aproximadamente correspondiendo el 40.0 % a tierras privadas y el 60.0 % a tierras públicas. Significa esto que el proceso futuro debería ejercer mayor presión sobre la fractura de la propiedad privada, por cuanto esta representaba para 1961, según el III Censo Agropecuario, el 81.9 % de las tierras agrícolas del país.

El total de familias asentadas alcanzó a 156.300 aproximadamente. Sobre este total debe advertirse que por diversas razones se ha venido presentando un fuerte abandono de parcelas. El Instituto Agrario Nacional realizó una encuesta sobre tenencia durante 1969 y 1970, encontrando solamente 96.000 familias en los asentamientos campesinos. Los factores que motivan este éxodo pueden resumirse en los siguientes: poca asistencia técnica, lo cual ha originado malas cosechas y endeudamiento de los campesinos. Como consecuencia de ello, no son sujetos preferenciales de créditos baratos por parte de la banca oficial (Banco Agrícola y Pecuario) lo cual origina automáticamente el abandono de la parcela en dotación. También la falta de créditos oportunos incide sobre el problema. Igualmente ha incidido la demanda de mano de obra en las ciudades; el mejor conocimiento por parte del agricultor de posibles mejores condiciones de vida en las mismas (efecto comunicación, radio, T.V.) etc. Lo anterior enseña que en términos reales el número de asentados anuales en promedio se situó en 8.000 familias.

Los aportes del Ejecutivo Nacional totalizaron Bs. 1.415 millones o sea un promedio anual de Bs. 157.2 millones. Estos aportes son fondos que a través de la Ley de Presupuesto se colocan cada año en el Instituto Agrario Nacional para que este ejecute su programación sobre reforma agraria, por tanto no incluye la actividad crediticia, sino la consolidación de asentamientos y adquisición de fincas. El presupuesto ejecutado viene a ser la suma de los aportes oficiales y los recursos propios del Instituto Agrario Nacional (I.A.N.). Este último totalizó Bs. 1.845.5 millones con un promedio anual de Bs. 205.1 millones.

Las obras de consolidación realizadas totalizaron Bs. 456.9 millones o sean Bs. 50.8 millones por año en promedio. Estas obras se refieren al acondicionamiento de tierras, edificaciones, acueductos rurales y obras complementarias de los mismos, carreteras de penetración, caminos vecinales, obras de riego y drenaje, estudios técnicos, instalaciones, obras de urbanismo etc.

El programa de adquisición de tierras tuvo un costo promedio por año de Bs. 59.0 millones ya que totalizó en el período Bs. 531.0 millones, es decir que la hectárea comprada tenía aproximadamente un costo de Bs. 131.10.

El crédito agrícola para el sector campesino se presenta en el cuadro 2. El programa está a cargo del Banco Agrícola y Pecuario, (BAP.), organismo este que hasta 1969 financiaba también al denominado sector empresarial agrícola, ahora atendido por el Banco de Desarrollo Agropecuario (B.D.A.). Los créditos pagados necesariamente deben crecer todos los años por efecto de la mayor demanda crediticia y los mayores aportes oficiales.

En cuanto a vías de penetración agrícola, o sea vialidad rural, se presenta en el cuadro 3 un resumen de las mismas. Se observa que en promedio se construyeron 977.8 Km. por año, mientras se reconstruyeron también en promedio 755.6 Km.. (cuadro 3). Las viviendas rurales construidas, también forman parte del programa, por cuanto ello está dirigido a la erradicación del rancho insalubre. Durante el período 1960-1968 se construyeron en total 66.589 viviendas a un promedio de 8.510 por año, habiendo sido los años de mayor intensidad en la ejecución de estas obras, el período comprendido entre 1964 y 1967.<sup>1</sup>

**CUADRO N° 2**  
Programa Crediticio Atendido por el BAP.  
Sector Campesino  
Millones de Bs.

	Aporte Oficial	Recuperacion	Total Re-cursos	Créditos Pagados Campesinos
1960				
1961	171.0	122.2	293.2	70.9
1962	120.0	121.3	241.3	83.3
1963	100.0	114.6	214.6	78.0
1964	169.3	133.3	302.6	111.0
1965	212.0	154.2	366.2	115.1
1966	157.3	183.7	341.0	133.0
1967	202.6	194.7	403.3	124.0
1968	261.5	191.1	452.6	117.7

FUENTE: BAP. Informes Anuales.

<sup>1</sup>M.A.C. Anuario Estadístico Agropecuario 1968. Caracas 1969.

**CUADRO N° 3**

**Vías de Penetración Agrícola Realizadas  
por el Ministerio de Agricultura y Cría.  
en Km.**

	<b>Construídas</b>	<b>Reconstruídas</b>
<b>1962</b>	<b>539.2</b>	<b>839.5</b>
<b>1963</b>	<b>2.210.8</b>	<b>835.0</b>
<b>1964</b>	<b>313.6</b>	<b>1.087.4</b>
<b>1965</b>	<b>380.9</b>	<b>728.5</b>
<b>1966</b>	<b>451.0</b>	<b>899.0</b>
<b>1967</b>	<b>595.0</b>	<b>1.410.8</b>
<b>1968</b>	<b>798.7</b>	<b>1.044.3</b>

**FUENTE: MAC. Anuario Estadístico Agropecuario.**

Como se puede observar, el número de viviendas rurales construídas para este período, corresponde plenamente con el promedio de familias asentadas señalado anteriormente, lo cual demuestra que la reforma agraria desarrollada en Venezuela se concibió en forma integral en el período bajo análisis.

### **Período 1969-1973**

Expuestos los resultados obtenidos durante la gestión de Acción Democrática en el gobierno, debemos exponer los mismos indicadores para el período que va de 1969 a 1973. Lamentablemente no se dispone de información estadística oficial para cubrir todo el período. El Banco Central de Venezuela sólo tiene información hasta 1971, lo mismo que el I.A.N.; en cuanto a créditos pagados el B.A.P ha publicado sus cifras hasta 1972, pero el M.A.C. aún no ha terminado su Anuario Estadístico para ese año. En razón de lo anterior, la generalidad de los datos se presentarán a 1971, aunque siempre serán comparables debido a que se pueden analizar los promedios anuales. Las realizaciones físicas en cuanto a reforma agraria se indican en el cuadro 4.

CUADRO N° 4  
Proceso de Reforma Agraria

	1969	1970	1971	1972
Tierras afectadas (miles Ha.)	180.8	406.6	581.5	—
Familias asentadas (miles Fam.)	4.2	12.2	11.1	—
Adquisición tierras (mill. Bs.)	36.3	21.6	32.9	—
Obras de consolidación (mill. Bs.)	49.8	57.6	61.7	—
Aporte del Ejecutivo (mill. Bs.)	182.9	205.0	215.9	206.6
Presupuesto ejecutado (mill. Bs.)	272.4	285.7	—	—
Adquisición tierras (mill. Bs.)	38.3	33.1	32.8	—

FUENTE: B.C.V. Informe Anual 1970 y 1971  
I.A.N. Memoria y Cuenta 1969

(—) No se logró información.

Comparando los cuadros 1 y 4 se observa que la afectación de tierras ha sufrido una baja considerable, pues el promedio en el primer período (1960-1968) fué de 450.000 Ha. por año, mientras que en el segundo período ha sido de 390.300, con un agravante, mientras anteriormente la afectación de tierras públicas fue del orden del 60.0 %, ahora esta cifra ha subido al 81.6 %, gracias a donaciones recibidas por el Instituto Agrario Nacional de otros organismos públicos. Este hecho por si solo demuestra un retroceso en la reforma agraria venezolana. La afectación de tierras al decrecer con respecto a los años anteriores indica un freno en el proceso, sobre todo cuando las solicitudes de tierras en poder del I.A.N. suman más de tres millones de hectáreas y las mismas no han sido atendidas. Por otra parte, es evidente por lo señalado en párrafos anteriores, que la propiedad privada no había modificado sustancialmente su estructura, mientras que las tierras públicas han venido soportando casi todo el peso del proceso habiéndose agravado en forma alarmante la situación para el comentado período 1969-1973. Es más, las expropiaciones que se han hecho últimamente han sido sobre fincas pequeñas, lo cual deja invariable la estructura latifundista. Igualmente llama a inquietud la presencia y consolidación de empresas extranjeras dedicadas a la explotación agrícola, las cuales adquieren cada día mayor poder, sin que ello se considere contrario a la reforma

agraria. Dichas empresas constituyen una consolidación del latifundio, ahora con mayores capitales de tendencia especulativa.

En cuanto al número de familias asentadas también se observa una disminución en términos de promedio. Pero lo grave de la situación está en que desde 1969 ha estado ocurriendo un proceso de revocatorias de parcelas y asignaciones a nuevos parceleros, con lo cual si bien se contabilizan nuevas familias asentadas no se aclara el hecho y el total lógicamente se abulta con fines estadísticos. De igual manera, se ha adquirido la práctica de dar tierras al llamado sector empresarial agrícola nacional; ya para 1971 se reportaban 2.427 dotaciones con lo cual también se desvirtúa el espíritu de la Ley de Reforma Agraria.

Al analizar los aportes del Ejecutivo Nacional, se notan algunas nuevas fallas de nuestro proceso como es por ejemplo su costo creciente ante una eficiencia decreciente. En el primer período el promedio anual fue de Bs. 157.2 millones por año, hoy es de 202.6 millones y su tendencia es creciente, pues la información del cuadro 4 para 1972 no es aún completa. Significa esto, que el costo por familia asentada considerando solo 96.000 en el período 1960-1968 y las señaladas en el cuadro 4 para 1969-1971 ha aumentado considerablemente, pues pasa de Bs. 14.737,00 a Bs. 22.101; y ello sin incluir los ingresos propios del I.A.N., los cuales se suman a los aportes presupuestarios del Ejecutivo Nacional. El presupuesto ejecutado, muestra para los años que se dispuso de información, que también en términos de promedio anual ha disminuido a pesar de haber crecido los recursos del I.A.N.... En cuanto a obras de consolidación, se observa que entre 1969 y 1971 ha habido un incremento promedio anual de Bs. 5.6 millones, lo cual no parece guardar relación con el crecimiento de los recursos. La verdad sobre el real uso de estos fondos se verá al analizar las construcciones de viviendas y la vialidad rural.

Por otra parte las adquisiciones de tierras tuvieron un monto promedio de Bs. 34.7 millones, los cuales convertidos a hectáreas adquiridas origina un costo aproximado por hectárea comprada de Bs. 88.90. El I.A.N. en su memoria para 1971, señala que el bajo costo pagado en las mismas tierras que pasaron a su patrimonio, se debió a las donaciones hechas por otros organismos públicos. Si bien este bajo costo es cierto y además los recursos presupuestarios han sido muy abundantes, no se explica la paralización del proceso de reforma agraria. Para entender esto, habría que analizar también los presupuestos de caja del Instituto Agrario Nacional (I.A.N.) y sus estados financieros, con la seguridad de que la explicación estará en el crecimiento acelerado del gasto corriente.

El crédito agrícola se analizó en el cuadro 2 para el período 60-68. Durante los cuatro años que van de 1969 a 1972, el B. A.P. recibió aportes montantes a un total de Bs. 1.331.4 millones aproximadamente, es decir Bs. 332.9 millones por año. La recuperación crediticia montó a Bs. 557.7 millones, lo cual hace subir los recursos del B.A.P. a Bs. 472.3 millones por año en promedio. Los créditos pagados a los campesinos montaron en igual período a Bs. 637.8 millones, o sean Bs. 159.5 por año en promedio <sup>2</sup>.

Las comparaciones se dificultan por cuanto hasta 1968 el B.A. P. tenía programas crediticios campesinos y empresariales. A partir de 1969, cuando el crédito empresarial empieza a atenderlo el B.D.A., se divide la actividad del Banco Agrícola y Pecuario, atendiendo a pequeños productores y medianos productores. Si bien el pequeño productor podría ser el antiguo campesino, existe la posibilidad de que en este grupo estén muchos agricultores que antes eran atendidos como empresarios, debido al monto de la solicitud de su crédito. Debe sin embargo señalarse que la proporción de aumento del crédito campesino debería ser muchísimo más alta, por cuanto los aportes oficiales han subido considerablemente para este Banco (de Bs. 261.5 millones en 1968 pasa a 394.6 en 1971) y además tanto la actividad crédito empresarial, como comercialización de productos agropecuarios, dejaron de estar adscritas a ese organismo, es decir, sus costos de operación habrían de haber disminuido en un 50 % aproximadamente. Sin embargo, lo anterior no ha ocurrido y por tanto debe concluirse que el porcentaje no aumentado en los programas crediticios se pierde en gastos corrientes.

Las vías de penetración (vialidad rural) construidas en el período 1969-1971 fueron en total 1.920.9 Km. es decir un promedio de 640.3 anual. Igualmente se reconstruyeron 2.231.2 Km. o sea 743.7 Km. por año <sup>3</sup>. Como se observa, la construcción decayó con respecto al primer período en un promedio de 337.5 Km. y la reconstrucción en 11.9 Km., lo cual es una evidencia más de abandono a los asentamientos, razón esta que lleva a dudar sobre los gastos en consolidación de asentamientos señalados anteriormente para estos tres años en análisis.

En cuanto a viviendas rurales, se nota un aumento en estos años, pues el total alcanza a 33.826, con un promedio anual de 11. 275 unidades, aunque este número no coincide con el número de familias asentadas. Por otra parte, la realidad de estas cifras es cuestionable, no por el monto, sino por la realización de estas viviendas. El programa de vivienda rural se concibió para ejecutarse en los muchos po-

<sup>2</sup>B.A.P. Informe Anual 1971. Boletín Mensual Diciembre 1972.

<sup>3</sup>M.A.C. Anuario Estadístico Agropecuario 1971.



blados de campesinos; últimamente estas viviendas se vienen construyendo en las afueras de las ciudades, con lo cual se pretende atenuar la presión que los cinturones de miseria ejercen sobre estas. Lamentablemente no se le resuelve el problema habitacional al campesino y por el contrario se le crea un incentivo para su migración a los centros urbanos.

Por los detalles anteriores, se llega a la dolorosa conclusión de que la reforma agraria venezolana ha sufrido un fuerte retroceso, lo cual hace obligante un mayor esfuerzo en favor de la misma en los próximos años.

Ese esfuerzo debe abarcar campos tales como capacitación, asistencia técnica, dotación, servicios, créditos, comercialización etc.; posiblemente también ha llegado la hora de modificar el texto legal, para adaptarlo a las situaciones actuales y futuras que la dinámica de trece años de ejecución enseña como necesarios.

#### **Referencias**

\*M.A.C, ANUARIO ESTADISTICO AGROPECUARIO 1968. - Caracas, Venezuela. 1969; Informe Anual 1971.

\*B.A.P, BOLETIN MENSUAL. - 1972;

\*M.A.C, ANUARIO ESTADISTICO AGROPECUARIO. - 1971;