

SEMINARIO REGIONAL LATINOAMERICANO
SOBRE EL PAPEL DEL DESARROLLO DE
LA COMUNIDAD EN LA ACELERACION
DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Documento de referencia N° 3

Organizado conjuntamente por la
Dirección de Asuntos Sociales, la
Dirección de Operaciones de Asis-
tencia Técnica de las Naciones
Unidas y la Comisión Económica
para América Latina.

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO.

Santiago de Chile, junio de 1964

RELACIONES ENTRE EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y LA REFORMA AGRARIA: VENEZUELA



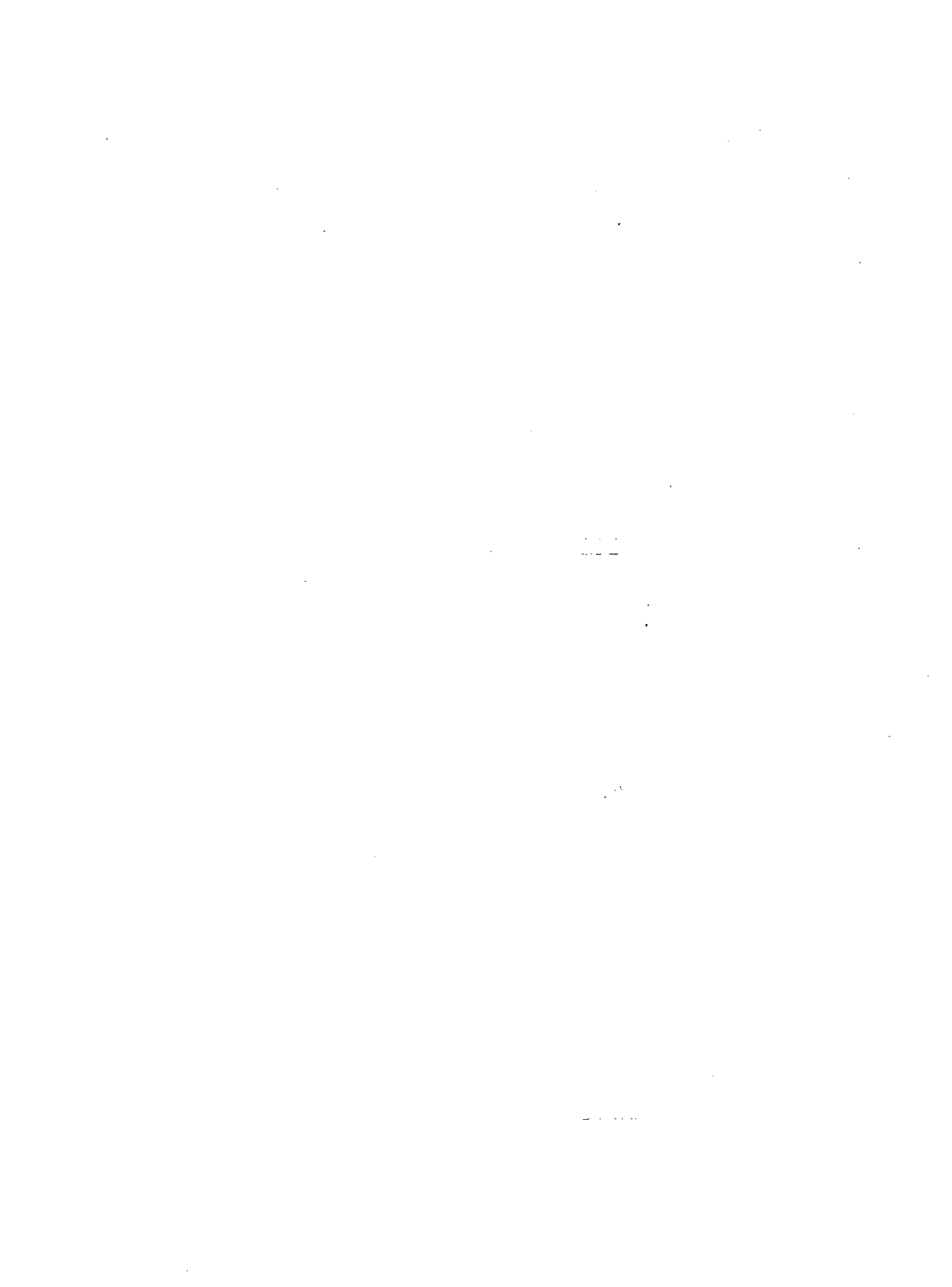
Preparado para la Dirección de
Asuntos Sociales de las Naciones
Unidas por Paul S. Taylor,
profesor de Economía y Presidente
del Instituto de Estudios Internacio-
nales de la Universidad de California

NACIONES UNIDAS



N O T A

El presente documento forma parte de una serie de trabajos de difusión de los principios de desarrollo de la comunidad en América Latina y constituye también el documento de referencia N° 3 del Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social.



INTRODUCCION

Los fines últimos del desarrollo de la comunidad y de la reforma agraria son esencialmente los mismos. Ello explica la coincidencia de los términos que emplean la Misión Andina en el Ecuador y la Ley de Reforma Agraria en Venezuela. La Misión Andina define su propósito como "integración de la población rural" y la Ley de Reforma Agraria como "la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político de la nación". Ambos programas están destinados al mejoramiento de la sociedad rural, y sus elementos primordiales, hombre y tierra, son inseparables. Sin embargo, no utilizan ambos las mismas motivaciones humanas ni los mismos enfoques: la reforma agraria está orientada a la tierra; el desarrollo de la comunidad, al hombre.

La motivación de la reforma agraria es el anhelo secular del hombre por la posesión del pedazo de tierra que dará sustento y seguridad a la familia. Por el desarrollo de la comunidad, este anhelo se transforma en impulso social, hacia objetivos comunes mediante esfuerzos comunes.

Los programas de desarrollo de la comunidad y de reforma agraria, por lo tanto, se complementan mutuamente. No pueden sustituirse el uno por el otro como partes intercambiables.

La ausencia de reforma agraria puede afectar desfavorablemente al desarrollo de la comunidad, en tanto que un ajuste adecuado en la tenencia de la tierra quizás tenga efectos favorables a él.

La ausencia de desarrollo de la comunidad puede afectar a la reforma agraria hasta el punto de hacer fracasar los esfuerzos por alcanzar sus fines esenciales. El título de propiedad de un pedazo de tierra, la posesión de una casa y aun el crédito supervisado no bastan para asegurar el éxito de la reforma agraria, pues aun siendo importantísimos, estos factores dejan fuera elementos esenciales para lograrla plenamente.

El desarrollo de la comunidad puede ayudar a la reforma agraria, cooperando en la selección de familias para los proyectos de colonización y asentamiento de campesinos; organizando los grupos y adiestrando gente para la operación de cooperativas; preparando las mentes de los beneficiarios de la reforma agraria para que éstos asuman plena responsabilidad en las tareas que les corresponderán y de las que dependerá el éxito de la reforma agraria; ampliando el concepto del alcance y la duración del programa que tienen los beneficiarios; evitando en parte la desilusión que se produce cuando se hace evidente que la reforma agraria no es un proceso simple y rápido, sino que su éxito dependerá de los esfuerzos prolongados de los propios beneficiarios. En Venezuela y el Ecuador, ese éxito está condicionado al nuevo ambiente que se cree a la generación joven en el hogar, la escuela y la comunidad. Toda modificación en la actitud de padres e hijos a través de la experiencia escolar o del desarrollo de la comunidad, se verá reflejada en una mayor capacidad para aprender rápidamente mejores métodos agrícolas, y para tener una participación más

efectiva en el crédito supervisado. Todo avance en el campo de la salud tendrá resultados similares e incrementará el esfuerzo productivo.

El desarrollo de la comunidad brinda una mayor eficiencia a la reforma agraria multiplicando la eficacia de sus especialistas al permitirles dedicar gran parte de su tiempo a las tareas profesionales más complejas.

La reforma agraria puede ayudar al desarrollo de la comunidad promoviendo una distribución más equitativa del ingreso y del poder dentro de la comunidad, lo que estimula la iniciativa e impulsa a planificar y ejecutar esfuerzos comunes de desarrollo.

Las disposiciones financieras y los impuestos que gravan a los beneficiarios de la reforma agraria afectan su capacidad para dedicar sus propios recursos al desarrollo de la comunidad. El tipo y monto de los impuestos sobre la tierra para estimular la reforma agraria, sean éstos grandes o pequeños, progresivos o fijos, afectan la cantidad de tierra disponible para su distribución entre quienes la necesitan.

Las observaciones en el terreno practicadas en América Latina indican:

- 1) la necesidad de un concepto cabal de lo que el éxito de la reforma agraria y del desarrollo de la comunidad exige a los gobiernos y a los organismos internacionales; esto es, una cooperación más estrecha entre ambos programas, que deberán compartir una concepción amplia de su tarea y la responsabilidad por el éxito de la reforma agraria y el desarrollo de la comunidad.
- 2) La necesidad de idear formas más simples de organización y operación con respecto a los gobiernos y los organismos internacionales.
- 3) La necesidad apremiante de efectuar mejoras largamente postergadas.
- 4) La certeza de lograr el concurso de los pobladores para la iniciación de programas de desarrollo de la comunidad y de reforma agraria.

Estos dos programas, elaborados y ejecutados concertadamente, ofrecen un medio potencialmente eficaz para llevar con rapidez a un vasto número de campesinos los instrumentos para el progreso social, lo que a la vez entraña una esperanza de estabilidad y progreso.

I. PLAN Y METODO DE INVESTIGACION

1. En mi primer día de permanencia en Venezuela resolví - en consulta con la Doctora Carola Ravell, de la Oficina de Coordinación y Planificación del Gobierno de Venezuela - adoptar planes de trabajo similares en general a los empleados con anterioridad en el Ecuador lo cual suponía ocupar la mayor parte del tiempo disponible en observaciones sobre el terreno y el resto en buscar informaciones en Caracas.
2. En la ejecución de este plan de trabajo tres días de cada una de las primeras tres semanas en Venezuela se ocuparon en visitas. La primera, se hizo al oeste de Caracas, a los Estados de Aragua y Carabobo, para observar el programa de vivienda rural del Instituto de Malariología. El segundo viaje se realizó al este de Caracas, al Estado de Anzoátegui, para observar el trabajo que en materia de desarrollo de la comunidad lleva a cabo la Oficina de Coordinación y Planificación. El tercer viaje fue a la región occidental de Venezuela para observar los programas del Instituto Agrario Nacional de los Estados de Aragua, Yaracuy y Portuguesa.
3. Estas visitas, efectuadas en compañía de funcionarios de las dependencias del gobierno de Venezuela responsables de sus respectivos programas, brindaron la oportunidad de conocer una amplia variedad de condiciones y planes. Entre las primeras figuran algunas de las mejores tierras agrícolas y ganaderas del país, campesinos con y sin tierras y población urbana que habita en zonas productoras de petróleo. Los programas se relacionaban con proyectos de reforma agraria, viviendas rurales y desarrollo de la comunidad.
4. En Venezuela una cantidad de organismos y personas de la capital mucho mayor que en el Ecuador se ocupan y están informados sobre el desarrollo de la comunidad y la reforma agraria. Entre los principales organismos venezolanos con los cuales mantuve contacto figuran la Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia, los Ministerios de Agricultura y Cría y Sanidad y Asistencia Social, el Instituto Agrario Nacional, el Instituto de Malariología que administra el programa de vivienda rural y el Consejo de Bienestar Rural que presta su colaboración en varios organismos del Gobierno de Venezuela que se ocupan del desarrollo económico y social.
5. Estas oportunidades que se nos brindaron para realizar estudios sobre el terreno, conferenciar con organismos y personas informadas y tener acceso a las fuentes de información nos permitieron presentar este informe, sus conclusiones y recomendaciones. Una limitación importante para el estudio fue la breve permanencia en Venezuela (del 9 de agosto al 5 de septiembre de 1960 inclusivos). Dentro del tiempo disponible estimo, sin embargo, que tuve una buena oportunidad de estudiar el tema objeto de este informe.
6. Todas aquellas personas con quienes me relacioné al efectuar las observaciones sobre el terreno, las consultas y la preparación de este estudio se mostraron amistosas y cooperadoras, desde los funcionarios del Gobierno de Venezuela hasta las personas de las zonas rurales y pueblos relacionadas con los incipientes programas de la nación para promover el desarrollo de la comunidad y la reforma agraria.

7. Las referencias que se hacen en el texto a las fuentes de información se indican con números entre paréntesis, que corresponden a la lista que aparece en el anexo. En el apéndice se presenta, asimismo, un itinerario detallado.
8. Las traducciones al inglés del texto español son las mejores que pude hacer dadas las condiciones locales y sirven la finalidad para la cual se utilizaron. Antes de darles un uso más o de publicarlas deberán ser editadas por un traductor profesional.

II. DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

9. En Venezuela no son nuevas las iniciativas encaminadas al desarrollo de la comunidad y es fácil apreciar que el venezolano conoce la necesidad de dicho proceso.

Consejo de Bienestar Rural

10. Hace casi una década el Consejo de Bienestar Rural emprendió una serie de programas en materia de "rehabilitación rural". En ese trabajo cooperaron tres dependencias del Gobierno de Venezuela y la American International Association for Economic and Social Development (AIA), organismo privado. El Consejo está formado por representantes del Ministerio de Agricultura, el Instituto Agrario Nacional y el Banco Agropecuario, además del AIA. El AIA fue fundado con fines filantrópicos por Nelson A. Rockefeller y ha contado con el apoyo de varias compañías petroleras que operan en Venezuela. El personal norteamericano del AIA que participa en el Consejo de Bienestar Rural suele contar con experiencia adquirida en el Farm Security Administration, órgano federal de los Estados Unidos que desde mediados de los años 30 trabaja en el campo de la "rehabilitación" de aquel tercio de la población rural menos favorecida de aquel país.

11. Los programas rurales emprendidos por el Consejo de Bienestar Rural comprenden el "crédito supervisado" para los agricultores, los centros comunales, la construcción de carreteras desde las fincas a los mercados, capacitación de agrónomos en servicios de extensión, formación de "líderes voluntarios", clubes juveniles rurales, enseñanza en el hogar, formación profesional de agricultores, vivienda, y una serie de estudios rurales, a todos los cuales el Consejo atribuye en medida considerable una eficaz modificación de actitud frente a la administración de los programas agrícolas y el mejoramiento de las condiciones de vida de grandes sectores de la población rural en Venezuela.

/12. Los

12. Los programas del Consejo han tenido el carácter de proyectos pilotos repartidos ampliamente entre los poblados de Venezuela (1); aparte de su índole experimental, han cumplido funciones de demostración y han formado personal capacitado en programas rurales que contienen casi todos los elementos de lo que hoy se considera "desarrollo de la comunidad".

13. En 1949 el Consejo de Bienestar Rural inició un programa de centros comunales, organizando 21 de ellos en el quinquenio siguiente. El Consejo informó sobre sus experiencias al Seminario sobre Reforma Agraria y al Seminario sobre Desarrollo Comunal auspiciado por la Oficina Nacional de Planificación y Coordinación. (2,3). El texto de la presentación que hiciera el Consejo podría servir como lema del Desarrollo de la comunidad: "El problema no consiste hoy en resolver los problemas del pueblo, sino en ayudarlo a resolver sus problemas".

Actividades que se desarrollan actualmente en materia de desarrollo de la comunidad

División de Malariología, Vivienda Rural

14. Bajo el gobierno actual de Venezuela se han generalizado las actividades de desarrollo de la comunidad, ha aumentado la participación de los órganos gubernamentales en ellas, y se ha popularizado el concepto mismo.

15. Los esfuerzos por impulsar el desarrollo de la comunidad están muy repartidos en Venezuela, pues están a cargo de diversos organismos que trabajan en colaboración.

16. Entre las dependencias administrativas más antiguas del Gobierno de Venezuela figura el Instituto de Malariología, con sede en Maracaibo. Establecido en 1936 como una oficina para erradicar el paludismo, que tenía alta incidencia en el país y obstaculizaba el desarrollo económico de vastas regiones, el Instituto ha ganado gran prestigio con su labor pues gracias a ella, grandes extensiones, assoladas por el paludismo, han podido abrirse al proceso de desarrollo económico. (4). La mortalidad por esta enfermedad se redujo de 164 a 0.3 por 100 000 habitantes entre 1936 y 1955. (5). Principalmente a causas de sus buenos resultados en el plano nacional, el Instituto ha estado más libre que otros órganos de gobierno de las influencias políticas que impiden administración pública eficaz.

17. En 1958 el Instituto, como División del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, amplió su programa a fin de incluir el mejoramiento de la vivienda rural. Por Decreto 84 del 14 de marzo de ese mismo año se inauguró el Programa Nacional de Vivienda Rural, guiado por una Comisión Directiva en que están representados los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social y Agricultura y Cría y un organismo privado interesado en este problema. (6, 7 y 8).

18. La extensión del trabajo del Instituto al campo de los problemas sociales rurales es consecuencia lógica de su interés por la salud pública que continúa manifestándose principalmente en el curso anual internacional sobre el paludismo que celebró su decimoséptima reunión en 1960. (9). La vivienda rural en Venezuela no es solamente inadecuada sino que también es fuente de enfermedades, como el mal de Chagas, transmitido por un escarabajo que infesta los ranchos típicos de adobe y materiales análogos. Este mal produce anemia y alteraciones cardíacas y no se conoce forma de curarlo. (5, págs. 9 y 10; 9, pág. 541).
19. Se estima que en 1958 existían en Venezuela por lo menos 550 000 ranchos.
20. El Programa de Vivienda Rural reconoce que sus objetivos no se limitan al mejoramiento de la salud física. Funcionalmente hablando, la División estima que su programa consiste en levantar verdaderos hogares, que reúnan las condiciones mínimas para una familia. El hogar debe atraer a los hombres a permanecer en él y no debe suceder lo que ocurre con los ranchos actuales cuyo estado repulsivo los aleja hacia los bares y el alcoholismo. La vivienda que se recomienda no es por lo tanto higiénica solamente para la salud física sino también para la salud mental. (5, pág. 11).
21. Otra finalidad de la Vivienda Rural recuerda, por la amplitud de su alcance, el objetivo declarado de la Misión Andina, que es un órgano encargado del desarrollo de la comunidad en el Ecuador.
- "La existencia del rancho se debe a dos razones fundamentales. Una, económica, porque es una vivienda de bajo costo, fácil de construir y que representa una pérdida reducida en caso de abandonársele en una emergencia. La otra razón es cultural, porque el rancho es típicamente neolítico, y para dos de los tres grupos raciales que nos han dado origen, el indígena y el africano, es representativo de las culturas neolíticas que aun no hemos absorbido totalmente en la cultura europea." 1/ (6, página 3; 11, página 2)
22. Otras declaraciones fijadas en los muros de las oficinas de la Vivienda Rural en Maracay vinculan el hombre a la vivienda, así como la Junta de Planificación del Ecuador ha vinculado el hombre a la tierra. Estas declaraciones, atribuidas a César Vallejos, expresan:

"Las casas nuevas están más muertas que las casas viejas, porque sus muros son de piedra y acero, pero no del hombre".

"Las casas nacen al mundo, no cuando se las erige, sino cuando la gente comienza a vivir en ellas".

1/ Las citas que aparecen en este estudio no son textuales, sino una traducción de la versión inglesa.

23. Los métodos empleados por Vivienda Rural participan de la naturaleza de los métodos empleados comúnmente en los programas de desarrollo de la comunidad. Por ejemplo, Vivienda Rural también comienza los programas de acción local con una encuesta sobre la comunidad. La Guía para esas encuestas contiene una lista muy elaborada de factores "sociales", entre los que se cuentan los programas de asistencia social, educación, religión, instituciones sociales y deportes; y los factores de "producción", como centros obreros, arrendamientos, desarrollo comercial, sindicatos y ligas agrícolas, divulgación agrícola, crédito agrícola, etc. (12).

24. Los métodos para fomentar la construcción de viviendas son similares a los empleados en el desarrollo de la comunidad. El gobierno estimula el interés popular y ofrece asistencia técnica y materiales. Se espera una colaboración en trabajo de la gente que obtendrá las nuevas viviendas.

"Para avanzar, el trabajo del programa se ha organizado bajo el sistema de ayuda mutua, esfuerzo propio y desarrollo cooperativo". (6, página 5).

25. La cooperación entre los diversos organismos para suministrar asistencia técnica y otros auxilios, característica de los programas de desarrollo de la comunidad, se observa también en el programa de Vivienda Rural, cuya responsabilidad está en manos de dos ministerios del gobierno. Además, el programa de Vivienda Rural coopera con el Instituto Agrario Nacional, construyendo viviendas para sus proyectos por el sistema de delegación administrativa. (13, pág. 3).

26. Vivienda Rural ha comenzado a extender su radio de acción más allá de las casas mismas. El suministro de agua, el terreno para jardines y la instrucción para el uso de casas y jardines se consideran pasos prácticos del programa, como lo son en otros países cuyos programas rurales llevan el nombre de desarrollo de la comunidad.

27. Reconociendo que su programa, destinado inicialmente a la construcción de viviendas, está en vías de convertirse en la base de un programa de desarrollo de la comunidad, Vivienda Rural dice:

"En conformidad con la doctrina del Programa y al poner en práctica una tesis fundamental, estas actividades confirman que los programas de viviendas deben servir de punto de partida para el desarrollo integrado de la comunidad". (13, página 3).

Ministerio de Sanidad y Asistencia Social

28. El Ministro de Sanidad y Asistencia Social en 1960 fue anteriormente director del Instituto de Malariaología, desde su creación. Dentro del Ministerio, en la Dirección de Asuntos Sociales e Institutos Autónomos, se ha creado una División de Organización y Desarrollo de la Comunidad. Esta División está a cargo de un sociólogo, y en 1960 formuló un reglamento para la ejecución de los programas de organización y desarrollo de la comunidad dentro del Ministerio. (14).

29. Al establecer la División de Organización y Desarrollo de la Comunidad, su filosofía se definió así:

"La filosofía que se aplica a las labores de esta División se funda en el principio de que cada grupo humano debe depender de sí mismo para resolver sus problemas mediante el empleo de los recursos, el esfuerzo y la cooperación que estén a su alcance, de manera que la acción del gobierno llegue a ser complementaria del esfuerzo comunal y represente sólo un porcentaje de la solución de los diversos problemas". (14, Organización de Comunidades, página 2).

30. La División admite que la consideración de todos los problemas que constituyen el objeto de los programas de desarrollo de la comunidad, requiere la participación de muchos organismos nacionales. Entre otros, menciona los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, Agricultura y Cría, Educación, Fomento, Obras Públicas, Defensa, Trabajo, y los Bancos Agropecuario y Obrero, Instituto Agrario Nacional y de Nutrición Nacional, Comedor Escolar, y la Oficina de Coordinación y Planificación.

31. La División estará representada en el nivel local por Juntas Cívicas de Bienestar elegidas por una asamblea de ciudadanos, y formada por pobladores y funcionarios de desarrollo de la comunidad que trabajan en la localidad. (14, Reglamento de las Juntas Cívicas de Bienestar, página 3).

32. La División admite que:

"Este tipo de programa requiere un amplio sentido de cooperación y coordinación en todos los niveles; un concepto elevado de dedicación a una labor que sólo producirá la satisfacción silenciosa e íntima de haber participado, y un abandono de nuestras pasiones personales y favoritismos, que permita comprender que más allá de nuestra percepción distorsionada, se encuentran las vastas perspectivas venezolanas". (14, página 5).

33. La División, expresa en sus "Normas" que comprende y aprecia los beneficios del desarrollo de la comunidad, y que está dispuesta a llevar adelante esa tarea si se le proporcionan suficientes fondos y personal. Sin embargo, éstos no se le han entregado en escala que permita iniciar actividades de desarrollo de la comunidad. El Programa de Vivienda Rural de la División de Malariología del mismo Ministerio, ha recibido este apoyo y ha podido llevar a cabo un programa cuya sustancia es el desarrollo de la comunidad.

/La Presidencia

La Presidencia o el desarrollo de la comunidad

34. El Presidente de Venezuela definió los propósitos del desarrollo de la comunidad ante el Congreso en su mensaje sobre el Plan Cuadrienal, el 24 de abril de 1960:

"Los objetivos inmediatos de estos programas (de desarrollo de la comunidad) son: estimular el espíritu de progreso en la población, crear hábitos de acción cooperativa, crear nuevas fuentes de trabajo que permitan obtener mayores ingresos y, finalmente, fortalecer gobiernos autónomos legales que serán la expresión de un proceso democrático, esencia del desarrollo de la comunidad."

"Los programas de desarrollo de la comunidad tienen gran importancia dentro de una planificación económica integrada, porque despiertan la iniciativa individual y fomentan la participación activa de la comunidad en la realización de obras y proyectos, aprovechando eficazmente los recursos financieros y humanos, y alcanzando al mismo tiempo una interrelación orgánica entre el desarrollo económico y el social."

"Todo programa de desarrollo de la comunidad acentúa el papel que en él desempeña el capital humano. Las inversiones destinadas a elevar el rendimiento del capital humano tienen tanta importancia para el desarrollo económico como las inversiones en equipo e instalaciones."
(15, páginas 83, 85).

35. Actualmente, el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad se encuentra en la etapa inicial de un proceso evolutivo, en el cual se aplican cuatro proyectos experimentales como precursores a la aplicación del programa nacional (16). Uno de esos proyectos ("El Dique") se realiza en un barrio de una ciudad del estado de Sucre. Otro de estos proyectos se lleva a la práctica en el estado Anzoátegui, en la pujante ciudad de Anaco, que ha surgido de lo que fueron los aledaños de las instalaciones de una compañía petrolera. El tercer proyecto se hizo realidad en Montealbán, en una región rural del estado de Carabobo. El cuarto, en La Pastora, un barrio metropolitano del Distrito Federal.

36. El estado de Sucre, por ejemplo, ha asumido la responsabilidad regional de uno de los cuatro proyectos experimentales que se llevan a cabo dentro de sus límites. Ese proyecto intenta aplicar el desarrollo comunal en el barrio de El Dique, en Cumana, y está destinado a aprovechar un programa de construcción de viviendas para los pescadores, ayudándolos a mejorar el total de sus condiciones de vida.

37. La coordinación de este proyecto está a cargo de un Comité llamado Organismo para el Desarrollo de la Comunidad y Vivienda (ORCOM), que reúne a los organismos oficiales y privados que operan en el nivel regional. La lista de los organismos que este comité incluye muestra la variedad de sus participantes:

/Ministerio de

Ministerio de Agricultura y Cría, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Organización de Mejoramiento Social y Alfabetización, Organismo del Ejecutivo del estado de Sucre, Banco Obrero, Consejo de Bienestar Rural, Instituto de Obras Sanitarias, Corporación de Desarrollo de Fuerza Eléctrica, Ministerio de Educación Nacional, Oficina Central de Coordinación y Planificación.

38. Se ha organizado a los ciudadanos por medio de reuniones que resultaron en la formación de una Junta Pro-mejoras El Dique en febrero de 1960. Sus propósitos se describen en estas palabras:

"Su objetivo es estimular el autodesarrollo de la comunidad, ayudando, orientando, ofreciendo servicios, educando para despertar una conciencia de la capacidad que la comunidad posee para la iniciativa y la acción."

39. El proyecto espera influir sobre la comunidad a través de los esfuerzos coordinados, de equipo, para el fomento del desarrollo "en conformidad con un plan determinado". Sus auspiciadores esperan que el proyecto suministre una experiencia valiosa en ese trabajo de equipo con que se ha encarado el desarrollo de la comunidad en un nivel regional. (17, página 3). Sus resultados, unidos a los de otros proyectos experimentales, afectarán la evolución ulterior del programa de desarrollo de la comunidad.

40. Los cuatro proyectos experimentales dependen de la Oficina de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). Este organismo, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, participa oficial u oficiosamente en la mayoría de los experimentos y planes vinculados al desarrollo de la comunidad que se llevan a cabo en Venezuela. La Oficina de Coordinación y Planificación podría convertirse en la sede de un programa de desarrollo de la comunidad para Venezuela, dirigido, coordinado y aplicado en escala nacional. Si así sucede, el programa tendrá una relación directa con la Presidencia; una relación similar existió en Filipinas entre la Presidencia y la organización creada por el fallecido Presidente Ramón Maygaysay, que estuvo a cargo de un funcionario adjunto a la Presidencia. Actualmente, sin embargo, Cordiplan no proporciona una coordinación nacional y las actividades de desarrollo de la comunidad aún aparecen dispersas.

41. Como organismo, Cordiplan tiene personal dedicado al desarrollo de la comunidad y una energía y habilidad sorprendentes para trabajar en cualquier nivel y en cualquier tarea que augure progreso local, estadual o nacional para el desarrollo de la comunidad.

42. Tuve la oportunidad de observar los esfuerzos personales de la Doctora Carola Ravell, de la Oficina de Coordinación y Planificación, para estimular el desarrollo de la comunidad en diversos grupos y en diversas localidades del estado de Anzoátegui. La doctora Ravell trabajó sucesivamente con un grupo de aproximadamente 50 campesinos que habían recibido recientemente los títulos de propiedad de sus tierras; un grupo de vecinos de un barrio; un sindicato obrero; dos grupos en ciudades

/vecinas (que

vecinas (que incluían ciudadanos de todas categorías), y un grupo de funcionarios, técnicos gubernamentales y representantes de intereses privados, provenientes de todo el estado. La tarea de la doctora Ravell en Anaco había estado precedida por una encuesta de tres días, practicada personalmente diez meses antes. (18) En todos los casos, la reacción de los grupos fue cordial, y cuando se estimó adecuado se organizaron para actuar. En una de las reuniones hubo oposición manifestada por un grupo de filiación política contraria al Presidente de Venezuela y que se denominaba a sí mismo Junta Pro-Mejoras. (19) Este grupo distribuyó una declaración mimeografiada que contenía críticas a la administración nacional, y atribuía a sus autores la representación de las "clases auténticamente populares" en sus demandas ante el Gobierno. A pesar de esta interrupción, se efectuaron discusiones en las que participaron personeros de Pro-Mejoras, de la Cámara de Comercio, funcionarios, maestros y representantes de los intereses agrícolas; luego, los asistentes comenzaron a organizarse para emprender las labores de desarrollo de la comunidad eligiendo funcionarios. La reunión terminó con una descripción profesional de las funciones del desarrollo de la comunidad, que fue acogida con entusiasmo, y con discusiones generales sobre las posibles actividades de autoayuda para el desarrollo de la localidad.

43. El Presidente de Venezuela dijo al Congreso que "estos programas preliminares de coordinación habrían de ser ágiles, flexibles y bien orientados, ya que sus resultados darán estructura a las normas para la capacitación del personal y para la elaboración y realización de los programas de desarrollo de la comunidad dentro de las instituciones que se crearán en el futuro". (15, página 85) El Presidente dijo también que "el foco del desarrollo de la comunidad servirá como instrumento para dar coherencia y dirección a muchos de los programas del Gobierno que de otro modo no tendrían influencia suficiente para despertar la iniciativa de la comunidad y obtener su contribución efectiva a su propio progreso". (15, página 83)

44. La Oficina de Coordinación y Planificación intenta llegar a un programa nacional coordinado de desarrollo de la comunidad a través de tres etapas. La primera etapa es el "desarrollo local", representado por los cuatro experimentos iniciales ya mencionados. Su objeto es estimular el esfuerzo local y la ayuda mutua, y coordinar la asistencia del gobierno a la localidad. En la segunda etapa, se extenderá el desarrollo local a superficies zonales, regionales e incluso interregionales. La tercera etapa verá la organización nacional de un programa de desarrollo de la comunidad.

45. El examen de la situación actual en Venezuela con respecto al desarrollo de la comunidad indica 1) la existencia de programas de desarrollo de la comunidad, locales o experimentales, y de otros programas que emplean métodos similares; 2) la existencia de una cooperación efectiva entre los organismos de gobierno, y entre el gobierno y los organismos privados, para fines determinados; 3) el entusiasmo de ciertos organismos por la implantación de un programa nacional amplio de desarrollo de la comunidad, y 4) la falta de coordinación de esfuerzos y de organización, esenciales para el éxito de un programa nacional de desarrollo de la comunidad.

46. Al mismo tiempo, existe cierta conciencia incipiente de que 1) la situación desventajosa de las poblaciones rurales venezolanas, que no se han incorporado aún a la vida nacional, plantea problemas que los programas de desarrollo de la comunidad han podido solucionar satisfactoriamente en otros países, y que 2) el pueblo venezolano responderá a los métodos y programas habituales de desarrollo de la comunidad.

III. REFORMA AGRARIA

47. Venezuela ha puesto en marcha su programa de reforma agraria. El Presidente la inauguró públicamente el 5 de marzo de 1960, ante el monumento nacional de Carabobo, escenario de una batalla de la Guerra de la Independencia. La prensa diaria informa constantemente de su progreso y un gran anuncio proclama a la Reforma Agraria como "la aspiración del pueblo y la meta de Gobierno".

48. El programa agrario actual representa la superación de un hito en la historia de la política nacional venezolana y un vuelco brusco en su dirección. En tiempos anteriores, el país se ocupaba de la escasez de agricultores nativos independientes que cultivasen regiones rurales desaprovechadas. Normalmente, se importan los productos agrícolas que podrían producirse en Venezuela. Los venezolanos de las zonas rurales, que servían tradicionalmente como labradores, aparceros o inquilinos en las grandes haciendas, por lo general carecían de experiencia y conocimientos para dirigir fincas comerciales. Pareció natural, entonces, fomentar la inmigración de campesinos europeos experimentados.

49. El Gobierno de Venezuela, por lo tanto, ha favorecido los proyectos de colonización desde 1843, con éxito variable, y hasta hace corto tiempo, esos ensayos se repetían continuamente. La experiencia hizo corregir muchos errores, pero el principio fundamental era el mismo: desarrollar la economía agrícola venezolana importando personas calificadas en la administración de fincas, y dejar que los nativos, acostumbrados a métodos primitivos y sin experiencia en esa administración, se desempeñasen como labradores.

50. La agricultura tiene importancia secundaria para la economía venezolana actual. Desde los comienzos de los años veinte, el producto principal del país ha sido el petróleo, origen directo o indirecto de los ingresos privados y fuente principal de los ingresos públicos. Durante el último cuarto de siglo, la agricultura apenas ha hecho más que mantener su posición (absoluta) como fuente de empleo remunerativo, y ha descendido a la mitad, si se la compara con otras fuentes. La población agrícola que trabaja en forma remunerativa, estimada en 700 000 personas en 1936, aumentó en un porcentaje inferior al 10 por ciento (766 000 en 1957), y disminuyó desde el 65 por ciento del número total de personas "económicamente activas" del país, a un escaso 30 por ciento (28, tomo 1, página 10, edición preliminar; para cifras comparables de otros años, ver también 21, página 22).

51. El régimen de tenencia de la tierra y el nivel de vida de la mayoría de los venezolanos que se dedican a la agricultura son insatisfactorios, hecho que se reconoce desde hace largo tiempo. Al llegar al poder una nueva administración en enero de 1958, las ligas y asociaciones agrarias se alzaron para reafirmar las demandas de mejoramiento de los campesinos y apoyar un gobierno que declaraba aceptar esa responsabilidad.

52. En esta atmósfera política modificada, la nueva administración examinó una vez más los problemas agrarios de Venezuela, buscando orientaciones para su política. Se creó una Comisión para la Reforma Agraria, bajo la tutela del Ministerio de Agricultura, con amplias atribuciones para efectuar estudios, informes y para formular recomendaciones. Su Subcomisión Económica desarrolló una tesis usual en gran parte de América Latina, y se refirió a la concentración de la propiedad de la tierra, al latifundismo, la alta proporción de labradores, los minifundios, la baja productividad, los bajos niveles de vida y la estratificación social (20, tomo 1. capítulo II, Condiciones estructurales y problemas institucionales en la agricultura venezolana; 22).

53. El objetivo general de la Subcomisión Social de la Comisión de la Reforma Agraria era "la sustitución del sistema actual de estratificación social rural a través de un sistema democrático con una vasta clase media que tienda a la igualdad entre todos los niveles". (20, página 3).

El régimen de tenencia de la tierra y el tamaño del predio se consideraron fuente del poder individual y de grupo, y se estimó que la parcela familiar (que garantiza la subsistencia y progreso de una familia) podía crear una sensación general de igualdad y seguridad. Los predios de tamaño inferior a la parcela familiar se consideraron indeseables desde el punto de vista de la reforma agraria, si sus propietarios necesitaban empleo adicional. El costo de creación y conservación de este tipo de predio se consideró también oneroso. Tampoco se consideraron aconsejables los predios extensos y mecanizados porque tienen una influencia adversa en la distribución del poder y estimulan el éxodo rural a ciudades ya sobrepobladas e incapaces de proporcionar suficiente empleo industrial (22, página 4).

54. La dirección que sigue la actual reforma agraria se manifiesta con mayor claridad en las conclusiones formuladas por la División de Política Agrícola del Ministerio de Agricultura, luego de su examen de los esfuerzos nacionales anteriores orientados a la instalación de inmigrantes en predios de tamaño comercial (especialmente en Turén). La División distinguió entre la "colonización" anterior y la "reforma agraria" actual.

"La mayoría de los proyectos de Reforma Agraria incluyen cierto grado de recolonización, pero la colonización agraria no implica necesariamente una reforma agraria, ya que el fin de la reforma agraria es ante todo social, puesto que se propone transferir tierras a grupos sociales que no las poseían; el objetivo de la colonización, en cambio, es primordialmente económico, ya que intenta alcanzar un aumento de producción, con las consecuencias inherentes a este aumento". (23, página 7.)

"La política anterior de colonización ha creado situaciones contradictorias con respecto a la adjudicación de parcelas. Esto se debe a la falta de agricultores nativos capaces de administrar predios más grandes. Para resolver este problema, se recurrió a la importación de agricultores. Al mismo tiempo que se adjudicaron predios extensos a los colonizadores extranjeros, se entregaron parcelas más pequeñas a los agricultores nativos, creando así una situación contradictoria". (23, página 38.)

55. El problema fundamental de la política de reforma agraria se expresa claramente en esta frase:

"Eficiencia económica" contra "bienestar rural" (Ibid.)

56. Un informe publicado un año atrás por el Consejo de Bienestar Rural ha acentuado también la falta de capacidad administrativa que se observa en los agricultores nativos:

"Capacidad de la población rural. Pero la limitación más grave para la colonización agrícola está en la capacidad administrativa de la población que se desea ayudar. El conuquero, abrumado por la pobreza, necesita algo más que capital y tierra; necesita también salud, adiestramiento, experiencia, tradición e incluso el deseo de dirigir una finca comercial". (24, página 16.)

57. Ante estos y otros problemas de menor trascendencia, la reforma agraria ha abandonado la idea de impulsar la agricultura comercial mediante inmigrantes europeos calificados, y ha propiciado la adjudicación de parcelas mucho más pequeñas a un número mucho mayor de agricultores con escasa experiencia en la dirección de una finca, pero venezolanos y necesitados de esa ayuda.

58. El informe de las Naciones Unidas sobre el progreso de la reforma agraria (1954) suministra una lista de reformas típicas ("Measures of Reform") que sirven como base para discutir los problemas y posibilidades venezolanos, y su ley de reforma.

A. Oportunidades de propiedad suministradas por medidas legislativas para el traspaso de dominio.

59. La Ley de Reforma Agraria, promulgada el 3 de marzo de 1960 en Carabobo "garantiza el derecho de cada individuo y grupo de población apto para el trabajo agrícola que carece de tierra o que la tiene en cantidad insuficiente, a que se le de tierra en propiedad, que sea explotable económicamente, de preferencia en los lugares donde trabaje o viva, cuando las circunstancias lo aconsejen, en zonas debidamente seleccionadas y dentro de los límites y procedimientos que esta ley establece". (Artículo 2, sección b)

60. La ley se propone "favorecer y proteger en forma especial el desarrollo del pequeño y mediano agricultor", y establece "el derecho a

las parcelas familiares". (Artículo 2, inciso c). Fija también los procedimientos para la adquisición pública de la tierra por medio de la expropiación (cuando es necesario) y para su parcelación mediante la transferencia de títulos de dominio, haciéndose efectivos así los derechos que confiere la ley. (Título I)

61. Se protege a los propietarios privados que limitan la expropiación de sus tierras cuando éstos cumplen con "la función social" de la "propiedad privada". Este cumplimiento se manifiesta en una explotación eficiente, en dirección personal (a menos que la ausencia se justifique), conservación de los recursos naturales, respeto a la protección legal de los asalariados e inscripción del predio en la Oficina Nacional de Catastro de Tierra y Agua (Título I, capítulo II, sección 1, artículo 19).

62. Las propiedades rurales "cuya superficie económicamente explotable no exceda" 150 hectáreas de tierra agrícola de primera clase, no están sujetas a expropiación. (Artículo 29.) El propietario de varios predios tiene derecho a la exención de 150 hectáreas, que no pueden incluir tierras inútiles, ni tierras "cultivadas indirectamente por el sistema de arrendamiento, aparcería, u otros similares". (Artículo 30.)

B. Colonización y estabilidad de la tenencia de la tierra

63. Está en marcha un amplio programa de colonización campesina, aunque, como ya dijimos, los proyectos de colonización en fincas de tamaño comercial son contrarios a la política actual. Los Asentamientos de Campesinos son numerosos y están dispersos por toda la nación; su objetivo es instalar a los campesinos en grupos y proporcionar parcelas de 3 a 8 hectáreas a los pobladores que carecen de ellas. Este es el aspecto principal de la reforma agraria venezolana en este momento.

64. La Ley de Reforma Agraria garantiza la estabilidad de la tenencia de la tierra. "Garantiza el derecho de los agricultores a permanecer en la tierra que cultivan bajo los términos y condiciones estipulados por esta ley" (Título preliminar, artículo 2, inciso c).

C. Condiciones para el arrendamiento

65. La Ley de Reforma Agraria busca un "sistema justo de arrendamiento". Estipula que el Poder Ejecutivo Nacional "puede intervenir como árbitro o conciliador en la solución de conflictos o diferencias que emanen de las partes afectadas por los contratos agrícolas, cuando tales conflictos o diferencias perjudiquen o amenacen los intereses colectivos de una entidad superior". (Artículo 141.)

66. Los contratos de arrendamiento no pueden pactarse o prolongarse con respecto a tierras cuya superficie no alcanza al mínimo indispensable para la subsistencia de la familia. Se considerará que los contratos de arrendamiento contienen una cláusula que da opción a la compra. (Artículo 142.)

67. El no pago del alquiler no es causal de desahucio cuando se debe a la pérdida de la mitad de la cosecha. (Artículo 144.) Los alquileres cobrados a los pequeños agricultores están sujetos a regulaciones zonales. (Artículo 145.) Los arrendatarios tienen derecho a una compensación por las mejoras que hayan efectuado. (Artículos 146, 147.) El desahucio de los arrendatarios debe ser autorizado por el Instituto Agrario Nacional. (Artículo 148.) Los arrendatarios están protegidos también contra el "desahucio indirecto", es decir, el desahucio mediante subterfugios. (Artículo 149.)

D. Los asalariados y el empleo rural

68. La Ley de Reforma Agraria declara que:

"El Estado está obligado a crear las bases y condiciones necesarias para la dignificación de la mano de obra agrícola asalariada a través de una regulación adecuada de las mismas y de las relaciones legales en conformidad con la transformación que derivará de la Reforma Agraria". (Artículo 7.)

69. Se espera que los asalariados participen de muchos de los beneficios del programa agrario, comenzando por el acceso a parcelas pequeñas, a mejores viviendas y a otros servicios del Gobierno. El artículo 68 prescribe que los "labradores asalariados, arrendatarios, aparceros, colonizadores, ocupantes sin título de dominio y labradores de fincas que han sido trasladados de sus tierras tendrán prioridad en las donaciones". Como se señaló anteriormente, el cumplimiento de las leyes que regulan el trabajo asalariado y otras relaciones de trabajo es un elemento esencial para determinar si la propiedad privada está desempeñando una función social. Si no la desempeña, se la sanciona declarándola apta para la expropiación. (Artículos 19 y 22.)

70. Los propósitos del programa agrario incluyen la creación de más empleo rural. El Presidente de Venezuela declaró el 29 de abril de 1960 que:

"Uno de los resultados más interesantes que se obtendrán, a corto plazo, por la reforma agraria será la disminución del éxodo rural, causada por un aumento de la oferta de empleo remunerativo en los campos; y esto no sólo para quienes se beneficien directamente con las tierras repartidas, sino también para quienes aprovechen la mayor demanda de productos y servicios y los suministren en las regiones rurales". (15, página 31.)

E. Protección de los cultivadores sometidos a formas tribales, comunales o a otras formas tradicionales de tenencia de la tierra.

71. La Ley de la Reforma Agraria:

"garantiza y reconoce a la población indígena que, de hecho, conserva

/la estructura

la estructura comunal o de familia extensa, sin detrimento de sus derechos como venezolanos en conformidad con los párrafos anteriores, el derecho a disfrutar de las tierras, bosques y agua que ocupan o que les pertenecen en los lugares donde viven normalmente, sin perjuicio de su incorporación a la vida nacional de acuerdo con ésta y otras leyes". (Artículo 2, inciso d) La mayor parte de la población indígena de Venezuela vive alejada de las regiones del país en las que influyó la colonización europea.

F. Predios económicos

72. La Ley de la Reforma Agraria declara que "favorecerá y protegerá en forma especial el desarrollo de las fincas pequeñas y medianas y de las cooperativas agrícolas, para que puedan alcanzar estabilidad y eficiencia". (Artículo 2, inciso e)

73. La Ley de la Reforma Agraria estipula además, como un medio para prevenir la formación de minifundios por la herencia, que el Instituto Agrario pueda declarar, cuando así se le solicite, que ciertas tierras son "patrimonio familiar", "inalienable e indivisible". (Artículo 102.)

74. En la práctica, el Instituto Agrario dedica actualmente sus mayores esfuerzos a entregar tierras a quienes no las tienen, y no a prevenir la formación de minifundios o a añadir tierras a los predios demasiado pequeños, obtenidos por la reforma agraria o por otros medios.

75. Este escaso interés aparente por la creación de predios de tamaño económico refleja dos factores fundamentales: 1) la gran presión inmediata de las personas sin tierras para obtenerlas; y 2) la incapacidad actual de la mayoría de los que no poseen tierras para dirigir eficientemente predios agrícolas más grandes, de "tamaño económico".

76. Esta política resuelve algunos problemas inmediatos, pero crea otros que pueden convertirse luego en graves. ¿Estará creando la Reforma Agraria una clase de conuqueros más numerosa que la existente?

G. Registro de tierras

77. La Ley de Reforma Agraria prevé una encuesta catastral en todo el país (Artículos 52, 56).

H. Crédito agrícola

78. Venezuela está en mejor situación que la mayoría de las naciones con problemas agrarios graves, para suministrar crédito agrícola por conducto de organismos públicos y privados. La Ley de Reforma Agraria incluye un título sobre el crédito agrícola, estableciendo prioridad para "los productores rurales pequeños y medianos y para las cooperativas agrícolas". (Título III.) Se adoptarán progresivamente los créditos controlados, que combinan la extensión del crédito con la instrucción en materia de administración de las fincas y del hogar, etc. Estos créditos pueden ser individuales o colectivos.

I. Fomento de las cooperativas

79. La Ley de la Reforma Agraria estipula que:

"El Estado fomentará por todos los medios a su alcance la formación de cooperativas de crédito agrícola, producción, adquisición y uso de maquinaria, venta de productos, consumo y otras cooperativas similares, y protegerá con su ayuda y con incentivos, la vida y el desarrollo de esas organizaciones". (Título VII, artículo 137.)

80. La Ley de Reforma Agraria también prevé cursos de instrucción en materia de cooperativas dentro de las organizaciones agrarias y de las escuelas; estipula también que los bancos rurales cooperativos habrán de fomentar el espíritu de ahorro entre los pequeños y medianos agricultores, y otros pobladores. (Artículos 138, 139.)

81. El progreso de las cooperativas, así como la creación de fincas de tamaño económico, se ve retardado por la inexperiencia y la incapacidad actual de los campesinos para cualquier tipo de labor administrativa.

J. Organización para suministrar servicios de maquinaria

82. Los servicios de maquinaria para los colonizadores es una práctica habitual en los proyectos del Instituto Agrario. Con el tiempo, el servicio de maquinaria que hoy presta el Instituto será reemplazado por un servicio cooperativo.

K. Política fiscal vinculada a la reforma agraria

83. La Ley de Reforma Agraria prevé el uso de impuestos como un instrumento de la reforma agraria. Las fincas no cultivadas y las explotadas por sistemas "indirectos" (arrendatarios, aparceros y ocupantes sin títulos) se consideran "contrarias a la función social de la propiedad". La Ley continúa:

"El Estado gravará de preferencia las tierras no cultivadas y ociosas, o las tierras cultivadas indirectamente, con impuestos fiscales progresivos ..." (Artículo 20.)

84. El programa del Instituto Agrario se financiará, si es necesario, con los fondos provenientes de la venta de bonos a 20, 15 y 10 años plazo. (Artículos 155, 172, 179.) La variedad de plazos y tasas de interés dará flexibilidad al Instituto y a los vendedores de las tierras para subdivisión adquiridas por el Instituto mediante compras de común acuerdo y no mediante una expropiación oficial.

IV. INTERRELACIONES DE LA REFORMA AGRARIA Y EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN VENEZUELA

85. El Gobierno de Venezuela, como se describió anteriormente, ha puesto en marcha un programa para realizar la reforma agraria. Este programa es el que recibe mayor publicidad y se impulsa con más apremio entre numerosos programas agrupados en el marco de un plan cuadrienal, que también incluye un plan de desarrollo de la comunidad. El programa de reforma agraria se ha expuesto ante la nación en diversas formas. El Presidente le asignó prioridad en su exposición al Congreso sobre el plan cuadrienal, y quiso iniciarlo espectacularmente, celebrando la ceremonia de inauguración en el monumento nacional de Carabobo, que conmemora la independencia venezolana conquistada allí por Simón Bolívar, el Libertador. En el centro de Caracas, un gran anuncio expone que la reforma agraria es "una aspiración del pueblo, una meta de su Gobierno". La ceremonia y los anuncios de dedicación al programa están confirmados por el comienzo del traspaso de títulos de dominio de la tierra, y el establecimiento de familias campesinas en ellas. (25, página 39.)

86. Los periódicos informan día a día del curso de la reforma. El 4 de setiembre de 1960, El Universal dijo que:

"El Directorio del Instituto Agrario Nacional, en su última reunión, acordó iniciar el proceso de expropiación de la propiedad "La Encantada" en el distrito Carlos Arvelo del estado de Carabobo. "La Encantada", que pertenece al Doctor Angel Cervini, tiene tres mil hectáreas de tierras planas, con un sistema de riego propio para la superficie cultivable, y cuenta también con excelentes instalaciones para el ganado, y con otros servicios. La directiva del IAN, al unir esta nueva propiedad a los planes de desarrollo de la reforma agraria en el estado de Carabobo, pretende integrar una gran unidad de trabajo coordinando las actividades productoras de "La Encantada", "La Linda", "San Juan de Dios", "La Aduana" y "Central Tacarigua", con miras a acelerar el desarrollo económico de esta región, donde existe una gran presión del campesinado".

87. Dos días antes, El Universal informaba que la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción "denuncia las invasiones a las propiedades agrícolas ante el Presidente de la República". El informe expresa:

"Concretamente, el mensaje dice que en estos momentos y con apariencias de constituir un movimiento coordinado, se han efectuado invasiones de propiedades agrícolas y ganaderas, especialmente en los estados de Carabobo, Aragua, Yaracuy y Miranda. Las propiedades invadidas se explotan y desarrollan normalmente. La mayoría de esas propiedades, de tamaño mediano o pequeño, son ejemplo señero de nuestro desarrollo agrario por su alto nivel de productividad y por su aplicación de capital y de técnicas adecuadas." (El Universal, Caracas, 2 de setiembre de 1960.)

88. El desarrollo de la comunidad no se ha incorporado aún en forma tan señalada al programa nacional venezolano, ni ha recibido un impulso tan espectacular ni tanta publicidad. Sin embargo, como ya dijimos, en algunos puntos dispersos de Venezuela se están dando pasos para experimentar con el desarrollo de la comunidad como medio de extender la asistencia y aliento del Gobierno a las gentes de los más bajos niveles, incluyendo los beneficiarios de la reforma agraria. Estos esfuerzos se exponen a la nación como un comienzo. El Presidente los describe como "programas preliminares de coordinación para la acción comunal", proyecta el futuro "adiestramiento de personal para la elaboración y realización de programas de desarrollo comunal dentro de las instituciones que se erigirán en el porvenir", y menciona una futura organización que habrá de ser "la avanzada de este movimiento". (15, página 85.)

89. Esos dos programas, uno orientado a la tierra, el otro a los seres humanos, no sólo se incluyen en la misma presentación del programa nacional, sino que existen indicios de que el Presidente, sin atribuirles idéntica importancia, reconoce su interrelación.

90. El Presidente expresó ante el Congreso que no considera al desarrollo de la comunidad como un programa aislado; habló en plural cuando se refirió a "los programas de desarrollo de la comunidad". Entre los programas que vinculó a ese desarrollo está el de Vivienda Rural, que sirve objetivos del Instituto Agrario Nacional, además de los propios. El Presidente dijo que el plan de Vivienda Rural "ha estado echando las bases que facilitarán su incorporación en un Plan Integrado de Desarrollo de la Comunidad". (15, página 82.) Dijo también que el programa para proporcionar cañerías destinadas al suministro de agua "recibirá un gran impulso de los gobiernos regionales y los organismos de desarrollo de la comunidad, especialmente en las zonas de asentamiento de campesinos", es decir, bajo el programa de reforma agraria. (15, página 79.) El Presidente señaló también que "el programa de alfabetización se ha integrado ya en el estado de Sucre con los programas de desarrollo de la comunidad, y en vista del éxito logrado, se considera ampliar esta integración a una escala nacional" (15, página 66). Mencionó también la relación directa entre el desarrollo de la comunidad y la reforma agraria. Refiriéndose a los cuatro proyectos experimentales con que se dió comienzo a las labores de desarrollo de la comunidad auspiciadas por la Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia, dijo:

"Estas experiencias indican claramente la forma en que sería posible aprovechar al máximo los recursos que se asignarían a programas tan importantes como la Reforma Agraria y el Redesarrollo de Ciudades Petroleras y Mineras". (15, página 84.)

91. La propia Ley de Reforma Agraria no se detiene en la exposición de objetivos en materia de estructura agrícola. Vincula a la tierra y al hombre combinando objetivos sociales y políticos con objetivos económicos. Bajo el título "Bases de la Reforma Agraria", el artículo 1 de la ley dice:

/"Esta ley

"Esta ley tiene por objetivo la transformación de la estructura agrícola del país, incorporando a la población rural al desarrollo económico, político y social de la nación ..."

92. Esta concepción de la reforma agraria significa algo más que entregar a la población los títulos de dominio de una porción de tierra, e instalarla allí en viviendas recién construidas. La Ley de Reforma Agraria no asigna la responsabilidad total por el cumplimiento de todos los aspectos de este vasto objetivo al Instituto Agrario Nacional, sino que espera la cooperación de otros organismos y programas.

93. En Carabobo, el Presidente relacionó el significado de la reforma agraria con la expresión de fines humanos. Esta reforma, dijo, haría realidad el último de los tres objetivos cardinales del testamento intelectual de Simón Bolívar, el Libertador. Al repetir esos tres objetivos, dijo:

"Conquista de la soberanía nacional, con su irrevocable corolario de que el pueblo puede elegir sus propios gobernantes; liberación del hombre venezolano del yugo de la esclavitud, que disfrutará del respeto inherente a su capacidad como ser humano; y democratización de la riqueza, extendiendo a una población eminentemente agrícola como la nuestra, el goce de este don natural que es la tierra". (15, página 8.)

94. No debe sorprender que el lenguaje empleado para describir los objetivos de la reforma agraria se confunda casi totalmente con el lenguaje en que se describe el desarrollo de la comunidad rural. La Ley de Reforma Agraria de Venezuela habla de "incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político de la nación". El organismo de desarrollo de la comunidad de la Misión Andina en Ecuador habla de "integración de la población rural al desarrollo general del país". (26, página 8.) Es difícil encontrar mejor prueba del carácter común de los objetivos últimos de estos dos programas, a pesar de buscar uno sus soluciones en la tierra, y el otro en el hombre.

Aparentemente, se ha decidido considerar el programa de reforma agraria en Venezuela, por lo menos en sus primeras etapas, como un programa primordialmente social, para oponerlo a los anteriores esfuerzos colonizadores orientados a proporcionar fincas familiares comerciales. (23, página 7.) Pero parece ser que esta decisión no está destinada a impulsar medidas sociales como el desarrollo de la comunidad, sino, por algún tiempo al menos, a establecer campesinos en una porción de tierra que, bien dirigida, pueda brindarle un nivel de vida aceptable según los estándares europeos. Los motivos para esta elección son evidentes y no dejan de tener justificación. Hacer otra cosa sería oneroso y establecería a las familias en tierras que serían incapaces de administrar. Sin embargo, esta decisión acentúa la necesidad de contar con la colaboración de otros programas orientados al hombre con fines sociales y políticos, para que el programa agrario nacional pueda cumplir la inmensa tarea que se le ha asignado.

95. En otras palabras, las parcelas donde se asentarán los campesinos serán de tamaño inferior al "económico". Es decir, que no podrán brindarle la base económica para un nivel de vida indefinidamente aceptable, aunque sí le permitirán un nivel de vida innegablemente superior a la actual carencia de tierra y al rancho de hoy. Sin embargo, y a menos que se adopten con presteza algunas medidas (además del crédito agrícola, la enseñanza de técnicas agrícolas y de cría de animales, y la ayuda para la comercialización de los productos), la primera etapa del programa de reforma agraria podría prolongarse en la creación de un gran proletariado rural, una clase de conuqueros cuya condición ha mejorado sólo lo suficiente para hacerlos concebir esperanzas y para decepcionarlos. Al señalar este peligro, no sugerimos que el Gobierno no esté consciente de él o no tenga la intención de evitarlo.

96. La segunda etapa del programa agrario, enfocado ahora hacia la tierra, debe ser la de ampliar su campo de acción orientándolo al hombre, lo que puede hacerse a través del desarrollo de la comunidad. Este segundo paso no puede posponerse sin peligro. La mayoría de los venezolanos rurales son muy jóvenes. La mitad de la población total del país tiene menos de 19 años, y la proporción de gente joven es quizás mayor en los campos. (15, página 3.) Si esta nueva generación ha de estar preparada para incorporarse al desarrollo general del país, deberá educarse en un ambiente nuevo dentro del hogar, las comunidades y la escuela. Ni los niños ni sus padres están preparados para crear ese ambiente esencial, excepto con el estímulo y la ayuda que el Gobierno de Venezuela pueda proporcionar a través del programa de desarrollo de la comunidad. Las pobres perspectivas de los campesinos que poseen una porción de tierra, adjudicada en algún proyecto antiguo o nuevo u obtenida por su propio esfuerzo, son evidentes para cualquier observador. Una ampliación del programa con miras al hombre puede salvaguardar los objetivos últimos de la reforma agraria, admirablemente expresados en Carabobo, y en la Ley de Reforma Agraria.

97. Expondremos algunas generalidades respecto a las interrelaciones entre el desarrollo de la comunidad y la reforma agraria en Venezuela:

- a) La interrelación se reconoce implícita y explícitamente en la Ley de Reforma Agraria y en los pronunciamientos de la Administración Nacional.
- b) Las disposiciones administrativas tendientes a una coordinación esencial para que ambos programas fructifiquen, son insuficientes. Se han previsto medidas adecuadas que pueden ponerse en práctica.
- c) El costo político, social y económico de un fracaso en la coordinación de los programas de desarrollo de la comunidad y de reforma agraria puede ser muy elevado.
- d) Existen muchas y muy diversas formas de coordinar estos programas nacionales para beneficio recíproco. Quizás la coordinación más efectiva sea la que se efectúa en el nivel presidencial. Esto es lógico, puesto que ambos programas comparten los mismos fines, que son también fines nacionales.

V. PAUTA DE LAS INVESTIGACIONES

98. Este capítulo sigue los puntos establecidos en el esquema del 20 de abril de 1960 preparado en la Dirección de Asuntos Sociales, Nueva York (páginas 2 y 3), titulado Outline for Study of the Relationship of Land Reform and Community Development. Nos ceñiremos a los diez puntos que aparecen en el esquema bajo el título "Algunos de los factores que pueden considerarse en un estudio sobre la relación entre la reforma agraria y el desarrollo de la comunidad", lo que a costa de cierta repetición, facilitará las comparaciones con los resultados de otros estudios de casos efectuados por la Dirección.

A. Estructura agrícola anterior a la reforma agraria y el grado en que obstaculizó el desarrollo de la comunidad.

99. La tenencia de la tierra en Venezuela se ajusta a los patrones de concentración de la propiedad, habituales en muchos países latinoamericanos. En conformidad con el Censo Agropecuario de 1950, y omitiendo los minifundios menores de una hectárea, el 82.3 por ciento de todas las empresas rurales con menos de 20 hectáreas cada una incluían sólo el 4.1 por ciento de la tierra. El 1.5 por ciento de las empresas (de 1.000 hectáreas o más) incluían el 78.7 por ciento de la tierra. (20, página 4, "Unidades de explotación censadas clasificadas según tamaño".)

100. La impresión que causan estas cifras puede ser algo exagerada. Debido a la amplia variedad en los usos agrícolas de la tierra, una tabulación significativa para nuestros fines se referirá sólo a las tierras con plantaciones permanentes. El censo de 1950 muestra que el 28.6 por ciento de las plantaciones permanentes estaba incluido en empresas con predios menores de 20 hectáreas; y el 28.2 por ciento en empresas con 1.000 hectáreas o más. (20, página 11.) Aunque esto representa una concentración menor de la propiedad que la registrada para las tierras rurales en general, no por eso esta concentración deja de ser sustancial. En los pastizales y tierras barbechadas o sin cultivar, la concentración de la propiedad en predios extensos es mayor que en las plantaciones permanentes.

101. Aproximadamente la mitad de las empresas agrícolas está en manos de sus propietarios, y una proporción igual en manos de arrendatarios o aparceros. Las primeras poseen atributos recomendables, pero en muchos casos las grandes propiedades están dirigidas por administradores a quienes las confían los terratenientes, que no viven en sus tierras; este hecho no se refleja en las cifras. (28, tomo 1, capítulo II, página 31, Edición preliminar.) Los arrendatarios y aparceros son alrededor de 101.800; de éste número, 9.200 son aparceros.

102. La Subcomisión Social de la Comisión de la Reforma Agraria asignó recientemente un nivel muy bajo a la condición de los arrendatarios y aparceros:

/"La existencia

"La existencia de fincas entregadas en arrendamiento o aparcería es contraria a los intereses de los cultivadores y al progreso de la agricultura. Ambas formas, especialmente la aparcería, son restos de una servidumbre feudal que la evolución social debería borrar.

"La agricultura practicada por arrendatarios, aparceros y ocupantes sin título es totalmente rudimentaria, primitiva. Desean extraer cuanto pueden de la tierra, con la mayor rapidez posible y en el menor tiempo posible, y no dan importancia a las consecuencias de su uso irracional de la tierra. Además, están sujetos a desahucios, a veces muy frecuentes, y no tienen interés en conservar la fertilidad de la tierra ni en introducir mejoras. Sus viviendas, enclavadas directamente sobre la tierra, son miserables. El propietario aprovecha la gran demanda de tierra para exigir participaciones o alquileres altos, manteniendo al campesino en la mayor miseria material y moral, que en ocasiones lo reducen a un estado subhumano de subsistencia.

"La actitud adecuada hacia el arrendamiento y la aparcería debe ser francamente condenatoria. El aparcerero es un empresario independiente que ha demostrado sus aptitudes agrícolas, y por lo tanto, en justicia el próximo paso habrá de ser el de convertirlo en pequeño propietario entregándole una parcela familiar". (20, página 139, I.O.)

103. La carencia total de tierra, caso muy común, generalmente presenta un problema más serio que una tenencia precaria, que implica cierto arraigo a la tierra. La verdadera situación de la población agrícola de Venezuela se revela con mayor claridad incluyendo en las proyecciones rurales el número y proporción de labradores, que considerando la división numérica y porcentual entre propietarios y arrendatarios de empresas agrícolas. La población agrícola activa es de 620.849 personas, de las cuales 223.964 (36 por ciento) no son propiamente explotadores de la tierra, sino obreros. (21, página 20, Población activa de agricultores, pescadores, cazadores, madereros y afines, de 10 años y más.) El número de personas sin tierras puede ser aún más elevado; el New York Journal of Commerce lo estimaba recientemente en 350.000 (Agrarian reform plans seen making headway, junio 30 de 1960.)

104. Mientras algunos sectores de la agricultura venezolana son vigorosos, muchos agricultores han vivido gracias a métodos rudimentarios de subsistencia (incluso mediante cultivos migratorios), sin tierras o sin más títulos a ella que el de haberla ocupado. Ni la tierra ni los hombres pueden desarrollar sus posibilidades en estas condiciones, que prevalecen en un gran sector de las 700 000 personas que constituyen la población agrícola activa de Venezuela.

B. Número de agricultores, arrendatarios, obreros agrícolas, aldeas y comunidades rurales afectadas por la reforma agraria.

105. La reforma agraria está en marcha en Venezuela. (23, 15, página 39.) El Instituto Agrario Nacional informa que los resultados durante tres años

/fueron los

sucesivos fueron los siguientes:

	1957	1958	1959
Familias asentadas	72	1.184	5.324
Hectáreas	3.232	8.730	453.519

Después de recibir un nuevo impulso en marzo de 1960, este programa instaló a más de 8.000 familias hacia fines de junio. (New York Journal of Commerce, 30 de junio de 1960.) A fines de agosto de 1960, se distribuían alrededor de 2.000 títulos de dominio por mes. Las distribuciones de títulos se efectuaban en diversas regiones del país, y los efectos del programa comenzaban a hacerse sentir ampliamente.

C. Aumento del ingreso agrícola y distribución de gastos de los beneficiarios de la reforma agraria

106. En este aspecto, no es tiempo aún de extraer conclusiones, pero los cálculos señalan buenas cosechas y efectos generalmente beneficiosos.

D. Disposiciones de la Ley de Reforma Agraria destinadas a mejorar las instalaciones comunales (proporcionando terrenos para casas, por ejemplo) e incrementar el patrimonio de la comunidad (acciones de empresas económicas, servicios sociales, etc.)

107. El artículo 57 de la Ley de Reforma Agraria estipula:

"Las dotaciones, ya sean colectivas o individuales, deben prever viviendas, la fundación de un centro poblado o el mejoramiento del existente, teniendo en cuenta los edificios destinados al uso común de los colonizadores, los pastos comunales y los recursos de agua para las necesidades regulares y eventuales de la comunidad, así como también las obras públicas y servicios a los que se refiere el artículo 79".

El artículo 79 expresa:

"El Instituto procederá a complementar las dotaciones con la construcción de carreteras, y las obras de riego y sanitarias indispensables al éxito de los Centros Agrarios, así como también con viviendas para los agricultores, y edificios y otros servicios para la comunidad. También instalará o dispondrá el establecimiento de fábricas e industrias de elaboración, equipos, servicios de maquinaria, almacenes y todo lo necesario para el correcto funcionamiento de los Centros Agrarios".

E. Contribución de la propiedad de la tierra o de los beneficios derivados de la reforma agraria a un aumento de incentivos, iniciativa, liderazgo y trabajo voluntario para llevar a cabo los proyectos de desarrollo de la comunidad.

108. Aún no es posible extraer conclusiones fidedignas. Sin embargo, algunos beneficiarios de los proyectos del Instituto Agrario y de Vivienda

Rural han mostrado iniciativa al buscar formas de aumentar sus ingresos para hacer los pagos, y se han dedicado al trabajo de desarrollo de la comunidad cuando Vivienda Rural o CORDIPLAN los han alentado a ello. Muchos beneficiarios no han mostrado más iniciativa que en su anterior situación. Algunos han abandonado el proyecto al término del período en que se recibe un anticipo semanal en dinero efectivo. La propiedad de la tierra no puede aumentar por sí sola los incentivos, iniciativa, etc., aunque puede contribuir a ello y mejorar las perspectivas de éxito de los métodos para el desarrollo de la comunidad. Los beneficiarios de la reforma agraria reaccionan favorablemente a las proposiciones tendientes al desarrollo de la comunidad.

F. Realizaciones: carreteras, escuelas, hospitales, suministro de agua, industrias domésticas, clubes de esparcimiento y otras actividades colectivas.

109. Es evidente que en Venezuela existen ya todas estas realizaciones en algunos lugares. Pueden extenderse a un radio mucho mayor si el Gobierno las estimula debidamente. Venezuela no tiene una gran producción de artesanías tradicionales, y existen muchos obstáculos para desarrollar las industrias domésticas. Los organismos que han logrado los resultados anteriores, individualmente o en combinación con otras organizaciones, son muchos y diversos e incluyen dos o más ministerios, el Instituto Agrario, CORDIPLAN, el Banco Agrícola y Pecuario y el Consejo de Bienestar Rural. Falta una coordinación efectiva para alcanzar estos logros.

G. Organizaciones que llevan a la práctica los proyectos de desarrollo de la comunidad, como cooperativas, asociaciones, gobiernos locales y central. Grado de control financiero y administrativo local; papel del gobierno central (administración, finanzas, educación, orientación, persuasión, asesoramiento)

110. En Venezuela las cooperativas son pocas y débiles, y constituyen todavía un apoyo precario para el desarrollo de la comunidad. La Ley de Reforma Agraria, título VII, estipula que "El Estado fomentará por todos los medios la formación de cooperativas de crédito agrícola, producción, adquisición y uso de maquinaria, venta de productos, consumo y otras similares, y protegerá con su ayuda e incentivos la vida y desarrollo de esas organizaciones". La ley estipula también la necesidad de instrucción en materia de cooperativas, y de creación de Bancos Rurales Cooperativos.

111. En Venezuela, el Gobierno Nacional designa a los Gobernadores de 1 los estados. El único gobierno local electivo es el Consejo Municipal. Los gobiernos estatales participan en la administración del programa de Vivienda Rural, que, como se dijo anteriormente, tiene algunos elementos de los métodos de desarrollo de la comunidad (como la autoayuda). Los gobiernos estatales de Anzoátegui y Sucre participan en los programas de desarrollo de la comunidad impulsados por la Oficina Nacional de Coordinación y Planificación. Estos son ejemplos de coordinación de los programas nacionales en el nivel estadual.

/112. Los gobiernos

112. Los gobiernos locales de Cantauri y Anaco (estado de Anzoátegui) subsidiario el segundo del primero, cooperan con el proyecto experimental de desarrollo de la comunidad impulsado por CORDIPLAN en Anaco, y que ahora se está extendiendo a las comunidades adyacentes.

113. En El Tigre (también en el estado de Anzoátegui), las asociaciones como la Cámara de Comercio, el Club de Leones y los representantes locales de la Iglesia Católica participaron en la formación de un organismo electivo para el desarrollo de la comunidad, impulsado por CORDIPLAN.

114. En la pequeñísima comunidad rural de Agua Dulce (estado de Aragua), donde se aplica el programa de Vivienda Rural, se alentó la creación de una organización local que ahora ha emprendido labores de mejoramiento de carreteras por el sistema de autoayuda.

115. La Administración Nacional venezolana recibe apoyo político por su programa de reforma agraria de una asociación nacional denominada Federación Campesina de Venezuela. La Federación ha organizado a los campesinos en numerosos grupos a través del país, publica un periódico llamado El Campesino, saluda y expone todo progreso de la reforma agraria a medida que se produce y proclama su voluntad de defender esta reforma "para la emancipación social de los campesinos". El Presidente de la Federación habló en la ceremonia de Carabobo el 5 de marzo de 1960, al inaugurarse el programa de reforma agraria, y comparó la plataforma con los funcionarios del gobierno, incluyendo el Presidente. (28.)

116. Los anteriores son ejemplos de las formas en que las organizaciones pública y privadas de diversa índole contribuyen a la realización de los proyectos de desarrollo de la comunidad. La inclusión de estos organismos en los programas de la comunidad destinados al impulso de las actividades culturales y de esparcimiento, junto a organismos gubernamentales, fue propiciada específicamente por la Subcomisión Social de la Comisión de la Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura en 1959. (22, página 23.) Los organismos gubernamentales suministran el estímulo y asistencia técnica, financiera y material.

H. Coordinación de diversos programas de desarrollo de la comunidad. Efectos de la falta de coordinación sobre la duplicación de funciones en los organismos gubernamentales y la confusión en los agricultores. Necesidad de programas coordinados de reforma agraria junto con programas globales de desarrollo de la comunidad así como también de desarrollo económico y social.

117. En Venezuela no es difícil obtener la coordinación de los organismos interesados en alguna fase del desarrollo de la comunidad, para la realización de los proyectos. Por lo tanto, hasta el momento no se observa gran confusión en el campesinado ni una duplicación sustancial de funciones en los aspectos, comparativamente escasos, en los que se ha aplicado el programa de desarrollo de la comunidad. Existe muy poca coordinación entre los programas de desarrollo de la comunidad en las esferas gubernamentales

/superiores. Cuando

superiores. Cuando estos programas se implanten en escala nacional, la confusión que produzcan en los campesinos tal vez sea grave.

118. El Presidente de Venezuela, dirigiéndose al Congreso el 29 de abril de 1960 y hablando del Plan Cuadrienal, dedicó tres páginas al tema "Desarrollo de la Comunidad". Habló de numerosas actividades de este tipo que se desarrollan en el país, pero pospuso la creación de una estructura administrativa nacional para un desarrollo nacional de la comunidad hasta una fecha futura. En esa oportunidad, el Presidente dijo:

"Cuando sea oportuno, y como una etapa previa al establecimiento de un programa de desarrollo de la comunidad en escala nacional, se estructurará un sistema administrativo adecuado para completar la labor de coordinación y fomento de los proyectos de acción comunal". (15, página 85.)

119. Para el período de experimentación por medio de proyectos de desarrollo de la comunidad en pequeña escala, el Presidente calificó al Centro Interamericano para la Educación Rural como fuente de asesoramiento y centro de capacitación del personal; a la Convención de Municipalidades como un foro de discusión de los problemas de desarrollo de la comunidad en la esfera local, y al futuro Instituto de Fomento Municipal como "un organismo que estará en la avanzada del movimiento de desarrollo de la comunidad". (15, página 85.) No explicó la constitución del Instituto, ni el lugar que ocuparía en el Gobierno. Estos puntos son esenciales para alcanzar la coordinación requerida para el éxito del programa de desarrollo de la comunidad.

120. La reforma agraria no está coordinada con el desarrollo de la comunidad, aunque sería fácil lograr esta coordinación, y es imperativo hacerlo.

121. La Ley de Reforma Agraria concibe esa reforma como un todo mayor que la suma de los cambios específicos en la estructura agrícola (que son sus partes). Su objetivo manifiesto es:

"la transformación de la estructura agraria del país incorporando la población rural al desarrollo económico, social y político de la nación ..." (Artículo 1.)

"La incorporación de la población rural" es también el objetivo reconocido del desarrollo de la comunidad.

122. El programa de reforma agraria que se aplica actualmente refleja la decisión de no crear fincas familiares comerciales, sino parcelas de tamaño mucho menor. Aunque es posible esperar algún aumento en la producción agrícola del país, este programa queda corto si se le juzga por estándares económicos de largo alcance. Puede justificarse económicamente como primer paso, pero el segundo habrá de darse inmediatamente, porque el tiempo apremia. Mientras los campesinos estén establecidos en parcelas

/de tamaño

de tamaño inferior al económico, será preciso prepararlos, y muy especialmente, preparar a sus hijos, para incorporarlos en ese segundo paso a la ciudadanía total, económica, social y políticamente. A menos que los programas de desarrollo de la comunidad o su equivalente se lleven a cabo con presteza para sustentar los proyectos de adjudicaciones de tierras del Instituto Agrario, el resultado podrá ser el fracaso y la desilusión. En lugar de una ciudadanía capaz de encarar sus problemas mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua en cooperación con el gobierno, quizás se obtenga un mayor proletariado rural, cuya condición es mejor que la de los actuales conuqueros porque tiene una porción de tierra y una casa, pero más triste por la desilusión causada por sus esperanzas fallidas. En otras palabras, es esencial lograr la coordinación de los programas de desarrollo de la comunidad, orientados al hombre, con los de reforma agraria, orientados a la tierra.

I. La estructura agrícola después de la reforma agraria: contribución de los programas de desarrollo de la comunidad a la estructura agrícola en las regiones afectadas por la reforma agraria.

123. Las actividades dedicadas al desarrollo de la comunidad hasta la fecha han sido pocas. Sin embargo, si llegan a asumir el papel de importancia que pronostica el Presidente, se convertirán en un ingrediente quizás decisivo para el éxito de la reforma agraria en Venezuela. La reforma agraria por sí sola no es suficiente; por el contrario, la reducida extensión de tierra que se asigna a los campesinos puede hacerla peligrosa. Para suplir esa deficiencia es esencial aplicar un programa de desarrollo de la comunidad u otro similar. Actualmente, los campesinos son incapaces de dirigir fincas más extensas. Si se les prepara adecuadamente durante los próximos diez años, quizás sea posible elevar el nivel de vida de toda la familia campesina, y tal vez sus hijos puedan dirigir las parcelas familiares. Otros de ellos podrán adiestrarse para ocupar un lugar en la vida urbana e industrial, y todos sin excepción deberán contar con la ayuda que necesitan para ocupar un lugar como ciudadanos, lo que traduce el sentido de la palabra "incorporación".

124. La orientación al ser humano del desarrollo de la comunidad es aún más necesaria porque la reforma agraria venezolana (necesariamente, quizás) proporciona parcelas demasiado reducidas.

J. Recomendaciones: alcance o necesidad de la asistencia gubernamental (financiera, administrativa y técnica) para estimular la autoayuda, la responsabilidad local y el espíritu comunitario, con el objeto de ayudar a las aldeas a solucionar sus problemas sin imposiciones ni compulsión.

125. La población rural a la cual el Gobierno de Venezuela quiere hacer llegar la reforma agraria no se ha incorporado jamás en forma auténtica a la ciudadanía del país. Esta población necesita la asistencia financiera del Gobierno para el desarrollo de la comunidad porque carece en forma casi absoluta de recursos propios. Necesita ayuda administrativa porque

/no tiene

no tiene experiencia administrativa de ninguna índole. Necesita la asistencia técnica del Gobierno porque actualmente es incapaz de desenvolverse sin ella. Necesita el estímulo del gobierno para buscar solución a sus problemas.

126. Existen pruebas suficientes para estimar que con estos auxilios, los campesinos reaccionarán favorablemente, aprenderán de buen grado a desempeñar su papel, y finalmente logrará encarar las responsabilidades económicas, sociales y políticas del ciudadano.

VI. CONCLUSIONES

127. El Gobierno actual de Venezuela está empeñado en la realización de un anhelo de Simón Bolívar, el Libertador, es decir, la "democratización de la riqueza, extendiendo a una población eminentemente agrícola, el goce de ese don de la naturaleza que es la tierra"; o, como lo expresa la Ley de Reforma Agraria, "la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político de la nación".

128. Los elementos del problema son la tierra y el hombre, y si el programa ha de tener éxito, ambos deberán considerarse. La reforma agraria es el instrumento natural para encarar los problemas de la tierra. El desarrollo de la comunidad es el programa natural para encarar los problemas del hombre.

129. Venezuela coloca a la reforma agraria a la vanguardia de su programa cuatrienal, y la impulsa vigorosamente. El gobierno experimenta con el desarrollo de la comunidad, pero aún no lo ha coordinado ni apoyado sustancialmente.

130. Por sí sola, la reforma agraria no podrá encarar cabalmente el problema de la tierra, por lo menos en este momento. No se entregarán a los campesinos las fincas de tamaño comercial que son incapaces de administrar y que se ofrecían en el pasado a inmigrantes europeos calificados. En cambio, los campesinos recibirán una casa, una parcela más pequeña y cierta asistencia. Por justificado que esté ese plan quizás parezca más aceptable ahora que después, cuando comience a producirse cierta decepción. Pero por lo menos da tiempo para preparar una nueva generación en condiciones superiores a las que conoció la generación actual. El problema crucial es la forma en que se empleará ese tiempo.

131. Para cambiar el ambiente del hogar, la escuela y la comunidad en los cuales crecerá la juventud recién asentada en la tierra, será preciso recurrir a todos los recursos de que Venezuela pueda disponer en materia de educación. La juventud de la población es un factor favorable. La mitad de ella tiene menos de 19 años, edad en que los frutos del adiestramiento son mayores.

/132. Cuando

132. Cuando los hijos de los padres de hoy puedan dirigir fincas comerciales en forma independiente o encontrar un lugar útil en las ciudades, se habrán sentado las bases para elevar su nivel de vida y garantizar su incorporación a la vida ciudadana.

133. El Presidente de Venezuela comprende que los campesinos deben compartir con el Gobierno la responsabilidad del éxito de la reforma agraria. En Carabobo dijo:

"No concebimos la reforma agraria, ni sería posible realizarla con resultados seguros y completos si descendiera desde las alturas como un don compasivo del gobierno ... En este caso, es el propio campesino, a través de la acción coordinada y concertada de las comunidades, quién debe dar forma con sus manos encallecidas y ásperas al edificio de su propio bienestar y del bienestar de sus hijos y de los hijos de sus hijos".
(25; página 15.)

133. Esta concepción es adecuada a la tarea y es esencial que el campesino lo sepa y la comparta. Quizás haya escuchado las palabras del Presidente en Carabobo. El desarrollo de la Comunidad es un instrumento efectivo para enseñarle el contenido de esas palabras, ayudarlo a ver sus propias responsabilidades y darle experiencia para soportarlas. Todo hace esperar que el campesino recibirá complacido esta oportunidad y aceptará sus responsabilidades. También él desea la reforma agraria. A su modo, comprende tal vez, y deberá ayudársele a comprender, que la prueba definitiva del éxito de la reforma es, en las palabras de la ley, la "incorporación" del pueblo al desarrollo económico, social y político de la nación.

APENDICE

Bibliografía

1. Consejo de Bienestar Rural, Toward a better life. Caracas, ca. 1959. Pág. 34, con fotografías.
2. Consejo de Bienestar Rural, El desarrollo de la comunidad por medio de los centros comunales. Caracas, junio, 1960. Págs. 20 y anexos.
3. Consejo de Bienestar Rural, Usted puede contribuir a solucionar los problemas de su comunidad. Caracas, ca. 1959. Pág. 31, con fotografías.
4. División de Malarialogía, Cuestionario sobre el programa de erradicación del paludismo durante el año 1959 (enero-diciembre). Maracay, Aragua, Venezuela. Febrero, 1959. Pág. 24, gráficos, cuadros, mapas.
5. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Dirección de Salud Pública, División de Malarialogía, Vivienda Sana. Ca. 1959. Pág. 128.
6. División de Malarialogía, Sección de Vivienda Rural, El programa nacional de la vivienda rural. Maracay, 1959. Pág. 16.
7. Ensayo para un estudio económico-social de centros poblados previos a un programa de vivienda rural de interés social. Estudio presentado por los señores Miguel A. Suarez, José G. Rivas y Alvaro Hernández Carvajal de la División de Malarialogía, Primer Congreso venezolano de la vivienda. Maracay, 12-18 de abril, 1959. Pág. 110 y anexos.
8. Cartilla de la Vivienda, secretaría del primer congreso venezolano de la vivienda. Maracay, 12-18 abril, 1959. Folleto n° 3.
9. República de Venezuela, División de Malarialogía, XVII curso internacional de malarialogía y otras enfermedades metaxénicas, 16 de enero al 27 de junio, 1960. Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina regional de la Organización Mundial de la Salud, Washington, 1960. Publicaciones varias n° 52. Pág. 13.
10. División de Malarialogía, programa nacional de vivienda rural, Boletín informativo, edición especial, 1960. Maracay. Págs. 541-551.
11. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, División de Malarialogía, Programa nacional de vivienda rural, Informe, Contribución de la planificación física, al desarrollo social y económico regional. Congreso de la Federación Interamericana de vivienda y planificación, 1960. Caracas, 1960. Pág. 43 y anexos.

12. Servicio Económico, Social, Sección de Vivienda Rural, División de Malarialogía. Guía general para el estudio de comunidades, informe preliminar. Maracayá, 1959. Pág. 6.
13. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, División de Malarialogía, Programa nacional de vivienda rural, Información sobre la entrega de viviendas en los estados: Cogedes, Portuguesa y Barinas. ca. 1960. Pág. 9, con fotografía y gráficos.
14. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Dirección de Asuntos Sociales e Institutos Autónomos, División de Organización y Desarrollo de la Comunidad. Normas para la ejecución de los programas de organización y desarrollo de la comunidad. Caracas, 1960.
15. El Presidente de la República ante el Congreso nacional, 29 de abril de 1960. Caracas, 1960. Pág. 91 y apéndice.
16. Proceso evolutivo del programa nacional de desarrollo de la comunidad. (CORDIPLAN) 23 de agosto, 1960.
17. Proyecto de desarrollo comunal en el Barrio "El Dique", Cumana (Edo. Sucre). Presentado por el Dr. José Matos, Sociólogo y Antropólogo del Banco Obrero y la Srta. Elda Márquina, Técnica en Organización y Desarrollo Comunal y Especialista en Economía Doméstica del Consejo de Bienestar Rural. Caracas, Consejo de Bienestar Rural, 1960. Pág. 38.
18. Anaco, Situación actual de una ciudad petrolera. Informe sobre la visita efectuada por la Comisión de la Oficina Central de Coordinación y Planificación del 7 al 9 de octubre de 1959. Pág. 37 y anexos.
19. Resolución, La Directiva del Primer Pleno de Juntas Pro-Mejoras del Distrito Simón Rodríguez. El Tigre, 13 de agosto de 1960. Pág. 2.
20. República de Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, Comisión de Reforma Agraria, Subcomisión Social. Examen de la situación actual de la sociedad rural venezolana. Caracas, 20 de marzo de 1959. Pág. 168.
21. Documentación básica de Venezuela. (Preparada para la Conferencia de Montevideo sobre la tenencia de la tierra, FAO, 1959.)
22. República de Venezuela. Ministerio de Agricultura y Cría, Comisión de Reforma Agraria. Subcomisión Social. Resumen, fines deseables y programas de acción. Caracas, 20 de marzo de 1959. Pág. 63.
23. República de Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, Dirección de Planificación Agropecuaria. División de Política Agrícola. La colonización agraria en Venezuela, 1837-1957. Resumen del estudio efectuado por el MAC con la colaboración del IAN. Caracas, 1960, Pág. 39.

24. Consejo de Bienestar Rural, Análisis general del programa y de la administración del Instituto Agrario Nacional. Caracas; Mayo de 1959. Pág. 92. Un informe preparado por la Dra. Marion Clawson, de Resources for the Future, Inc., Washington, D.C.
25. Resumen de las actividades realizadas por el Instituto Agrario Nacional durante el año 1959.
26. Andean Mission of the United Nations and the Government of Ecuador, Integration of the native Indian population in Ecuador. Ecuador, 31 de enero, 1960. Pág. 21, español e inglés.
27. Reforma Agraria Integral en Venezuela. México, 1960. Pág. 13.
28. Ministerio de Agricultura y Cría, Comisión de la Reforma Agraria, Subcomisión Económica, Informe Final de la Subcomisión Económica. Caracas, Marzo de 1959. Tres tomos.
29. República de Venezuela. Reforma Agraria, Liberación económica de Venezuela, Campo de Carabobo, 5 de marzo de 1960. Caracas, 1960. Pág. 111.

