

LOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LAS COMUNIDADES RURALES: UN DIFÍCIL CAMINO EN VENEZUELA*

*Rojas López, José***

Recibido: 02/02/2014 Revisado: 10/03/2014 Aceptado: 30/05/2014

RESUMEN

La organización territorial de las comunidades rurales ha sido un tema de difícil ejecución en Venezuela, pese a sus claras implicaciones socioeconómicas en el desarrollo agrario. En este sentido, el presente trabajo pretende dos objetivos centrales. Primero, una sucinta reflexión crítica sobre las experiencias de colonias agrícolas, asentamientos campesinos, áreas de desarrollo rural y núcleos endógenos colectivos, precariamente organizados desde la primera mitad del siglo XX hasta los tiempos actuales. Segundo, dilucidar los alcances y limitaciones de

* Esta contribución forma parte del proyecto de investigación: “De los Sistemas Agrarios Históricos a las Nuevas Ruralidades en Venezuela”, que desarrolla actualmente el autor con el patrocinio del Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes de la Universidad de Los Andes.

** Profesor Titular de la Escuela de Geografía, Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.

esas experiencias a la luz de los desafíos que plantea el nuevo modelo de desarrollo rural con enfoque territorial a las políticas públicas.

Palabras clave: colonias agrícolas, reforma agraria, asentamientos rurales, modelos endógenos, desarrollo rural.

MODELS OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF RURAL COMMUNITIES: A DIFFICULT PATH IN VENEZUELA

ABSTRACT

The territorial organization of rural communities has been a difficult task to accomplish in Venezuela, despite their clear socioeconomic implications in agricultural development. In this sense, this paper aims two main objectives. First, a brief critical reflection on the experiences of agricultural colonies, rural settlements, rural development areas and collective endogenous nuclei, which are poorly organized since the first half of the twentieth century to the present day. Second, to clarify the scope and limitations of these experiences, in light of the challenges which the new model of rural development with a territorial approach poses to public policy.

Key words: agricultural colonies, agrarian reform, rural settlements, endogenous models, rural development.

INTRODUCCIÓN

Uno de los temas relevantes entre agraristas latinoamericanos, durante los periodos de auge de los programas de colonización y reforma agraria, fue la organización territorial de las poblaciones rurales, debido a las implicaciones de la dispersión o concentración de las comunidades en las políticas públicas de desarrollo rural. En efecto, la dispersión, una condición duradera de la sociedad rural -por factores

histórico-geográficos- retardaba o dificultaba la planificación agraria. Por lo contrario, la concentración voluntaria y organizada en centros poblados contribuía a mejorar la calidad de vida, el arraigo comunitario, la identidad territorial, ordenación del territorio e incluso a disminuir los costos de las redes de servicios (Rojas López, 1975; Eibenschutz, *et al.*, 1978).

La mayoría de las propuestas de concentración territorial estuvo inspirada originalmente en la teoría de la centralidad formulada por Christaller en 1933, posteriormente modificada por los diferentes procesos de planificación en los países en desarrollo. En los nuevos diseños, la principal directriz consistió en crear o reforzar centros rurales con la finalidad de que sirvieran de lugares centrales a sus *hinterlands* productivos (Christaller, 1966; Van Dusseldorp, 1971; Weitz, 1974).

Modernización agrícola, transformaciones socioeconómicas y territoriales, agro-industrialización, disminución de la población rural e influencia de los movimientos globales, hicieron perder fuerza a los programas agrarios, pese a la permanencia de importantes núcleos de pobreza rural. No obstante, en tiempos recientes la persistente brecha entre sistemas agro-empresariales y campesinos renovó el interés por una diversidad de temas relacionados con la agricultura familiar sustentable, nuevas ruralidades, aglomeraciones rurales y territorios locales, los cuales pasaron a formar parte de nuevos enfoques de desarrollo rural en el continente (Mora Alfaro, 2013).

En Venezuela, salvo pocos casos, los programas de organización territorial de comunidades rurales han resultado infructuosos. En este sentido, el presente trabajo está guiado por dos propósitos centrales. Primero, una reflexión crítica sobre los modelos socio-territorial propuestos desde la primera mitad del siglo XX, particularmente colonias de inmigrantes, asentamientos campesinos, áreas de desarrollo rural integrado y modelos endógenos colectivos. Segundo, dilucidar los alcances y limitaciones de estas experiencias ante los retos que le plantea el actual desarrollo territorial rural a las políticas públicas.

Las colonias agrícolas: un espejismo de modernización

La fundación de la Colonia Tovar en 1843, con inmigrantes alemanes en el estado Aragua, probablemente logró anclarse en el imaginario republicano como una real y necesaria vía de poblamiento y modernización de la agricultura, sin afectar la estructura latifundista del país. Sin embargo, los gobiernos del siglo XIX solo alcanzaron a patrocinar una decena de proyectos, entre los cuales sobresalieron la colonia Bolívar en el actual estado Miranda y la colonia Guzmán Blanco en el estado Guárico, ambas fundadas en 1874. Estas experiencias resultaron vanos esfuerzos por las adversas condiciones de sus entornos (pobres vías de comunicación, crisis de los precios agrícolas, enfermedades y plagas, entre otras causas) y escasos apoyos financieros del Estado (Venezuela, 1959).

Los pobres resultados no opacaron la deseada imagen de un país moderno y “más blanco” con el aporte inmigratorio. De hecho, bajo la orientación de la “ideología SEP” (sanear, educar y poblar), después de la larga dictadura gomecista (1908-1935), se fundó el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización (ITIC-1938) cuyo objetivo central fue desarrollar colonias con productores europeos, como palancas del progreso agrícola. La media docena de colonias creadas, entre las cuales vale mencionar la colonia Mendoza en el estado Miranda y la de Chirgua en Carabobo, tuvieron una vida efímera. Carencias tecnológicas, sanitarias, socioeconómicas y culturales en difíciles medios tropicales, impidieron la reproducción de los modelos de agricultura familiar del Norte.

Las leyes agrarias de 1945 y 1948, en cambio, insistieron en la redistribución de la tierra y la justicia social agraria (dotaciones, fraccionamientos de latifundios, asociaciones, colonias campesinas y comunidades agrarias) pero fueron frustradas por los avatares políticos de la época. Las comunidades agrarias de la recién creada Corporación Venezolana de Fomento, se establecieron como ensayos de colonización campesina en extensiones de 500 o más hectáreas bajo usufructo y uso común, integradas por cooperativas de antiguos peones agrícolas, administradas por tres funcionarios oficiales y dos miembros de la comunidad. Esa experiencia apenas duró dos años. De las 14

comunidades solo quedaron cuatro, el resto fue liquidado en 1949, por deficiencias técnico-administrativas y ruptura del orden constitucional (Hurtado, 1983).

En general la política de colonias agrícolas y comunidades agrarias nunca pudo ser exitosa. Los inmigrantes se desplazaron hacia las ciudades o regresaron a otros países, los campesinos criollos quedaron sin estímulos productivos y las colonias fueron desapareciendo o transformándose en precarios centros poblados. Al mismo tiempo la explotación petrolera, iniciada en 1914, apresuraba la migración rural-urbana. Las regiones agro-exportadoras, afectadas por la crisis de los precios agrícolas, comenzaron a vaciarse de población, especialmente la región andina. Ese proceso se reflejaba en la concentración urbana, pues en 1941 las ciudades mayores de 10.000 habitantes ya alojaban el 23,2 % de los efectivos demográficos. El país emprendía el camino de la urbanización, sin abandonar la matriz latifundista-minifundista de herencia colonial.

Durante el período 1948-1958 se instaló otra dictadura militar, que insistió en la expansión de la frontera agropecuaria a través de programas de saneamiento ambiental, vialidad, colonización, equipamiento territorial e industrialización, soportados por la renta petrolera. La ampliación del espacio agrícola -especialmente en los llanos altos occidentales y el sur del lago de Maracaibo- la definitiva erradicación de la malaria y una política de puertas abiertas a la inmigración europea, entre otras acciones del régimen, nuevamente favorecieron la estrategia de colonias agrícolas (Castillo, 1985).

El Instituto Agrario Nacional (IAN) inició la reorganización de las colonias agrícolas heredadas del ITIC y la creación de otras colonias en tierras planas y fértiles. Esa política estaba animada por la idea del “contagio tecnológico”: se esperaba que las prácticas europeas permearan entre los productores criollos y, de esta manera, un proceso de difusión modernizador y de poblamiento concentrado en zonas del interior. Dicho de otro modo, una agricultura tipo *farmer*, que superara las estructuras tradicionales de producción con modernos patrones tecnológicos.

El IAN llegó a controlar 21 colonias, la mayoría de tamaños modestos, pues solo dos excedían las 10.000 hectáreas (Turén y los Andes) y cinco las 1.000 hectáreas. En líneas generales, las parcelas adjudicadas a campesinos venezolanos promediaron 10 hectáreas, mientras las de mayor superficie (macro-parcelas) fueron entregadas y justificadas a productores europeos por la introducción de prácticas mecanizadas de preparación de la tierra.

En el contexto de la política de colonización dos proyectos resultaron privilegiados con altas inversiones financieras en la habilitación de tierras: la Unidad Agrícola de Turén en el estado Portuguesa y el sistema de riego Río Guárico en el estado Guárico, ambos enmarcados en los objetivos de mediana producción y aplicación de insumos modernos. En consecuencia, irradiaron una onda modernizante en sus áreas de influencia, que sirvió de promoción publicitaria internacional al régimen militar.

El proyecto Turén se desarrolló en 24.500 hectáreas repartidas entre 431 parcelas a venezolanos y 297 a extranjeros, para cumplir con los planes de siembra mecanizada de cereales y oleaginosas de la Corporación Venezolana de Fomento. La gestión política-gremial adelantada por el grupo agro-empresarial Acarigua ocupó un papel central en la organización de los planes agrícolas de Turén y poco después en todo el estado Portuguesa (Vessuri, 1984; LLambí, 1986).

Empresarios y agro-técnicos atraídos por fronteras abiertas (tierras fértiles, agua, bosques maderables y fuerza de trabajo barata) fueron favorecidos por la cartera de créditos preferenciales del Estado. De esta manera, la superficie de cultivos agroindustriales del estado Portuguesa logró un salto sorprendente en el periodo 1950-1961: de 29.500 a 149.600 hectáreas. Por lo contrario, la superficie de rubros campesinos solo aumentó de 4.300 a 7.000 hectáreas (Rojas López, 1993).

En el sistema de riego Río Guárico, el IAN desplegó un programa de expropiación de hatos y pequeñas fincas con fines de implantar una agricultura irrigada de mediana producción empresarial. Aproximadamente 140.000 hectáreas -incluidos embalse, presa y

canales- se destinaron a cereales, aunque el área regada pocas veces sobrepasó las 60.000 hectáreas. Si bien no fue propiamente una colonia agrícola, sino un programa de dotación de macro-parcelas entre 150 y 270 hectáreas, a productores previamente seleccionados se les entregó maquinarias, créditos, insumos y asistencia técnica bajo condiciones ventajosas de pago (Castillo, 1995). Así, el sistema se desarrolló como el principal centro arrocerero de Venezuela,

Exceptuando los casos de Turén y Río Guárico y la antigua colonia de pequeños productores hortícolas de Tovar, al final de la dictadura solo quedaban 16 colonias desarticuladas. El proceso de deterioro respondía a baja rentabilidad, indefinidos criterios de planificación, deficiencias administrativas e institucionales y pobres condiciones de servicios y accesibilidad.

Por otra parte, los focos de agricultura moderna que se habían constituido en el país -llanos altos de Portuguesa y Guárico, valles de Aragua, cuenca del lago de Valencia- habían afectado poco la antigua estructura agraria. Los datos censales de 1961 mostraban que las explotaciones mayores a 1.000 hectáreas representaban el 1% de las unidades productivas, pero ocupaban el 89 % de la superficie agrícola. En otras palabras, persistía la concentración de la tierra y la dispersión minifundista en el territorio nacional.

Asentamientos campesinos: entrada de la reforma agraria

En 1960 fue aprobada la Ley de Reforma Agraria y desde ese momento comenzó a ejecutarse el plan de afectación y transferencia de tierras con fines de reforma agraria al Instituto Agrario Nacional (IAN). La Ley consagró dos tipos de dotaciones, individuales y colectivas. Los beneficiarios de dotaciones colectivas, en cualquier caso, o individuales cuando lo solicitaren expresamente al IAN, serían organizados en centros agrarios de 500 o más hectáreas.

Los centros agrarios, aunque no bien definidos en la ley, podían entenderse como organizaciones socio-territoriales lideradas por un poblado con servicios básicos, acceso vial, talleres de maquinarias

y almacenes de insumos y cosechas. El área aledaña debía contar con instalaciones de riego, saneamiento ambiental y vialidad. La administración estaría a cargo de un comité de beneficiarios, asesorado técnicamente por funcionarios del IAN. El modelo de Turén probablemente influyó en el espíritu del legislador cuando incluyó estos centros en la Ley de Reforma Agraria (Palma Labastida, 1985).

Intereses políticos y dudas jurídico-administrativas entorpecieron el desarrollo de los centros agrarios. Unos lo entendieron como organizaciones de productores individuales o colectivamente dotados por el IAN en una misma localización, sin fines de lucro, con la finalidad de vida comunitaria y desarrollo de empresas agrarias (Di Natale, 1974). Otros, como organizaciones campesinas adscritas al IAN con propósitos de explotación de la tierra y consolidación de un tejido socioeconómico y cultural de carácter asociativo (Soto, 2006). En todo caso, los altos costos y las dificultades de organización colectiva impidieron su consolidación.

En los hechos, no obstante, los propios campesinos habían creado núcleos espontáneos en las áreas transferidas a la reforma agraria, en virtud de lo cual el IAN y la Dirección de Vivienda Rural del Ministerio de Sanidad, emprendieron el programa de asentamientos campesinos a solicitud de los propios beneficiarios. El asentamiento campesino fue definido como un *“...espacio geográfico-territorial donde beneficiarios de dotaciones desarrollan actividades productivas y sociales, entrelazadas a través de un Comité Campesino con la dirección administrativa del Instituto Agrario Nacional”* (Soto, 2006:120).

La preocupación de la reforma agraria por el poblamiento concentrado y voluntario también posibilitó la creación del Programa Extraordinario de Aldeas Integrales y, además, sus técnicos participaron en el diseño del Programa de Equipamiento y Consolidación de Pequeños Centros Poblados, ambos en 1974, pero con fugaces ejecutorias, salvo la instalación de algunos servicios en determinados centros poblados.

La reforma agraria incorporó aproximadamente 12 millones de hectáreas durante el período 1960-1998, de las cuales se adjudicaron en

dotaciones individuales y colectivas unos 8 millones. Al final del período, aproximadamente 1.150.000 beneficiarios residían en asentamientos y áreas no parceladas (Soto, 1998), incluyendo los parcelamientos campesinos de los sistemas de riego Río Guárico y Las Magajuas. Sin embargo, las 2.975 unidades conceptualizadas propiamente como asentamientos campesinos a mediados de los setenta, se habían reducido a 1680. La diferencia se había transformado en precarios centros poblados por agregación espontánea de barrios pobres.

Inestabilidad de la política agraria, inviabilidad económica de micro-parcelas, limitaciones administrativas, carencia de vialidad y servicios, ausencia de asistencia técnica y asistemática supervisión de créditos, desvirtuaron la planificación de aldeas, asentamientos y centros poblados. El poblamiento concentrado evolucionó de manera desorganizada con beneficiarios y no beneficiarios de reforma agraria. La desertión de beneficiarios propició un mercado de bienhechurías o mejoras campesinas, que favoreció a medianos productores con formas precarias de tenencia de la tierra, cuya presión ante el IAN determinó soluciones de regularización de derechos de permanencia y propiedad sobre las mejoras.

El avance de la mediana producción empresarial, las transformaciones socioeconómicas del país, los objetivos empresariales de las élites oficiales y económicas, el decrecimiento de la población rural, el mercado de mejoras y el fraccionamiento de los latifundios, todo hizo perder contenido a la reforma agraria. Estructura latifundista y economía campesina dejaron de ser problemas claves de la estructura agraria, mientras la “*vía farmer*” se consolidaba tanto por la regularización de la tenencia de la tierra en medianos productores, cuya mayoría residía en ciudades cercanas, como por la incorporación de innovaciones tecnológicas (Rodríguez Rojas, 2013). De esta manera, los asentamientos campesinos continuaron su pausado deterioro, pues desde mediados de los setenta la reforma agraria había comenzado a perder espacio en las políticas públicas.

Áreas rurales de resarrollo integrado: ¿reforma agraria integral?

La política de desarrollo rural integrado (DRI) fue acogida por el gobierno venezolano para adecuar la reforma agraria a las nuevas condiciones de urbanización, mercados, agro-industrialización, transporte y comunicación. Esta política recogía recomendaciones de organismos internacionales (FAO, OEA, IICA), que insistían en reorientar las reformas agrarias por áreas geográficas o regiones con la finalidad de concentrar recursos y concertar esfuerzos.

Haciendo del territorio un proyecto de desarrollo integrado, teóricamente se relacionaba desarrollo regional, ordenación del territorio, ambiente y participación comunitaria, a partir de conexiones intersectoriales y decisiones “desde abajo,” lo que suponía un gran esfuerzo de capacitación de las poblaciones locales. Se pretendía un cambio territorial planificado que combinara actividades agrarias y rurales no agrarias, eliminara la separación urbano-rural, potenciara lo agrario en el sistema local y las acciones locales en las decisiones centrales. Una propuesta inspirada originalmente en los objetivos de planeación rural promovidos en Israel (Weitz, 1974).

En palabras de uno de sus propulsores en Venezuela el proyecto DRI planteaba “...*integrar todas las fases del proceso productivo, lo propiamente agrícola, la agroindustrial, la agrocomercial y la de agroservicios, o sea, integrar los distintos “sectores” de la economía a partir de lo agrícola; pero integrarlos dentro de estructuras participativas...*” (Giménez Landínez, 1980: 8). En breve, una Reforma Agraria Integral, en la que organismos públicos y privados, con la activa participación de los productores, se comprometieran a realizar los proyectos mediante contratos institucionales y fondos comunes administrados por un solo organismo.

Las siguientes fueron definidas como *Áreas Rurales de Desarrollo Integrado* (ARDI), coordinadas por autoridades únicas de área: Cuenca del Unare, Uribante-Caparo, Guanare-Masparro, Sur del Lago de Maracaibo, Mesa de Guanipa, Módulos de Apure y Valles de Aroa. El IAN integraría los esfuerzos de los distintos organismos públicos involucrados a objeto de consolidar los programas de reforma agraria y desarrollo agrícola en esas regiones.

Los proyectos realmente se centraron en la provisión de infraestructura, servicios, insumos y asistencia técnica, suponiendo que los asentamientos campesinos se beneficiarían de dichos programas. Ciertamente la producción agrícola aumentó en las tierras de mayor calidad, donde operaba la mediana agricultura empresarial, favorecida por las inversiones territoriales. Los asentamientos campesinos y áreas de pequeños productores prácticamente quedaron al margen. En otras palabras, en las áreas-proyecto se amplió la brecha entre medianos productores y campesinos pobres.

Las ARDI enfrentaron agudos escollos que afectaron sobre todo a la pequeña agricultura: restricciones financieras en extensas regiones, patrones tecnológicos inadecuados, precaria red de servicios, rechazo campesino a las organizaciones colectivas, ausencia de canales de participación social. La rígida planificación normativa, la escasa participación de los actores sociales y desencuentros entre decisiones centralizadas y competencias de autoridades locales y regionales, también deben sumarse al conjunto de limitantes.

Portocarrero (1985) señala las dificultades para revertir al campesino el excedente esperado -contradicción entre acumulación de capital y fuerza de trabajo- y la poca atención prestada a la tenencia de la tierra, el crédito agrícola y la red socioeconómica de los productores. La concepción del desarrollo regional implícita en el modelo descuidó la intencionalidad social, un asunto previamente advertido por Mizrahi (1982): la diversidad de actores y procesos sociales en las regiones, no permitía focalizar las acciones en los sectores mayoritarios sujetos a severas relaciones de subordinación económica y política.

En el fondo, los contenidos campesinos de los proyectos DRI estaban sumidos en el desgaste de la vocación reformista del Estado y la “desagrarización” de la sociedad petrolera. Las preocupaciones de los agraristas se habían trasladado a los acaparamientos del crédito y la agro-tecnología por la agricultura empresarial, el mal uso de los recursos físicos y financieros y la distorsión de los canales de comercialización agrícola, obstáculos estructurales al desarrollo rural (Casanova, Giménez y Soto, 1990).

Ocaso de la reforma agraria y tropiezos de la reforma neoliberal

La evaluación de la reforma agraria realizada en 1994 aportó un conjunto de indicadores útiles para conocer las condiciones de vida de los beneficiarios: la unidad de producción se mantenía como ocupación principal del 88 % de los campesinos, el 83 % de ellos disponía de una vivienda rural, más del 30 % utilizaba insumos agrícolas modernos y la gran mayoría incorporaba sus cosechas al mercado urbano o agroindustrial. En términos generales los productores estimaron una mejoría en sus condiciones de vida, pero reconocieron graves fallas en servicios básicos, titularidad de las tierras y asistencia técnica (Quevedo, 1995).

Al mismo tiempo, el pronunciado descenso de la renta petrolera y los avances de la globalización, desestimaban la agricultura campesina y la reforma agraria entraba en su fase final.

De hecho, a principios de la década de los noventa el gobierno había puesto en marcha un programa neoliberal tipo *shock*, sin antecedentes en la historia económica del país, que disminuyó o eliminó en poco tiempo las medidas proteccionistas, esperando revertir la ineficiencia empresarial del Estado, promover la exportación del sector privado e incluir la economía del país en la onda globalizadora. La reforma agrícola neoliberal pretendía lograr una agricultura eficiente, competitiva y abierta a los mercados, pero la mayoría de los indicadores agro-productivos no pudieron levantarse.

Por otro lado, los medianos productores desaceleraron la producción y los procesos de integración a las agroindustrias regionales y los mercados urbanos. El Plan de Inversiones para la Transformación del Sector Agrícola (PITSA, 1992-1995), concertado con la banca multilateral, procuraba acelerar la modernización del campo con programas convenidos de catastro, vialidad, sistemas de riego, electrificación, sanidad animal y vegetal e institucionalidad rural. El incumplimiento de las exigencias contractuales por parte del Estado, la crisis financiera sistémica de 1994 y las secuelas de la violencia popular de 1992, obligaron a paralizar el plan de inversiones (Rojas López, *et al.*, 2002).

La existencia de núcleos de pobreza rural y exclusión social, especialmente en los llanos y las zonas periféricas del país, seguía siendo un constante reclamo social y político. Puesto que mejorar la calidad de vida de toda la sociedad suponía reconocer la contribución cultural, económica y ambiental del medio rural, en esa medida debían diseñarse novedosas estrategias dirigidas a los territorios rurales deprimidos. El desarrollo rural debía buscar otros caminos. Y Venezuela adopta un modelo no convencional de desarrollo endógeno.

Un incierto retorno al agrarismo: los modelos endógenos

La nueva administración nacional de 1999 rechazó de plano el modelo neoliberal y planteó un regreso a la política de protecciones a la agricultura campesina. Luego de agudos conflictos políticos del lapso 2000-2003, apresuró el tránsito hacia un “socialismo agrario” respaldado por un repunte extraordinario de los precios petroleros y un nuevo abanico legislativo. El modelo agrario del país cambió hacia desarrollos endógenos colectivos y programas de economía social. La *Ley de Tierras y Desarrollo Agrario* (Venezuela, 2001), posteriormente objeto de algunas modificaciones, decretaba el fin de la reforma agraria, pero paradójicamente “re-visilizaba” al campesinado, ahora como actor protagónico del desarrollo rural sustentable.

Todas las tierras públicas y privadas de vocación agropecuaria quedaron sujetas a la seguridad agroalimentaria, eje de la política agraria del nuevo gobierno. En caso contrario serían calificadas de ociosas o incultas, independientemente de su productividad en usos no agroalimentarios o de su ubicación geográfica. Las tierras ocupadas por medianos productores agrícolas, en buena proporción regularizadas por la reforma agraria, fueron objeto de rescate o expropiación, salvo aquellas de óptima producción o que mostraran una cadena titulativa de antigua data.

El Instituto Nacional de Tierras (INTI), sustituto del Instituto Agrario Nacional, fue facultado para emitir documentos de ocupación campesina en tierras públicas o privadas expropiadas o rescatadas (*Cartas Agrarias*): aproximadamente cuatro millones de hectáreas

hacia 2008, según declaraciones oficiales poco consistentes. En esas tierras el Estado puso en ejecución una serie de proyectos dirigidos a revalorar fuerzas endógenas y agriculturas colectivas, apalancadas con importantes créditos y subsidios.

El desarrollo endógeno fue adoptado como modelo alternativo a la economía globalizada neoliberal. Expresado brevemente, un crecimiento desde adentro, vinculado a nuestras raíces, nuestro legado ancestral, nuestra relación equilibrada con el ambiente, hasta hacerlo un vehículo para la creatividad y la participación colectiva (Salazar, 2008). Una definición derivada del concepto de núcleos de desarrollo endógeno, es decir, “... *iniciativas productivas que emergen de un territorio, sector económico o empresa, para aprovechar las capacidades, potencialidades y habilidades propias...*” Boisier (2001: 24).

El Proyecto *Sistemas de Asociaciones Rurales Auto-Organizadas (SARAO)* fue ideado como modelo de organización territorial para el desarrollo de estructuras agroindustriales locales: un área de propiedad colectiva, indivisible e inembargable, basada en el poder autogestionario de las comunidades. Cada pueblo-sistema estaría regido por un plan comunitario y participativo, de adhesión voluntaria, integrado por fundos individuales y colectivos, con la idea de crear clusters de alta productividad. De los cuatro proyectos iniciados, dos fueron discontinuados y dos siguen operando a media marcha de espaldas al patrón original (González, 2012).

Los *Núcleos de Desarrollo Endógenos Sostenibles (NUDES)*, se pensaron como proyectos colectivos para valorar instalaciones abandonadas, tierras ociosas o recursos locales no utilizados, con el concurso de cooperativas, empresas familiares y microempresas de propiedad social. Después fueron definidos como proyectos comunitarios con potencial real, capacidad funcional y tecnologías adecuadas para ejecutar proyectos agrícolas, turísticos, agroindustriales y de servicios. Cada núcleo sería un proyecto de vida y un mecanismo abierto para transferir servicios del gobierno central a comunidades y grupos vecinales organizados. La falta de claridad y voluntad de realización condujo a su olvido progresivo, aunque siguen funcionando con algún éxito los mejor estructurados.

Los Fundos Zamoranos, programa bandera del Instituto Nacional de Tierras, constituyeron explotaciones colectivas asesoradas por una mesa interinstitucional integrada por diferentes organismos del sector agropecuario. En el 2008 había 84 unidades que explotaban 450.000 hectáreas con 443 cooperativas y 6.631 asociados (Hernández, 2009: 90). La mayoría de las cooperativas o estaban inactivas o terminaron por vender las mejoras, construir soluciones habitacionales o dedicar los créditos otorgados a otros fines (Soto, 2006). El Fondo Zamorano José Pío Tamayo, en el estado Lara, ilustra la línea de erráticas decisiones: primero fue NUDE, después SARAO y actualmente Fondo Zamorano con cuatro consejos comunales y dos cooperativas inactivas (González, 2007).

Las *Zonas Especiales de Desarrollo Económico Sustentable (ZEDES)*, algunas coincidentes con las anteriores “áreas rurales de desarrollo integrado,” se ensayaron como unidades territoriales para fomentar la productividad de los recursos y elevar los niveles de bienestar social de la población local. Los planes serían elaborados y ejecutados por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, sin participación directa de autoridades estatales o municipales. Para esos fines fue decretado el *Ministerio para las Zonas Especiales de Desarrollo Económico Sustentable* con un fondo especial para financiamiento de proyectos (Venezuela, 2003). Sin ninguna evaluación conocida, el programa quedó truncado y el Ministerio de las ZEDES eliminado tres años después (Venezuela, 2003).

El “desarrollo endógeno a la venezolana”, luce más como una exploración de futuros inciertos que como modelo alternativo de desarrollo. Sus principales limitaciones se encuentran en la débil organización de cooperativas, poca autonomía de actores locales, ausencia de derechos de propiedad y baja sustentabilidad económica de los proyectos: “*Y es precisamente por eso que hay tantos cabos sueltos, tantas interrogantes en busca de respuestas, tanta necesidad de hurgar en las incipientes experiencias que emergen en el andar, tanta urgencia de sentar el debate firmemente en un acercamiento a los protagonistas de un proceso que todavía está en pañales*” (Parker, 2007: 84).

Desafortunadamente no se dispone de suficiente información oficial para evaluar el desempeño de las propuestas endógenas, pero seguramente no es alentador, pues carecen de la necesaria coherencia, experticia e institucionalidad. Si bien el discurso endógeno exhorta el protagonismo comunitario y la vocería local, los proyectos son dirigidos por instituciones centralizadas, a contrapelo de su verdadera connotación territorial, vale decir descentralizado, auto-centrado, sustentable y participativo.

El desarrollo territorial rural: un reto institucional

La brecha entre sistemas agro-empresariales y el deterioro ecológico y sociológico del medio rural motivó un activo y reciente debate latinoamericano, puesto que el valor estratégico del mundo rural (seguridad alimentaria, equidad social, servicios ambientales, ordenación del territorio, patrimonios culturales) no se compadecía con los resultados de las políticas públicas implementadas para reducir la pobreza rural y la desigualdad social. El problema agrario no podía seguir siendo visto en términos sectoriales, sino territoriales.

El territorio debía ser la unidad de gestión de los programas de desarrollo rural. Para ello fue necesario entenderlo en términos de un “cuadro local ampliado,” que incluyera: a) recursos naturales, actividades productivas e intercambios socioeconómicos, b) agentes económicos y sociales a distintas escalas de decisiones, c) poblaciones inscritas en un mismo modelo histórico-cultural, d) redes de asentamientos humanos relacionados entre sí y eventualmente con el exterior y, e) instituciones públicas y privadas reguladoras del sistema territorial (Sepúlveda *et al.*, 2005).

El territorio local se hizo sinónimo de rural, situándose en la arena del debate, sólo que ahora lo rural era más que agricultura primaria, en tanto la dimensión local adquiría dos sentidos. Primero, proximidad geográfica y social (“mirar hacia dentro”), un espacio apropiado y valorado por sus actores sociales, dotado de historia, cohesión espacial y sociocultural. Segundo, la de subsistema encestado en sistemas más

amplios (regiones, naciones) a los cuales aportaba y de los cuales recibía flujos de información, bienes y servicios (“mirar hacia afuera”) (Rojas López, 2007).

El concepto “*glocal*” emergió como referente de re-significaciones entre atributos locales y globales: una endogeneidad multiescalar. La amenaza a la diversidad cultural por la difusión global podía ser atenuada con la promoción simbólica de los territorios -afectividad, confianza, arraigo, pertenencia- soporte de identidades individuales y colectivas. Desde esta perspectiva, el territorio local adquirió notoriedad como sistema de múltiples procesos y redes entre diversos actores y comunidades asentados en un espacio de arraigo, vinculado a los recursos de la naturaleza.

Sobre esta base el desarrollo territorial rural (DTR) o desarrollo rural con enfoque territorial (DRET), promovido por agencias multilaterales, organizaciones no gubernamentales, gobiernos nacionales y organismos regionales, fue ganando espacio en la planificación rural. El eje central del DTR era coordinar decisiones y concentrar esfuerzos en determinados territorios para construir una nueva especificidad rural a la luz de la globalización.

Las primeras definiciones del DTR subrayaban la necesidad de una transformación productiva e institucional de las sociedades rurales locales a través de tres campos propositivos: a) en lo económico, articular la economía a mercados dinámicos, competitivos y sostenibles, b) en lo institucional, fortalecer instancias mediadoras entre Estado, mercado y sociedad civil, y c) en lo territorial, vigorizar las interacciones urbano-rurales (Schejtman y Berdegué, 2004). Esta alternativa procuraba mejorar la pequeña agricultura a partir de opciones que complementarían los precarios ingresos agrícolas. De cierta manera remozaba la política de desarrollo rural integrado, pero ahora entrelazada en las nuevas ruralidades (cadenas agroalimentarias, funciones y empleos rurales no agrícolas, sistema agroecológico).

La nueva propuesta fue objeto de críticas en medios académicos, principalmente por la baja atención a factores como conflictividad de poder

entre actores y tenencia de la tierra, subordinados a la competitividad territorial y la nueva ruralidad neoliberal (Acosta Reveles, 2006). De modo que un crecimiento económico exógeno no podía ser garantía de un desarrollo social endógeno. Adicionalmente, se constataba que los proyectos exitosos respondían a particulares condiciones ventajosas de los territorios, puesto que los lugares de menores ventajas competitivas o comparativas permanecían rezagados.

La interrogante sobre la viabilidad del desarrollo en lugares deprimidos o alejados de centros dinámicos, orientó la atención académica y política hacia el papel del Estado, pues si bien el gasto público atenuaba la pobreza no reducía la desigualdad social, brecha que impedía el acceso de la gente más pobre a los activos productivos y servicios de calidad, lo que a su vez incidía en la desigualdad. Por tanto, romper este circuito confirmaba la necesidad de “potenciar potenciales latentes” con alianzas institucionales y responsabilidades compartidas en torno a un “pacto territorial tripartito”: Estado, comunidades organizadas y organizaciones privadas.

Las políticas territoriales se fueron ajustando mediante evaluación de experiencias anteriores (desarrollo comunitario, cooperativismo, reforma agraria, modernización productiva, desarrollo rural integrado), incorporación de nuevos conceptos (gobernanza, capital social, subsidiaridad, sustentabilidad, descentralización, empoderamiento) y resultados de programas territoriales desarrollados en América Latina: *EXPIDER* (Bolivia, Ecuador, Honduras), *Territorios de Ciudadanía* (Brasil), *ECADERT* (Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial). Shejtman (2010) sintetizó la preocupación latinoamericana en cinco vectores interrelacionados:

- *Vector social*: considerar la heterogeneidad socio-económica de familias y entornos rurales, a fin de trasladar el interés a la familia rural ampliada, esto es, políticas diferenciadas por tipos de familias y territorios.
- *Vector sectorial*: incorporar la multifuncionalidad territorial y las articulaciones con agroindustrias, agro-negocios, servicios e instituciones agrícolas, para pasar del empleo agrícola al multiempleo rural.

- *Vector institucional*: concertar esfuerzos entre organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales en pro de una nueva estructura institucional para superar la antítesis Mercado/Estado a través de regulaciones proactivas.
- *Vector temporal*: resolver la tensión entre los tiempos operacionales de los proyectos (mediano y largo plazo) y los tiempos de políticos y técnicos (corto plazo), de acuerdo con una gestión institucional concertada, duradera y sustentable.
- *Vector espacial*: estrechar vínculos sociales, económicos y de servicios con las ciudades, a fin de conformar espacios rur-urbanos integrados por centros poblados de distinto rango y sus *hinterlands* agroambientales.

Las experiencias de desarrollo territorial rural en América Latina demuestran que son fructíferas cuando los actores locales participan en los proyectos. Por lo contrario, formas asistencialistas o de estilo vertical-burocrático no logran promover la sostenibilidad socioeconómica y ambiental. Ello no desmerita el papel que debe cumplir el Estado, porque revertir el sesgo hacia los territorios mejor situados o de mayores recursos potenciales, exige un gran aliento financiero e institucional.

En Venezuela los frustrados proyectos de organización rural territorial -conocidos, pero no evaluados- pueden ser una oportunidad para discutir el peso excesivo de la centralización, el papel de los agentes sociales locales y regionales, la visión ampliada de la agricultura y la ruralidad, los criterios de sostenibilidad ambiental y productiva, los recursos del territorio y la participación de campesinos y pequeños productores. De hecho, algunos casos ejemplifican cómo proyectos colectivos liderados por emprendedores llevan a cabo proyectos exitosos de organización socio-territorial. Una experiencia de medianos productores y dos iniciativas campesinas ilustran esas posibilidades.

La *Asociación de Criadores de Ganado Carora* (ASOCRICA) en el estado Lara, combinó dos subsistemas socio-productivos: arraigos en territorios regionales y cadenas productivas competitivas. El proyecto, convertido en agro-empresa láctea, logró articular rasgos fundamentales

del desarrollo endógeno: organización propia de productores, capacidad de incursionar en mercados competitivos, alianzas tecnológicas e institucionales, formas de organización socio-productiva, sostenibilidad en escenarios cambiantes y continuidad administrativa. Actualmente la asociación se proyecta hacia un “sistema agroalimentario localizado” de amplia cobertura comercial (González, 2012).

La *Cooperativa de Producción Agrícola Orgánica “Quebrada Azul”* en la población de La Azulita, estado Mérida, es una integración de esfuerzos entre pequeños productores, autoridades locales y organizaciones internacionales no gubernamentales, que dio como resultado la exportación de café biocertificado de alta calidad internacional (Mantilla, 1999). Actualmente sus logros se concretan en conservación de recursos naturales, innovaciones agroecológicas, diversificación productiva, reducción de insumos externos, experticia en mercadeo, mejoramiento del ingreso familiar y diversificación del empleo (transporte, procesamiento, empaques...). Pese a la retirada de las ONG y la prohibición de exportación de café decretada por el gobierno nacional en el 2003, la propia comunidad continuó los programas de transformación productiva, reorganización institucional y empoderamiento social en su territorio. Hoy la cooperativa coloca sus productos en las redes regionales y nacionales de supermercados.

Las alianzas de la *Asociación de Productores Integrales del Páramo* (PROINPA) ubicada en Mucuchíes, estado Mérida, con organizaciones nacionales no gubernamentales y entes públicos nacionales, auspiciaron proyectos agro-ecológicos, eco-turísticos y una bien estructurada red de múltiples cooperativas en el municipio. El agudo problema de la papa-semilla importada, por ejemplo, alentó a los líderes de la asociación a buscar financiamiento con el Ministerio de Ciencia y Tecnología (Redes de Innovación Productiva), esfuerzo que culminó en la instalación de un invernadero de alta tecnología. La producción *in vitro* de plántulas, actualmente está destinada a productores locales. PROINPA ha configurado un modelo local de desarrollo rural que articula recursos públicos, privados y comunitarios (Richer, 2005; LLambí, 2012).

CONCLUSIONES

Modernización agrícola, desgaste de la Reforma Agraria, acelerado éxodo campesino y excesivo centralismo de las políticas públicas, confluyen en la deficiente organización territorial de las comunidades rurales, tuteladas por el Estado, las cuales transitaron un difícil camino desde mediados del siglo XX, pese al cúmulo legislativo en materia agraria y ambiental.

La histórica dispersión rural, asociada a pobreza y exclusión social y, por otra parte, el creciente reconocimiento de la calidad del medio rural para beneficio de toda la sociedad, alertaron sobre la necesidad de nuevas estrategias de desarrollo rural en América Latina. Esa búsqueda encontró alternativas mediante la articulación local de cinco vectores: socio-cultural, político-institucional, económico-sectorial, territorial-diferenciado y temporal-secuenciado. El enfoque del desarrollo territorial rural parte, entonces, de la hipótesis de que ningún territorio está fatalmente condenado a la pobreza.

Hacer de los territorios unidades locales de gestión rural, esto es, valorando sus atributos locales en una escala global (regional, nacional, internacional), implica orientar la base de recursos naturales y culturales hacia la multifuncionalidad del territorio y la pluriactividad económica, establecer sólidas conexiones de mercado, reconocer y ampliar el compromiso de liderazgos locales, promover la concentración rural y sus vínculos urbanos y generar alianzas dirigidas hacia una nueva institucionalidad rural.

Actualmente se constata que la concertación entre Estado, liderazgos locales y organizaciones privadas es un medio eficiente para impulsar un pacto territorial de desarrollo a largo plazo, que supere la pobreza rural. Quizás fue una falla inadvertida en las estrategias de centros rurales, asentamientos campesinos, desarrollo rural integrado y modelos endógenos, promovidos en Venezuela. Hoy, las “lecciones aprendidas” de experiencias exitosas en antiguas regiones agrícolas, particularmente en los Andes venezolanos, demuestran las bondades de la organización territorial en el desarrollo de comunidades rurales.

El DTR representa un desafío para la recomposición de los territorios campesinos sobre nuevas bases del desarrollo. Ello exige insertar el enfoque territorial en la matriz institucional del Estado con visión a largo plazo. En síntesis, un desarrollo rural territorialmente cohesionado, socialmente equitativo, ambientalmente sustentable, económicamente productivo y políticamente articulado es la vía para lidiar ventajosamente con la globalización y disminuir las desigualdades rurales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACOSTA REVELES, I. (2006). *El enfoque de la nueva ruralidad como eje de las políticas públicas ¿qué podemos esperar?* <http://www.alasru.org/cdaldasru2006>
- BOISIER, S. (2001). *El vuelo de un cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. Revista EURE, 23(69): 13-40.
- CASANOVA, R.V; V. GIMÉNEZ LANDÍNEZ y O. D. SOTO (1990). *30 años de reforma agraria en Venezuela*. Revista Derecho y Reforma Agraria 21: 13-41.
- CASTILLO, O. (1985). *Agricultura y política en Venezuela. 1948-1958*. División de Publicaciones, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- CHRISTALLER, W. (1966). *Central places in southern Germany*, Englewood Cliffs, New Jersey.
- DI NATALE, R. (1974). *Dotación, centro agrario, empresa agraria*. En: Organización campesina y reforma agraria. Fundación CIARA, Caracas.
- EIBENSCHUTZ, R; H. GARCÍA; R. DÁVILA y M. ARGOMEDO (1978). *Integración de sistemas y subsistemas rurales*. En: Simposio sobre relaciones ciudad-campo. Instituto de Geografía, Universidad Autónoma de México, D. F.
- GIMÉNEZ LANDÍNEZ, V. (1980). *Reforma agraria y desarrollo rural integrado*. Fondo de Crédito Agropecuario, Caracas.
- GONZÁLEZ, S. (2012). *La dimensión territorial en la teoría y práctica del desarrollo endógeno*. CENDES, Tesis de Maestría, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- HERNÁNDEZ, J. L. (2009). *Evolución y resultados del sector agroalimentario en la V República*. Cuadernos del CENDES, 26(72): 67-100.
- HURTADO, S. (1983). *Las políticas agrarias del Estado y la cuestión campesina en Venezuela, 1936-1958*. Estudios Rurales Latinoamericanos 1: 51-64.
- LLAMBÍ, L. (1986). *El grupo Acarigua: surgimiento y consolidación de una burguesía regional con base agrícola*. Cuadernos del CENDES, 6: 69-96.

- LLAMBÍ, L. (2012). *Procesos de transformación territorial y agendas de desarrollo rural: el municipio Rangel y la asociación de productores integrales del Páramo (PROINPA) en los Andes venezolanos*. *Agroalimentaria* 35: 19-30.
- MANTILLA, J. (1999). *Estudio analítico de la Cooperativa Agrícola "Quebrada Azul", La Azulita, municipio Andrés Bello, Mérida, Venezuela*. *Revista Derecho y Reforma Agraria* 30: 119-161.
- MIZRACHI, R. (1982). *Desarrollo rural integral*. *Estudios Rurales Latinoamericanos* 5(1): 23-39.
- MORA ALFARO, J. (2013). *Desarrollo rural y ciudadanía social. Territorios, instituciones y actores locales*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José, Costa Rica.
- PALMA LABASTIDA, M.A. 1985. *Algunos aspectos de las dotaciones en la ley de reforma agraria*. *Temas Agrarios* 7(17): 37-42.
- PORTOCARRERO, B. (1985). *El capitalismo dependiente y su incidencia en el problema agrario venezolano*. Vadell Hermanos Ed. Valencia.
- PARKER, D. (2007). *El desarrollo endógeno: ¿camino al socialismo del siglo XXI?* *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 13(2): 59-85.
- QUEVEDO, R. (1995). *Resumen de la evaluación de la reforma agraria en Venezuela*. *Revista Derecho y Reforma Agraria* 26: 19- 35.
- RICHER, M. (2005). *Innovación social y desarrollo local en un municipio andino*. Cayapa. *Revista Venezolana de Economía Social* 9: 49-65.
- RODRÍGUEZ ROJAS, J. (2013). *La cuestión agraria marxista y la política agraria venezolana, 1950-2008*. Cuadernos del CENDES 30(84): 29-55.
- ROJAS LÓPEZ, J. (1975). *Base metodológica para la racionalización de servicios en áreas rurales*. *Revista Geográfica del Instituto Panamericano de Geografía e Historia* 82: 131-141.
- ROJAS LÓPEZ, J. (1993). *La colonización agraria de las reservas forestales: ¿un proceso sin solución?* Cuadernos Geográficos 10, Universidad de Los Andes, Mérida.
- ROJAS LÓPEZ, J; L.E. MOLINA; J.C. RIVERO y JULIO QUINTERO (2002). *Venezuela: vía truncada de los ajustes macroeconómicos neoliberales en el medio rural*. En: J. A. Segrelles (Coord).

- Agricultura y espacio rural en Latinoamérica y España. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- ROJAS LÓPEZ, J. (2007). *La agenda territorial del desarrollo rural en América Latina*. Revista Derecho y Reforma Agraria 34:77-97.
- SALAZAR, A. (2008). Estrategia territorial para el desarrollo regional. Ministerio de Planificación y Desarrollo, Caracas.
- SOTO, O. D. (1998). *El neoliberalismo y sus efectos en la agricultura. Caso Venezuela*. Ediciones del Rectorado, Universidad de Los Andes, Mérida.
- SOTO, O. D. (2006). *La cuestión agraria en Venezuela*. 2 T. Consejo de Estudios de Posgrado, Universidad de Los Andes, Mérida.
- SCHETJMAN, A. y J. BERDEGUÉ (2004). *Desarrollo territorial rural*. Debates y Temas Rurales 1, Santiago de Chile.
- SEPÚLVEDA, S; A. RODRÍGUEZ; R. ECHEVERRI y M. PORTILLA (2005). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. Instituto Iberoamericano de Cooperación Agrícola, San José, Costa Rica.
- SCHETJMAN, A. (2010). *Elementos para una renovación de las estrategias de desarrollo rural*. Agronomía Colombiana 28(3): 445-454.
- VAN DUSSELDORP, D. W. M. (1971). *Planning of service centers in rural areas of developing countries*. International Institute for Land Reclamation and Improvement. Publication 15, Wageningen.
- VESSURI, H. (1984). *Colonización agrícola, desarrollo capitalista y tecnología: el caso de los productores de Turén*. CENDES, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- VENEZUELA (1959). *La colonización agraria en Venezuela, 1830-1957*. Ministerio de Agricultura y Cría, Caracas.
- VENEZUELA, REPÚBLICA BOLIVARIANA (2001). Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Gaceta Oficial No. Extraordinario 37.323, Caracas.
- VENEZUELA, REPÚBLICA BOLIVARIANA (2003). Ley de Zonas Económicas Especiales de Desarrollo Sustentable. Gaceta Oficial No. 5.556, Caracas.
- WEITZ, R. (1974). *Planeación rural en los países en desarrollo*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.