

Los derechos de propiedad sobre la tierra agrícola en Venezuela: problemática y planteamientos recientes

Olivier Delahaye

Instituto y Departamento de Economía Agrícola y Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía.
Universidad Central de Venezuela. Apdo 4579, Maracay 2101. Venezuela.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo propone un examen de las políticas de tierras implementados en Venezuela desde la promulgación en 2001 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA) en Venezuela. Para cumplir con este propósito, es necesario presentar, en primer lugar, una revisión de los aspectos generales que enmarcan la investigación, centrados en el concepto de derechos de propiedad aplicado a la tierra agrícola. Un segundo punto preliminar es la presentación de los antecedentes históricos, que explican numerosos rasgos de la problemática actual. Una tercera parte enfoca las formas de transmisión y adquisición de los derechos de propiedad sobre la tierra a en el período de vigencia de la Ley de Reforma Agraria (LRA) de 1960. En fin, se examinarán las diversas facetas de la implementación de la LTDA en los años actuales.

ANTECEDENTES

El concepto de derechos de propiedad sobre la tierra

El presente trabajo refiere al concepto de derechos de propiedad, por ofrecer una mayor precisión que los términos de “propiedad” y “tenencia”, que usamos frecuentemente en trabajos anteriores. Comby (1995) expresa justamente: “la propiedad no es nunca la propiedad de la tierra, sino la propiedad de un derecho sobre la tierra”. Para este autor, la propiedad “absoluta” de la tierra no existe en ningún país. Varias instituciones, por ejemplo la colectividad, el Estado, los vecinos, las costumbres y normas locales o regionales, limitan siempre de una manera u otra el contenido de la propiedad: existen varios derechos, de distinto contenido, sobre un determinado terreno. Ahora bien, este enfoque requiere una definición precisa de los derechos existentes; pueden corresponder a varias modalidades: cultivar, cosechar, dar o recibir en alquiler o en mediería, hipotecar,

*Autor de correspondencia: Olivier Delahaye

E-mail: delahaye.o@gmail.com

vender, poder construir, cercar, estar facultado para cruzarlo, colocar ganado a pastorearlo, cazar o pescar en el, etc. Por otra parte, el ejercicio del derecho puede ser o no limitado en el tiempo. Esta complejidad del contenido de los derechos de propiedad se refleja en la dificultad de proponer una definición. Proponemos la formulación de un autor australiano (Cramb, 1993): “Un derecho de propiedad es un derecho reconocido socialmente de actuar o tomar decisiones en cuanto a un recurso determinado, cada derecho siendo asociado con obligaciones recíprocas, permisos, interdicciones, o a la ausencia de derechos de parte de terceros al interior de una red de relaciones de propiedad”. Corresponde al enfoque institucionalista, al cual el autor citado se refiere explícitamente. Permite observar las distintas modalidades de reconocimiento de los derechos, que sean administrativas o judiciales (por algún órgano del Estado), pero también por parte de instituciones no estatales (por ejemplo costumbres vigentes en comunidades, o normas locales).

Los derechos sobre la tierra en Venezuela: indefinición y concentración

En Venezuela, el VI Censo Agrícola de 1997 (Cuadro 1) cuantifica los derechos de “propiedad” (se trata de la llamada propiedad privada, la cual, lo vemos, está limitada por varios derechos, en particular los del Estado), “comunidad”, “arrendamiento”, “concesión”, “medianería”, “ocupación”, “título supletorio”, “asentamiento” y una categoría genérica “otros”. Ofrece un panorama muy general de los derechos de propiedad sobre la tierra que existen en el país (VII Censo de 2008). Si bien se puede formular observaciones en cuanto a la validez y la transparencia de estas cifras (Delahaye, 2006), ofrecen una muestra

Cuadro 1. Venezuela: importancia superficial relativa de los distintos derechos a la tierra en las explotaciones agrícolas (cifras nacionales del Censo Agrícola de 1997).

Tipo de derechos*	% de la SEA total	% SEA más alto	% SEA más bajo
Propiedad	74,77	88,09 (Monagas)	51,22 (Barinas)
Comunidad	1,04	4,90 (Mérida)	0,32 (Sucre, Yaracuy)
Arrendamiento	1,65	5,66 (Táchira)	0,01 (Zulia)
Concesión	0,61	1,37 (Bolívar)	0,09 (Falcón)
Medianería	0,24	1,76 (Trujillo)	0,00 (Cojedes)
Ocupación	6,84	26,93 (Sucre)	0,67 (Mérida)
Título supletorio	5,59	11,94 (Táchira)	0,39 (Cojedes)
Asentamiento	5,36	30,89 (Carabobo)	0,40 (Monagas)
Otros	3,91	18,78 (Barinas)	0,26 (Bolívar)

*El Censo utiliza el término genérico de forma de “tenencia”; el cuadro no toma en cuenta situaciones específicas de los estados Amazonas, Delta Amacuro, Distrito Federal, Nueva Esparta; SEA = Superficie de las Explotaciones Agrícolas. La SEA a nivel nacional en el Censo de 1997 era de 30 064 283 ha.

Fuente: Delahaye 2006, a partir del Censo Agropecuario de 1997.

de la multiplicidad de derechos de propiedad existentes sobre la tierra venezolana, y de la diversidad de situaciones existentes en los distintos estados del país, a las cuales el ingeniero agrónomo se enfrenta en la realidad de su desempeño profesional en el campo.

Ahora bien, se pueden observar varias incongruencias en estos datos censales: en primer lugar, subestiman considerablemente la importancia de las tierras públicas en general, y sobrevaloran la de la propiedad privada (Delahaye, 2006). En efecto, distintas fuentes apuntan a una superficie del patrimonio territorial del extinto Instituto Agrario Nacional (IAN), ahora Instituto Nacional de Tierras (INTI), incluida entre 15 y 20 millones de hectáreas (Delahaye 2001); si se compara con la Superficie de las Explotaciones Agrícolas (SEA) de 30 millones de hectáreas determinada en este VI Censo Agrícola, se observa que más de la mitad de la superficie de las explotaciones agrícolas se encuentra en tierras del INTI, es decir del Estado, sin tomar en cuenta los baldíos no transferidos al Instituto. Consecuentemente, la cuantificación del derecho de propiedad privada que ofrece el Censo de 1997 (Delahaye, 2006) no es confiable, su proporción no puede ser en ningún caso mayor que 40%. Esta situación se debe tanto a la amplitud de la definición censal (que se refiere a la producción “a modo de propietario”), como probablemente también al carácter declarativo del censo; a la pregunta “¿de quién es la tierra que cultiva?”, el productor censado tiene una tendencia lógica en contestar que es suya. Por otra parte, la ocupación está también subestimada en 6,84%, cuando una importante proporción de las tierras públicas está ocupada (Delahaye, 2006). Se puede considerar que los datos del Censo no son confiables en cuanto a la cuantificación de los distintos derechos de propiedad existentes en el campo venezolano.

En cuanto a la repartición de la propiedad de los derechos entre sus poseedores, y su concentración, el Cuadro 2 enseña una estructura particularmente concentrada, incluso si se observa una relativa y continua desconcentración desde 1961, que se puede atribuir a los programas agrarios de redistribución implementados a partir de la Ley de Reforma Agraria (LRA) de 1960 y la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA) de 2001, reformulada en 2005 y 2010:

Cuadro 2. Venezuela: Porcentaje del número y de la superficie (1 000 ha) de las explotaciones agrícolas por tramo de superficie, años 1961, 1997, 2008.

Categoría (ha)	1961		1997		2008	
	Nº expl.	Superficie	Nº expl.	Superficie	Nº expl.	Superficie
0 - 20	79,7	4,9	75,2	5,7	69,8	5
20 - 1 000	17,6	23,8	23,8	47,8	29,3	54
> 1 000	2,7	71,7	1,0	46,5	0,9	41
Total %	100,0	100	100	100,0	100	100
Total	320.094	26.004	500.979	30.071	424.256	27.073

Fuente: Censos agrícolas, años referidos.

las explotaciones de más de 1 000 ha ocupan más de 71% de la SEA en 1961, 47% en 1997, y todavía 41% en 2008.

Estas características actuales de imprecisión en el contenido de los derechos, predominancia de las tierras públicas, importancia de las tierras ocupadas y concentración, tienen su origen en su formación histórica. Veamos.

La formación histórica de los derechos sobre la tierra en Venezuela: concentración, precariedad, importancia de las tierras del Estado

Dos bulas papales, promulgadas en mayo 1493, muy poco tiempo después del regreso de Cristóbal Colón de su primer viaje, transfirieron la propiedad de las tierras “descubiertas o por descubrir” a las coronas de España y Portugal, basándose en el “origen divino” de la propiedad. Ignoraron los derechos de las naciones indígenas. Conviene precisar que estos derechos pertenecían a categorías muy distintas que las actuales que se reflejan en el Cuadro 1. La tierra tenía un significado mágico y/o religioso relevado por varios autores, tales como Polanyi (1992) y Grumberg (2003), que no concebía la existencia de la propiedad privada. A partir de entonces, la propiedad se formó a partir de las tierras baldías, según un proceso que siguió dos vías:

- Una legal, otorgando títulos que corresponden a determinados derechos (mercedes coloniales, haberes militares, enajenaciones y adjudicaciones republicanas, títulos supletorios, dotaciones de reforma agraria, cartas agrarias, etc.). Es la titulación por el Estado, que se observará más adelante
- Una de hecho, formalmente ilegal, pero a menudo regularizada a *posteriori* (ejemplos: desde la composición colonial hasta la regularización de la tenencia de la reforma agraria en Venezuela).

Este proceso histórico ha tenido varias consecuencias para la situación actual de los derechos de propiedad en Venezuela, como en el resto del continente:

- Fue siempre, hasta la era de las reformas agrarias, controlado por reducidos grupos liderados por los caudillos históricos: la *posesión de los derechos de propiedad es concentrada*, incluso cuando ha disminuido la concentración a partir de 1958 (Cuadro 2). Vimos que, todavía, las explotaciones de superficie mayor de 1 000 ha controlan 41% de la SEA en 2008
- La vía de formación de hecho, ilegal, fue en general sustancialmente más importante que la vía legal (Delahaye, 2001): *el contenido de los derechos de propiedad es a menudo precario*, debido a la importancia de las situaciones ilegales
- Por otra parte, *el proceso no se completó*: vimos que más del 50% de la SEA venezolana es de propiedad pública

Estas características de los derechos de propiedad formados a lo largo de la historia tienen consecuencias importantes en la problemática actual de la producción agrícola, a las cuales está confrontado el ingeniero agrónomo cuando ejerce su

profesión:

- En primer lugar, la concentración origina una estructura productiva ineficiente. Después del pionero Cornia (1985), varios autores enfatizaron la mayor productividad por superficie de las pequeñas explotaciones en relación con las grandes (ver por ejemplo Dorner, 1992), tema que ha sido básico en los últimos trabajos del Banco Mundial sobre el desarrollo agrícola (Deininger, 2003). En Venezuela, Rodríguez (1987) mostró, a partir de los datos del Censo de 1961, que, al inicio de la reforma agraria, las explotaciones de más de 1 000 ha, que controlaban 66,74% de la superficie, aportaban 7,78% de la producción vegetal; las de menos de 50 ha controlaban 7,58% de la tierra y aportaban 52,9% de la producción vegetal. La reducción del tamaño de las explotaciones agrícolas resulta ser pues una prioridad económica en un país marcado por una concentración histórica de la estructura de los derechos de propiedad.
- La predominancia de situaciones de hecho, donde no existe base legal consistente para asentar una titularidad legal de numerosas explotaciones es otro obstáculo para el desarrollo agrícola. Un título precario de propiedad no alienta la inversión; en forma general, no puede respaldar un crédito hipotecario. La precariedad de los derechos en terreno privados resulta en gran parte de las consecuencias de la promulgación de la ley de 1848, fechada al inicio del período de la “oligarquía liberal”, para atender “el clamor de los venezolanos que aspiran a obtener porciones de dichas tierras”, según sus consideraciones iniciales. Indicaba en su artículo 1: “Se averiguarán y medirán todos los baldíos”. Las condiciones no permitían cumplir con este mandato perentorio, y la Memoria de Hacienda de 1850 reconoció que no se cumplió la ley de 1848 por la falta de previsión de los fondos para su aplicación (apertura de oficinas, pago de agrimensores, etc.). Más tarde, las sucesivas guerras civiles han destruido, y el comején ha comido, gran parte de los documentos probatorios de los derechos de propiedad correspondientes. En años más recientes, sentencias contradictorias de la Corte Suprema introdujeron dudas en cuanto a la posibilidad de apropiación de terrenos baldíos vía usucapión (adquisición por prescripción adquisitiva, de un terreno cuya ocupación cumple con los requisitos legales), figura que permitiera regularizar situaciones difícilmente solubles (ver al respecto Lagranje, 2006). Además de estas situaciones históricas de precariedad, difíciles de cuantificar, las últimas leyes de tierras, la LRA y la LTDA, prohíben el traspaso de las bienhechurías fomentadas en tierra del IAN (LRA) y del INTI (LTDA) sin autorización del Instituto IAN (de 1958 a 2001) o INTI (de 2001 a la fecha de hoy). Vimos que las tierras del INTI representan más de la mitad de la SEA. Ya en los primeros años de vigencia de la LRA de 1960, se podía estimar en 5% el porcentaje anual de “beneficiarios” de la reforma agraria que abandonaban sin el debido permiso el terreno que se les había asignado (Delahaye, 2001). La gran mayoría de estos abandonos correspondían a un traspaso ilegal de bienhechurías, no autorizado por el IAN. Los datos posteriores no permiten seguir con precisión la evolución de este

dato. Sin embargo, las informaciones fragmentarias que se pueden obtener no proporcionan indicaciones que haya bajado la frecuencia del abandono, ni que haya aumentado la del otorgamiento de autorización para vender (Delahaye *et al.*, 2003). Estas dudas remanentes en cuanto a la titularidad, en tierras tanto privadas como públicas, y en particular las de la reforma agraria, limitan la inversión en una gran proporción de la SEA, debido a que impiden la obtención de crédito hipotecario en base a los terrenos correspondientes.

- La importancia relativa de las tierras públicas en la SEA, evaluada más arriba en más de un 50%, es la consecuencia de la incompleta formación histórica de derechos privados sobre la tierra. Si bien se le ha siempre reconocido al Estado un poder jurídicamente poco discutible sobre la regulación del uso de la tierra, este poder ha sido poco usado entre 1958 y 1998 (esencialmente para hacer respetar medidas ambientales de protección de los ríos, bosques y parques naturales, además, claro está, del uso del poder constitucional y legal dado al Gobierno para realizar la reforma agraria pautada en la LRA). A partir de 2001, ha sido evocado más o menos explícitamente varias veces en el curso de las acciones gubernamentales de “rescate” o “regularización”. Un ejemplo, lo ofrece un artículo del periódico “El Universal” (02/3/2009, p. 1-14) intitulado: “Chávez afirma que las tierras y las aguas son propiedad social”, a propósito de la fundación de la comuna de Tucutunemo. Si fueran de propiedad social, la propiedad privada de tierras y aguas sería poco menos que incompatible con el ordenamiento jurídico; sin embargo no por esto serían propiedad del Estado, sino del limbo jurídico que representa hasta ahora tal forma de apropiación.

Estos antecedentes apuntan a la importancia de las determinaciones históricas de largo plazo en la configuración actual de los derechos de propiedad a la tierra agrícola. En una perspectiva de desarrollo sostenible, tanto la concentración de la posesión de los derechos como su precariedad y falta de definición precisa apuntan a una menor eficiencia en la producción agrícola, es necesario que se corrijan para las generaciones futuras (Delahaye, 2006). Examinemos ahora la problemática del acceso a los derechos de propiedad y de su transmisión en las últimas décadas, para poder analizar más en detalle los cambios ocurridos en los últimos años.

Acceso a los derechos de propiedad y su transmisión, un rápido panorama desde 1958: reforma agraria, mercado de la tierra, sucesiones

Los derechos se adquieren y transmiten a través de varios procesos: el otorgamiento por el Estado, la adquisición en el mercado, y la transmisión intrafamiliar realizada a través de la sucesión (Perdomo, 2010). Veamos.

El Estado los ha otorgado (a través de mercedes coloniales, enajenaciones republicanas de baldíos, dotación de reforma agraria, cartas agrarias, etc.), o reconocido, al formalizar de alguna manera (vía composiciones coloniales, regularización de la tenencia de la tierra de la reforma agraria) derechos ya existentes, que han podido constituirse fuera de todo marco legal, por procedimientos de

Cuadro 3. Venezuela: Figuras de otorgamiento de derechos de propiedad de tierras por el Estado republicano (1821-1999).

Figura	Período	Número	Superficie (ha)	% total SEA	% anual SEA
Haberes militares ¹	1821-1839	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Enajenciones de baldíos ²	1821-1935	1 598	3 302 098	17,64	0,14
	1936-1957	18	8 508	0,004	0,0000
Adjudicaciones de baldíos ³	1901-1935	380	291 603	1,1	0,03
	1936-1957	107	145 451	0,03	0,0001
Títulos supletorios sobre bienhechurías en tierras baldías ⁴	1821-1957	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	1958-1999	5 075	1 354 302	6,1	0,15
Otorgamiento de títulos de reforma agraria ⁵	1958-1999	371 844	13610 845	61,3	1,46

Notas: ¹ No existen datos exhaustivos ni fidedignos sobre los haberes militares. ² Se utiliza la SEA de 1937 (22 207 000 ha). No atribuidas después de 1958 ³ Implementadas a partir de la Ley de baldíos de 1901. Se utiliza la SEA de 1937. No atribuidas después de 1958 ⁴ Cifras no disponibles antes de 1958. Después de 1958, se utiliza la SEA de 1971 (26 470 134). Representan menos de 0,01% de la SEA en el período 1936-1957. ⁵ Todos tipos de títulos. La SEA corresponde a 1971.

Fuentes: ¹ Indicaciones fragmentarias en CDCH 1971. Delahaye *et al.* 2003. ² Archivos del Catastro Rural, Delahaye *et al.* 2003. ³ Archivos del Catastro Rural, Delahaye *et al.* 2003. ⁴ Archivos del Catastro Rural, ver Delahaye *et al.* 2003. ⁵ Delahaye *et al.* 2003, a partir de varias fuentes Instituto Agrario Nacional y Ministerio de Agricultura y Cría.

hecho que pudieron ser o no enmarcados en el marco de normas familiares, de la comunidad o de un determinado grupo. El Estado puede también adquirirlos para su redistribución, es la sustancia de los programas de reforma agraria. La acción del Estado en la constitución de los derechos de propiedad de la tierra agrícola en Venezuela está estudiada, la enfocamos en Delahaye (2001) y Delahaye *et al.* (2003), donde se reseñan los datos disponibles. El Cuadro 3 presenta los datos disponibles correspondientes para el período republicano hasta 1958 (No existen fuentes exhaustivas en cuanto a las figuras coloniales, mercedes y composiciones de tierras). Entre 1821 y 1935, el proceso más notorio ha sido la enajenación de baldíos, que traspasó a manos privadas 17,6% de la Superficie de las Explotaciones Agrícolas (SEA). Entre 1958 y 2000 la reforma agraria

traspasó más de la mitad de la SEA, y los títulos supletorios en tierras baldías reconocieron derechos sobre bienhechurías fomentadas, mas no sobre la tierra, en 6,1% de la SEA. En la primera década del siglo 21 el Instituto Nacional de Tierras (INTI) otorgó varias categorías de títulos correspondientes a distintos derechos (detallados en PROVEA-derecho a la tierra, 2002-2011) que observaremos más adelante.

La transmisión de los derechos se realiza vía mercado de la tierra, o vía intrafamiliar (sucesión). La compraventa de derechos sobre la tierra ha sido estudiada en Delahaye (2001). Este autor considera que este mercado se formó a nivel nacional a partir de 1960. Ofrece datos de seis distritos representativos de Venezuela para el siglo 20: afecta anualmente más de 3% de la SEA entre 1958 y 2000, es decir tres veces más que la superficie redistribuida por la reforma agraria. Pero la herencia de los derechos, que organiza su transmisión entre generaciones dentro de la familia, ha sido muy poco enfocada hasta los últimos años. Sin embargo, si se evalúa su importancia cuantitativa, se justifica su estudio: suponiendo, de manera conservadora, que una sucesión se produce cada 40 años en una familia, se obtiene que el patrimonio familiar se transmite 2,5 veces en 100; años, es decir una rotación anual de 2,5%. Esta tasa se encuentra por debajo de la observado en las operaciones de mercado, el más importante redistribuidor de los derechos de tierras, pero resulta muy superior a lo observado para la reforma agraria. Es necesario profundizar su estudio.

Las vías “Estado” y “Mercado” han sido estudiadas por varios investigadores en Venezuela.

Numerosos autores como de la Plaza (1972) y Casanova (2002)- enfocan la reforma agraria. El espacio no permite ampliar este tema sobre en cual existen muchos estudios.

El mercado ha sido objeto de varios estudios a partir de los años 1990. Citemos en particular World Bank (1992), que observa en particular la importancia del mercado informal en terrenos de la reforma agraria. Se tiene un panorama de la formación del mercado de tierras a nivel nacional a partir de 1960 (Delahaye, 2001) así como resultados cuantitativos aceptables en cuanto a la actividad del mercado (más de 3,4 de la SEA intercambiada entre 1958 y 1997, Delahaye, 2001) y la evolución del precio, para la segunda mitad del siglo 20 (Delahaye, 2001). Existe una fuerte correlación (coeficiente 0,821) entre esta evolución y el monto del crédito agropecuario otorgado anualmente a lo largo del período (Delahaye, 2001).

Pero la vía intrafamiliar, aludida algunos estudios preliminares (por ejemplo, Clarac, (2003) y Delahaye, (1996), está solamente ahora objeto de estudios sistemáticos (Delahaye, 2008; y Perdomo, 2010) que apuntan a la diversidad de situaciones existentes en el campo en cuanto a la transmisión del patrimonio de derechos sobre la tierra. Muestran que esta diversidad esta relacionada con la

forma de familia, la cual puede ser nuclear o ampliada, con la aplicación de los textos legales que regulan las políticas públicas en materia agraria, y con las costumbres de las distintas comunidades rurales. Un aspecto importante es por cierto la contradicción entre las normas de la herencia pautadas en el Código Civil y las disposiciones estipuladas en las sucesivas reglamentaciones de la herencia obtenida mediante las disposiciones de las Leyes agrarias. Mientras el Código Civil establece el reparto por igual entre los hijos, las leyes agrarias (Leyes Agrarias de 1945 y 1948, Estatuto Agrario de 1949, LRA de 1960, LTDA de 2001 y sus reformulaciones de 2005 y 2010) estipulan, con una sorprendente unanimidad, que los terrenos otorgados deberán ser transmitidos a un solo de los herederos. Esta contradicción está resuelta informalmente en varias situaciones, mientras en otras se siguen las prescripciones de la Ley agraria vigente (Delahaye, 2008).

EL PERÍODO ACTUAL: EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TIERRAS APLICADAS EN EL MARCO DE LA LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO

La implementación de la LTDA marca los rasgos esenciales de este período, mientras el mercado parece proseguir con una actividad menos intensa y más fluctuante, según las primeras fuentes disponibles (Rodríguez, 2009; Abdelnour, 2008; Kern, 2008; y Montenegro, 2008). Los principales rasgos del texto legal, antes de examinar las dimensiones cuantitativas de su implementación. Finalmente, observaremos varios debates emblemáticos de las políticas de tierras del período.

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, LTDA

Los objetivos de esta ley de 2001, modificada en 2005 y 2006, son amplios: desarrollo sostenible y planificado, dotación de tierras, eliminación del “latifundio”, incitación a la producción de las medianas y grandes explotaciones, creación de un impuesto a la tierra, etc. Sin embargo, su logro se presenta como problemático, en la medida en la cual la Ley no especificó claramente los aspectos concretos de su implementación. Enfocaremos a continuación distintos puntos.

- La función social de la propiedad: la Ley prevé la certificación de las explotaciones como “ociosas”, “mejorables” o “productivas”. Tierras definidas como ociosas pueden ser intervenidas (es el “rescate”) o expropiadas. Pero la Ley no establece con precisión los criterios correspondientes, lo que deja un gran margen a la apreciación de los funcionarios regionales. Esta certificación tiene un papel de incentivo a la modernización de las explotaciones que se puede comparar al de la ‘función social’ inscrita en la LRA de 1960, pero esta especificaba los criterios que debían verificar las explotaciones para cumplir dicha función para no ser expropiables. La LTDA utiliza el término, sin definir su contenido, en su artículo 2 (sin modificaciones sustanciales al respecto en 2001 ni 2005): “Quedan sujetas al cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación. En tal sentido, deben someter su actividad a las necesidades de producción de rubros alimentarios...”
- El “latifundio”: se trata de una forma de producción que desapareció de Ve-

nezuela con el peonaje en los años 1960; atacarlo ahora (como lo pretende la LTDA) no tiene sentido histórico o social, en la medida en la cual sus protagonistas (hateros tradicionales, hacendados y peones) no forman más parte del escenario agrario. Tanto más que la LTDA lo definió en su primera versión a partir de sus tierras ociosas y su superficie (art. 7), cuando las características del latifundio eran más bien las relaciones de producción basadas en la dependencia personal de los trabajadores ante el latifundista (era el *peonaje* en Venezuela, *huasipongo* en Ecuador, *inquilinaje* en Chile, etc.). Las revisiones de la LTDA en 2005 y 2010 (art. 7 modificaron este concepto de latifundio, definiéndolo a partir de indicadores técnicos y económicos. Se hizo un esfuerzo para establecer criterios que van más allá de la extensión superficial. Podría ser más indicado hablar de grandes explotaciones extensivas y/o ineficientes (definiendo, claro está, los criterios correspondientes)

- La LTDA (art. 97-115 de la versión de 2001, 97-114 de las versiones de 2005 y 2010) establece un impuesto a la tierra, tal como lo prescribe la Constitución de 1999 en su artículo 307 (“El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola”). Encarga su cobro al Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT). Se trata de uno de los objetivos más importantes de la Ley, que había sido aludido en el texto de 1960 (art. 20) sin precisión de su implementación. Es una medida esencial para incitar a la productividad de las tierras y evitar la especulación, recomendada, por ejemplo, por el Banco Mundial (Deininger, 2003). Pero hacen falta los elementos materiales indispensables para su cobro: un catastro al día, un registro confiable de las propiedades. La dirección del SENIAT pareció reconocer temprano que su cobro iba ser particularmente problemático (ver en particular la declaración de su Director reproducida en “El Nacional” del 28/3/2005). No enfoca más públicamente el tema desde varios años. Parecería más indicado confiar tal tarea a los Concejos Municipales, tal como es el caso en la mayoría de los países que aplican tal medida. Genera ingresos a nivel local, y el cobro es facilitado por el conocimiento que tiene la administración municipal de las características de las propiedades (Comby, 2007).
- Vimos que la Ley de 1960 requería la autorización del IAN para los traspasos a terceras personas de bienhechurías fomentadas por el beneficiario en tierras del Instituto, disposición que no se cumplió, sino en una ínfima proporción de las cesiones de parcelas: en la práctica, el requisito de autorización correspondía a una prohibición. Un decreto de 1976 las prohibió formalmente, interdicción que se mantiene en el artículo 12 de la LTDA. Esta última medida fue objeto de críticas acérrimas por parte de voceros de los partidos de la oposición, quienes la acusaron de no respetar la “propiedad”, cuando los mismos partidos la defendían a ultranza cuando estaba plasmada en la LRA. Sin embargo, el artículo 65 de la LTDA (y de sus reformulaciones de 2005 y 2010), prevé la

posibilidad que el INTI autorice el traspaso a tercero: formalmente, el beneficiario de la Ley de 1960 no es más propietario de la tierra que el de la LTDA. En los dos casos, el Estado sigue siendo el propietario de la tierra adjudicada, y la venta de sus bienhechurías está o bien prohibida, o bien sometida al permiso del Instituto del Estado, IAN o INTI. Existen pocos datos respecto a estos trasposos en tierras de la reforma agraria, debido a su carácter informal.

Adquisición de derechos tierras por el INTI y su adjudicación por el Instituto: una evaluación cuantitativa

En cuanto a las adquisiciones de terrenos por el INTI, el Cuadro 4 indica los datos disponibles en cuanto a las superficies “rescatadas” en los años de vigencia de la LTDA. Las tierras “rescatadas” son las que adquirió el INTI bajo varias modalidades (El INTI tiene derecho a rescatar las tierras de su propiedad que se encuentren ocupadas ilegal o ilícitamente, artículo 86 LTDA, y 82 en reformulaciones 2005 y 2010).

La intensidad de la adquisición de tierras por el INTI entre 2002 y 2011 corresponde a un 1,9% anual de la SEA (Cuadro 4). Se puede comparar estos datos con los ofrecidos por la “Comisión especial para el estudio de la propiedad inmobiliaria y el régimen general de la tenencia de la tierra” en 1977, en su “Informe para el ciudadano Presidente de la República”. Permiten evaluar la superficie adquirida anualmente entre 1959 y 1973 por el IAN en 154.669 ha de tierras de origen privado y 423.215 ha de origen público; es decir un total de 577.884 ha, o 2,2% de la SEA indicada en el censo de 1971. Se observa una intensidad comparable de adquisición de tierras en los primeros años de implementación de la LRA y la LTDA.

La “regularización” o titulación de derechos en tierras del INTI no está

Cuadro 4. Venezuela: Superficie afectada en el marco de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

	Superficie total (ha)	Porcentaje de la SEA 1997 ¹	
		Anual	Total período
Tierras rescatadas (2002-2011)	5 753 264	2,1	19,1
Tierras-regularizadas (2002-2009)			
Total	6 049 983	2,5	20,1
Cartas agrarias	4 183 454	1,7	13,9
Declaración de permanencia	1 255 143	0,5	4,2
Título de adjudicación	611 386	0,3	2,0

Nota: ¹ 30 071 192 ha ²

Fuente: PROVEA.

Cálculos propios.

regulada como tal en la LTDA. La misma memoria y cuenta del INTI de 2008 (PROVEA, 2009) la califica como la aplicación de “los instrumentos agrarios contemplados en la Ley de Tierra y Desarrollo Agrario, con la finalidad de avanzar en la transformación de los modos de producción del campo venezolano...”, es decir las distintas figuras de otorgamiento por el INTI da derechos sobre la tierra a beneficiarios. El Cuadro 4 distingue:

Las cartas agrarias, establecidas por la Resolución 177 del INTI de fecha 5 de febrero 2003; otorgan a grupos campesinos organizados, un derecho de ocupación poco definido en fincas establecidas en tierras públicas, “mientras se resuelve la situación de tenencia” (en palabras del Presidente del INTI, en “El Nacional”, 02/06/2003). La superposición de un nuevo derecho sobre un derecho existente que no ha sido liquidado es fuente probable de conflictos a mediano y largo plazo. Las cartas agrarias dejaron de ser una figura utilizada masivamente para la dotación de tierras a lo largo del año 2005. Una polémica se desarrolló al respecto en los círculos oficiales, tal como lo indica un artículo de “El Nacional” del 30-01-2005 (“INTI revocará cartas agrarias”).

Las declaraciones de permanencia implementadas según el artículo 18 de la LTDA: *“Los arrendatarios, medianeros y pisatarios, que cultiven pequeños lotes en tierras privadas, denunciadas o señaladas como ociosas o incultas, tienen derecho a permanecer en ellas durante el procedimiento de rescate de las tierras o durante el procedimiento de expropiación hasta que el Instituto Nacional de Tierras decida acerca de la adjudicación de las tierras que ocupan o su reubicación en otras de iguales o mejores condiciones”, disposición confirmada en 2005 y 2010. La figura del amparo agrario aplicaba por los tribunales agrarios a partir de 1982 tenía efectos comparables, pero no existen estadísticas exhaustivas al respecto.*

Los títulos de adjudicación, que otorgan un derecho de propiedad agrario sobre el terreno (comparables a las adjudicaciones de distintos tipos previstas por la LRA).

En cuanto a la intensidad de los programas de atribución de derechos, las diversas formas de dotación, en los 15 primeros años de implementación de la LRA, se puede evaluar a partir de los datos disponibles (Delahaye, 2008) un porcentaje anual de 1,3% de la SEA atribuido, mientras el Cuadro 4 apunta a un porcentaje anual de 2,5 a lo largo de los 8 primeros años de implementación de la LTDA. Las cifras oficiales, incluso tomando en cuenta la sobrevaluación indicada más arriba, indican una mayor intensidad que en los primeros años de la LRA.

Las formas colectivas de producción: la continuación de intentos anteriores

Los fundos zamoranos, orientados a crear explotaciones colectivas, no están explícitamente previstos en la LTDA. Solamente su artículo 4 dispone, en términos generales, la implantación de un “sistema cooperativo, colectivo o comunitario”. Las reformulaciones de este artículo en 2005 y 2006 agregan laxamente a “este sistema”, los “consejos de campesinos y campesinas, consejos comunales y cualquier

otro tipo de organización colectiva.” Los artículos 62-70 y sus reformulaciones, que establecen las modalidades de la adjudicación de las tierras no especifican ninguna modalidad de dotación colectiva. Sin embargo, la creación de “fundos zamoranos” ha sido evocada desde los primeros años del régimen, y estaba concretada en 2007 con la creación de 85 explotaciones en 400 000 ha según el ministro de Agricultura (“El Universal”, 3/10/ 2007). Existen pocos elementos de evaluación al respecto. No se trata de una iniciativa completamente nueva en Venezuela, y vale la pena de interesarse a la enseñanza que pueden ofrecer experiencias anteriores.

Se trata en primer lugar de las “comunidades agrarias, cooperativas de producción que empezaron a funcionar como granjas estatales”. Fueron creadas por la Corporación Venezolana de Fomento (CVF) por la “junta cívica y militar” que tomó el poder vía el golpe de Estado de octubre 1945. Su objetivo, enunciado en una resolución de la CVF de 1946, era crear granjas estatales, “hasta que la comunidad agraria pueda administrarse por si sola” (ibid. p. 102). Catorce comunidades fueron creadas en 1947-48. La memoria anual de la CVF de 1948 presenta un cuadro de fracaso en todas las comunidades (ibid. p. 41): pérdidas considerables, producción casi inexistente. Fueron liquidadas en 1950 por el régimen militar. La subcomisión económica de la reforma agraria de 1959 (ibid. p. 45) las agrega “a la lista de ensayos que fracasaron”, considerando que la administración de las comunidades por la administración pública fue responsable de tal fracaso.

Otro intento corresponde a las “empresas campesinas” colectivas que fueron creadas en la oportunidad de un nuevo cambio de régimen, después de la caída de la dictadura de Pérez Jiménez en 1958. La LRA de 1960 preveía dotaciones colectivas (art. 57 y sig.). Tomando en cuenta la experiencia anterior, no se preveía fase de transición durante la cual el Estado sería responsable de su administración. Alcanzaron cierto auge a lo largo de los años 1960. En su apogeo, en 1968, su número era de 210 (Soto, 1973). El cambio de gobierno de 1968 instaló a portadores de otras prioridades en los niveles directivos del IAN, y la importancia de estas empresas disminuyó. Un trabajo interno del IAN muestra que su número había disminuido rápidamente, aun cuando la cifra de sus miembros se mantenía: los registros del IAN daban cuenta de 74 empresas inscritas en 1971, con 4 780 miembros. Las dos terceras partes de las empresas creadas habían desaparecido. Además, los datos de este trabajo indicaban que solamente 30 de estas empresas mostraban cierta viabilidad económica, en la medida en la cual presentaban una tasa de recuperación del crédito de más de 80%.

Parece ser que solamente algunas de estas empresas sobrevivieron hasta los actuales momentos. Otras formas de empresas campesinas (uniones de prestatarios, centros agrarios, etc.), que agrupaban explotaciones individuales en tierras de la reforma agraria para obtener un crédito de grupo, se desarrollaron a lo largo de los años siguientes, demostrando el mismo ciclo de auge y ocaso. Se puede pensar que los *fundos zamoranos*, a pesar de los medios materiales considerables invertidos en el programa, conocerán la misma suerte, a falta de una evaluación consistente de los fracasos de las anteriores experiencias

CONCLUSIONES

En medio de controversias, el período actual prosigue varias direcciones emprendidas anteriormente, en el marco de una implementación radicalmente distinta.

Las líneas anteriores apuntan a observar ciertas continuidades entre el tratamiento de los derechos de propiedad sobre la tierra agrícola aplicado en el marco legal de la LRA y el de la LTDA, en particular en cuanto a los primeros años de la aplicación de ambos textos legales. Que se trate de los obstáculos aportados a la venta de sus derechos por parte de sus adjudicatarios y beneficiarios, de la adquisición de derechos de tierras por el IAN o el INTI y, en una de menor proporción, de la adjudicación de derechos (a pesar de las diferencias observadas, el orden de magnitud sigue comparable), así como del fomento de empresas agrarias colectivas, estamos ante rasgos similares tanto en cuanto a ritmos anuales de implementación como de orientaciones de los procesos.

Una gran diferencia se encuentra posiblemente en las modalidades de implementación de la respectiva ley agraria. Mientras la función social de la propiedad se encontraba rigurosamente definida y enmarcada dentro de parámetros precisamente definidos en la LRA, la certificación de las fincas se realiza en el marco muy general plasmado en la LTDA, el cual deja amplio margen al criterio individual de los funcionarios que la aplican. Sin embargo, se pueden encontrar situaciones de indefinición que dejaban un amplio margen de apreciación al funcionario en los años 1960; hemos observado por ejemplo casos de divergencias importantes en precios determinados en expropiaciones llevadas en el marco de la LRA, pudiendo encontrarse evaluaciones varias veces superior para un mismo terreno (Delahaye, 1995). Insistíamos en que esta situación se facilitaba por las distintas opciones ofrecidas en la LRA para estimar dicho precio en su artículo 25, cuyas prescripciones daban a los avaluadores varias posibilidades de elección entre varios métodos de estimación del precio que podían dar resultados distintos.

Es probable, sin embargo, que la mayor diferencia entre los dos períodos se encuentre en el plan de la seguridad jurídica, tanto en lo referido a las disposiciones de las dos leyes agrarias como a los procedimientos empleados para su implementación. La lectura de los periódicos da cuenta de numerosas situaciones de ocupaciones de terrenos sin que se cumplan sus correspondientes requisitos legales. Hemos observado, por otra parte, las lagunas legales de la promulgación de las cartas agrarias, sin el debido soporte legal y que tienden a superponer un nuevo derecho sobre un terreno sin que el existente este debidamente liquidado. Tales situaciones llevan a un solapamiento de derechos portador de conflictos a futuro que hipotecan el desarrollo de la producción. Como ya se señaló (Delahaye, 2006), la transmisión a las generaciones futuras de una estructura de los derechos sobre la tierra portadora de conflictos, y de una marcada ineficiencia debido a su concentración, es un poderoso obstáculo al desarrollo sostenible del campo venezolano.

REFERENCIAS

- Abdelnour, N. 2008. Caracterización de las operaciones y de los agentes sociales del mercado formal de la tierra agrícola del municipio Ribas Dávila del estado Mérida (1998-2006). Trabajo de grado. Facultad de Agronomía. Universidad Central de Venezuela, Maracay, Venezuela. 94 p.
- Casanova, R.V. 2002. La cuestión agraria (La Agricultura como vocación de América Latina). *Reforma Agraria, Mérida* 32:11-16.
- Clarac, J. 2003. Dioses en exilio. Mérida: Edición de La Universidad de los Andes. 259 p.
- Comby, J. 1995. La fabrication de la propriété. *Études Foncières* 66: 28-35.
- Comby, J. 2007. Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne. *Études Foncières* 128: 38-44.
- Cornia, G. A. 1985. Farm Size, Land Yields and the Agricultural Production Function: An Analysis for fifteen Developing Countries. *World Development* 13: 513-534.
- Cramb, R. 1993. The Evolution of property rights to land in sarawak: un institutionalist perspective. *Review of Marketing and Agricultural Economics* 61: 289-300.
- Deininger, K. 2003. Land Policies for Growth and Poverty Reduction. Washington, World Bank y Oxford University Press 214 p.
- Delahaye, O. 1995. Mercado y Políticas de tierras en Venezuela (1958-1990). Trabajo de ascenso. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. Maracay, Venezuela. 506 p.
- Delahaye, O. 1996. Formas de transmisión de la propiedad agrícola en dos distritos de Venezuela en el período 1900-1992. *Rev. Fac. Agron.* 22: 1-14.
- Delahaye, O. 2001. Políticas de tierras en Venezuela en el siglo XX. Fondo Editorial Tropykos. Caracas. 223 p.
- Delahaye, O. 2002. La discusión sobre la Ley de Tierras, espejismos y realidades. *SIC.* 64: 350-354.
- Delahaye, O. 2006. Tenencia de la tierra y desarrollo rural sostenible: algunos puntos para la reflexión en el caso venezolano. *Agroalimentaria* 23: 11-20.
- Delahaye, O. 2008. La cuestión agraria en los últimos años: ¿Más de lo mismo? *SIC* 703: 104-109.
- Delahaye, O. 2009. La question agraire au Venezuela de 1493 aux années actuelles. *Économie Rurale* (313-314): 115-128.

- Delahaye, O.; Vásquez, K.; Rivera, H. J.; Montoya, S.; Rodríguez, J. L., y González, C. 2003. El mercado informal en las tierras del Instituto Agrario Nacional: algunas indicaciones en el distrito Zamora (estado Aragua). *Revista Agronomía* 29: 243-255.
- de la Plaza, Salvador. 1973. El problema de la tierra. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. 5 vol.
- Dorner, P. 1992. *Latin American Land Reform in Theory and Practice. A Restropective Analysis*. EUA. University of Wisconsin Press. 108 p.
- Fernández y Fernández, R. 1948. *Reforma Agraria en Venezuela*. Caracas, Tipografía Vargas. 381 p.
- Grunberg, G. 2003. Tierras y territorios indígenas en Guatemala. En *Dinámicas agrarias en Guatemala, VI*. Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Misión de Verificación de las Naciones Unidas (MINUGUA), Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA). 166 p.
- Kern, J. 2008. Caracterización de las operaciones y de los agentes sociales del mercado formal de la tierra agrícola en el municipio Zamora, estado Aragua. Trabajo de grado. Facultad de Agronomía. Universidad Central de Venezuela. Maracay, Venezuela 80 p.
- Lagranje, E. 2006. Historia y actualidad del régimen de la propiedad jurídico de la propiedad agraria. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 392 p.
- Montenegro, N. 2008. Caracterización del mercado formal de la tierra en el municipio Pedro Zaraza del estado Guárico (1998-2005). Trabajo de grado. Facultad de Agronomía. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. Maracay, Venezuela. 77 p.
- Perdomo, O. 2010. Acceso y transmisión de los derechos sobre la tierra agrícola en familias de inmigrantes europeos, en la Colonia Tovar y el Valle de Tucutunemo del estado Aragua. Trabajo de grado para la Maestría en Desarrollo Rural. Facultad de Agronomía, Universidad de Venezuela, Maracay, Venezuela. 141 p.
- Polanyi, K. 1992. *La gran transformación*. Fondo de Cultura Económica. México. 303 p.
- PROVEA-derecho a la tierra, Informes anuales, 2002-2011.
- Rodríguez B., A. 2009. Caracterización de las operaciones y de los(as) agentes sociales del mercado formal de tierras agrícolas en el municipio Turén, est. Portuguesa, para el período 1991-2007. Trabajo de grado. Facultad de Agronomía. Universidad Central de Venezuela, Maracay, Venezuela. 81 p.

- Rodríguez, J. E. 1987. La concentración económica en la agricultura. Trabajo de ascenso para el escalafón de asistente. Facultad de Agronomía. Universidad Central de Venezuela, Maracay, Venezuela. 280 p.
- Soto, O. D. 1973.). La empresa y la reforma agraria en la agricultura venezolana. Mérida, Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria. 307 p.
- Venezuela, Código Civil.
- Venezuela. 1960. Ley de Reforma Agraria.
- Venezuela. 2001 (reformulada en 2005 y 2007). Ley de Tierras y Desarrollo Agrario
- World Bank. 1992. Venezuela: Land Markets, Land Reform and Rural Land Ownership. Washington. 38 p.