



OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

LA NUEVA CONCEPCIÓN AGRARIA EN VENEZUELA



CONSULTA DE EXPERTOS EN REFORMA AGRARIA EN AMERICA LATINA

11 Y 12 DE DICIEMBRE 2006. SANTIAGO, CHILE

José G. Artilles
Instituto Nacional de Tierras INTI

INDICE

I.	ANTECEDENTES	 03
II.	EL PROCESO	 08
III.	EL IMPACTO	 12
IV.	PRINCIPALES ENSEÑANZAS	 14

Este trabajo fue presentado en una consulta de expertos y ejecutores sobre Reforma Agraria, que fue organizada en Santiago de Chile el 11 y 12 de diciembre de 2006 por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. El objetivo de esta consulta fue conocer experiencias de Reformas Agrarias realizadas en el pasado, en las que se expusieron los casos de Chile y Perú, y analizar la situación de países que se encuentran con Reformas Agrarias activas, donde se discutió sobre los casos de Brasil, Bolivia, Paraguay y Venezuela.

JOSÉ G. ARTILES, de profesión abogado, fue Presidente de la Procuraduría Agraria Nacional, y actual consultor Jurídico del Instituto Nacional de Tierras de Venezuela INTI.

I. ANTECEDENTES

1. Organización y demanda de movimientos campesinos. Pre-reforma y durante ella.

En la América prehispánica no se concebía la propiedad privada como es conocida hoy día, sin embargo, existen reseñas históricas que señalan que los Aztecas, se configuraron como una raza dominante de una inmensa zona territorial, y visto que en dicha raza existían grupos sociales claramente demarcados, parte de esos territorios dominados pertenecían a la nobleza y a los guerreros proporcionalmente.

Luego de la llegada de los españoles al nuevo Continente, el origen de la estructura y tenencia de la tierra se fundamenta en la Bula Papal del 04 de mayo de 1493, donde el Papa Alejandro VI, dona a las Coronas tanto de España como de Portugal todas las tierras descubiertas y aquellas que se descubrieren en el futuro; y es a través de este instrumento donde se fundamenta el derecho de propiedad para los conquistadores o “invasores”, sobre el vasto Continente americano. Sobre este punto la Dra. Luisa Estella Morales Magistrado del Tribunal Supremo de Justicia en su trabajo inédito ***Las Tierras Públicas: baldías y propiedad privada. Breve Reseña Histórica***, señaló que de esa manera quedó *“legitimada la propiedad real sobre los territorios americanos, convirtiéndola en voluntad divina sin importar que las personas y las naciones colonizadas no pertenecieran al Papa que hacía donación de ellas. Los territorios americanos fueron considerados “ociosos” y sus pobladores ‘naturaleza’ con lo cual la apropiación y la dominación quedaban formalmente legitimadas nada menos que por el representante de Dios en la Tierra (luego los habitantes del Tercer Mundo seríamos considerados finalmente humanos, aunque no totalmente, somos una suerte de europeos incompletos, subdesarrollados: seres que no hemos completado nuestra evolución “hasta la cúspide de las especies” donde reina el hombre blanco, de origen europeo y varón)”*.

- **Haberes Militares**

Posteriormente, el Libertador Simón Bolívar ofreció a todas aquellas personas que lo acompañaran en su gesta independentista de la América, tierras como premios por los servicios prestados a la naciente República, es por ello que a esta lucha de independencia se sumaron campesinos, indígenas, negros, etc., los cuales soñaban con su libertad, razón por la cual se dictó la Ley de Repartimiento o de Haberes Militares, la cual vista la traición de la cual fue objeto el Libertador, nunca se aplicó, y esos haberes militares fueron adquiridos por la nueva clase dominante para la época, es decir, los militares oficiales superiores, lo cual originó frustración en los grupos desposeídos.

- **Situación Agraria Contemporánea**

Los procesos de Reforma Agraria suscitados en América Latina entre las décadas de los años 50, 60 y 70 del siglo pasado, intentaron modificar la situación de injusticia por lo que respecta a la distribución equitativa de las tierras con vocación agraria a través de las figuras de expropiación y compra de grandes propiedades y su redistribución a través de adjudicaciones a campesinos sin tierras. Se buscó con estas medidas calmar movimientos campesinos que de una forma u otra buscaba tener una participación política en el Estado; luego, de todos estos procesos agrarios reformistas vemos que los mismos fracasaron rotundamente por cuanto no se logró con la reforma agraria una verdadera redistribución de la tierra, lo que impidió la incorporación del campesino al trabajo de la misma, asimismo, otro origen del fracaso se debió a que las políticas de redistribución de las tierras no fueron integrales, es decir, no se contó con créditos, obras de infraestructuras, seguimiento y

capacitación de la publicación. En conclusión, en las reformas anteriores no se distribuyó tierras a los hombres, sino que por el contrario se distribuyeron hombres en las tierras.

Igualmente, este fracaso se debió al interés de los países imperialistas, así como de las empresas agroindustriales transnacionales, a las cuales no le interesaba que los países en vías de desarrollo lograran su autonomía alimentaria, ya que la referida autonomía impedía que las potencias imperialistas tuvieran un control total en la zona de América Latina en virtud de la dependencia de nuestros países de las importaciones en materia de alimentos.

En el mismo orden de ideas debemos indicar, que aplicación de la llamada Revolución Verde implementada en los países subdesarrollados por las grandes potencias, originó igualmente ese fracaso, por cuanto se obligaba al campesino a la producción de determinados rubros que resultaban necesarios a la agroindustria transnacional, con aplicación de métodos y formas que afectaron el medio ambiente y la biodiversidad existente, originando en algunas zonas la desertificación de los suelos por su mal uso, asimismo, se obligó al monocultivo lo que originó que el campesino ni siquiera consumía lo que producía, sino que por el contrario se veía obligado a que con los pocos ingresos que contaba, debía comprar sus alimentos en el mercado de bienes.

Amén de lo anterior, se debe indicar que Venezuela, registraba uno de los índices más altos de concentración de tierras en pocas manos: según el censo agrícola de 1998, el 5% de los productores acaparaban el 75% de las tierras agrícolas del país, mientras que el 95% de pequeños productores veían obligados a repartirse el 25%. Llevando tal situación al éxodo campesino hacia las grandes ciudades, razón por las cuales se formaron los cinturones de miseria.

El primer estatuto agrario publicado en el año 1949, a tenor del cual se crea en Venezuela el extinto Instituto Agrario Nacional, consagraba como principio rector, la desaparición del Latifundio cuyo origen se manifestó a través de las figuras jurídicas implementadas por la corona española y durante la independencia.

Durante la vigencia de la antigua Ley de Reforma Agraria (1960), los mecanismos de acción implementados por el Estado, no surtieron los efectos esperados en virtud de lo novedoso de la materia, lo que ocasionó que no se generara un engranaje total entre las diferentes instituciones del Estado, entendiéndose ente adjudicatario y entes crediticios públicos, en virtud de ello, no se generó en la época una actividad productiva eficiente, lo que se traduce en apoyo económico para la producción agrícola, allí radicó el fracaso de la Reforma Agraria en Venezuela.

En el marco de la Reforma Agraria de 1961, existían Comités de Tierras quienes orientaban sus acciones a lograr el reconocimiento por parte del Estado del derecho de propiedad agraria, que se generaba como consecuencia de la posesión que ejercían sobre las tierras que venían explotando. Igualmente, pretendían estos grupos campesinos, la reorganización del crédito y la asistencia integral por parte del estado. Los campesinos en esa época se organizaban en la llamada Federación Campesina de Venezuela, y los Directivos de esta permitieron la explotación del campesino por los grandes latifundistas, razón por la cual fue intervenida por la Asamblea Nacional Constituyente Venezolana del año 1.999, dando origen a nuevas organizaciones campesinas las cuales en los actuales momentos se encuentran haciendo un llamado a las bases de campesinos, para formar una nueva organización que cuente con el apoyo de todos los sectores.

2. Marco Legal y Político

a) La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

Establece que el Estado venezolano se concibe como un estado democrático y social de derecho y de justicia, inspirado en tales principios, el texto constitucional, impone ciertos parámetros para desarrollar la política agraria venezolana, este nuevo Estado se diferencia de los Estados liberales, por cuanto la tierra y la propiedad no son privilegios de unos pocos sino que están al servicio de toda la población, dentro de los valores de solidaridad e igualdad.

En principio, se obliga al Estado a promover la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral y como una forma de garantizar la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor, conocida esta como *seguridad agroalimentaria*.

Las acciones para alcanzar la seguridad agroalimentaria, se dirigen por mandato constitucional, a privilegiar la producción agropecuaria interna, que comprende las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola, generando empleo y garantizando a la población campesina el uso óptimo de la tierra mediante la dotación de las obras de infraestructuras, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

Igualmente, se declara el régimen latifundista como contrario al interés social, ordenando a la Ley, se disponga lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas o incultas y establecer las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas.

b) La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001)

En el año 2001, se promulgó el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, el cual establece las bases para el desarrollo rural integral y sustentable del sector agrícola, afectando el uso de todas las tierras públicas o privadas con vocación para la producción agroalimentaria, esta afectación no constituye ningún tipo de gravamen sino que se refiere a la ubicación del uso de tales tierras dentro de un marco jurídico distinto al derecho común, es decir, es una limitación a la propiedad privada por razones de utilidad pública o interés general

Este nuevo marco legal busca profundizar y dar operatividad a los valores constitucionales de desarrollo social a través del sector agrario. Para ello se procura una justa distribución de la riqueza y una planificación estratégica, democrática y participativa en cuanto a la tenencia de la tierra. Igualmente, se implantan los medios necesarios para la eliminación íntegra del régimen latifundista como sistema contrario al interés social, estos medios se refieren a los procedimientos administrativos agrarios dispuesto en la nueva ley de Tierras y Desarrollo Agrario: i) rescate de tierras públicas ocupadas ilegal o ilícitamente; ii) declaratoria de tierras ociosas o incultas; iii) cobro del impuesto sobre tierras ociosas o incultas; y, iv) expropiación de tierras privadas con vocación para la producción agroalimentaria, así como de las bienhechurías fomentadas en tierras públicas.

El nuevo Estatuto Agrario, busca la incorporación del campesino al proceso productivo, preferentemente de forma cooperativa, es por ello que en su articulado establece la creación de los fundos estructurados en los cuales se adjudica la tierra a los grupos organizados, así como los bienes muebles e inmuebles necesarios para la efectiva explotación, esta efectiva explotación no busca un enriquecimiento de los integrantes de las cooperativas, que se fundamente en la explotación del hombre por el hombre, sino que por el contrario esta debe ser una producción social, que beneficie a la mayoría de los

integrantes de las comunidades establecidas en los alrededores de los fundos estructurados. Esta realidad cooperativista dispuesta e la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, de ninguna manera puede entenderse como la negación de las explotaciones realizadas de manera individual por los campesinos, estas igualmente, son protegidas por el Estado Venezolano.

El ordenamiento jurídico venezolano actual en materia agraria, tiene como fin último establecer las bases para el desarrollo rural integral y sustentable, lo cual se logrará si se cumplen cuatro requisitos indispensables, a saber: i) La afectación del uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación para la producción agroalimentaria (cumplimiento de los Planes Nacionales de Producción Agroalimentaria, mejor uso de las capacidades de los suelos, etc.); ii) el cumplimiento de la función social; iii) eliminación del latifundio; y, iv) garantizar la biodiversidad y la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental y agroalimentario de las presentes y futuras generaciones.

Los procedimientos administrativos agrarios consagrados en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se pueden señalar y definir de la manera siguiente:

a.- Derecho de Permanencia: Es la garantía de los grupos campesinos de permanecer en las tierras con vocación para la producción agroalimentaria que han venido ocupando, independientemente del régimen jurídico de la propiedad de las mismas. Si se trata de tierras públicas las mismas le deben ser adjudicadas, y si se trata de tierras privadas las mismas deben ser expropiadas a su propietario para la posterior adjudicación a los campesinos. Para la efectiva aplicación de esta garantía, la ocupación de los campesinos en las tierras debe ser anterior a la promulgación de la Ley, o en su defecto tener mas de un año ocupándola pacíficamente sin que los posibles afectados no hayan ejercidos sus derechos posesorios.

b.- Registro Agrario: Es la obligación de todo ocupante o propietarios de tierras con vocación agrícola de inscribirla por ante el Instituto Nacional de Tierras, a los cuales se expedirá la certificación de inscripción. Sin la debida inscripción en este Registro los interesados no pueden acceder a los financiamientos del sector público.

c.- Tierras Ociosas o Incultas: Procedimiento aplicable a las tierras con vocación agrícola, en el cual se determina la ociosidad o infrautilización de los suelos, por no ajustarse a los Planes Nacionales Agroalimentarios ni a las disposiciones de la Ley de Tierras. Sus consecuencias son las siguientes: si se trata de la ociosidad de tierras públicas, a las mismas se le aplica el impuesto sobre ociosidad y/o el rescate de tierras o la revocatoria del título por el cual ocupaba; si se trata de tierras privadas a las mismas se le aplica el impuesto sobre ociosidad, pudiendo igualmente ser expropiadas por causa de utilidad pública.

d.- Certificaciones de Fincas (Productivas y/o Mejorables): Todo ocupante o propietario de tierras con vocación agrícola, que se sometan al Plan Nacional Agroalimentario dictado por el Ministerio de Agricultura y Tierras, cumpliendo la función social de la tierra y con el mejor uso de los suelos agrícolas, se le debe expedir un Certificado de Finca Productiva, el cual lo hace sujeto preferente para optar a un crédito público y lo exonera del pago del impuesto. Si por el contrario el lote se encuentra ocioso o inculto el ocupante o propietario pueden optar en solicitar un certificado de Finca Mejorable, presentado un proyecto que se ajuste al Plan Nacional, al mejor uso de los suelos y comprometerse al cumplimiento de la función social, si el Instituto Nacional de Tierras acuerda expedir este Certificado, el ocupante o propietario cuentan con un lapso de dos años para colocar el lote de tierra en condición plena de productividad, caso contrario será revocado el mismo y se declarará la tierra como ociosa o inculta.

e.- La Adjudicación: Es el derecho que tiene todo venezolano que haya optado por el trabajo del campo a ser beneficiario de una adjudicación de un lote de tierras con vocación agrícola, debiendo mantener la productividad por el lapso de tres años para que la adjudicación sea definitiva. La única causa por la cual se puede revocar la adjudicación es por el no cumplimiento de trabajar la tierra.

f.- La Expropiación Agraria: Todas las tierras con vocación para el uso agrario son de utilidad pública o interés social, en razón de ello puede el Instituto Nacional de Tierras expropiar tierras privadas que fueren necesarias para la ordenación y establecimiento del desarrollo rural sustentable, asimismo, puede el referido Instituto expropiar latifundios por ser este sistema contrario al interés social en el campo.

g.- El Rescate y las Medidas Cautelares: El Instituto Nacional de Tierras tiene derecho a rescatar las tierras de su propiedad, públicas, o aquellas de origen baldíos, que se encuentren improductivas y que hallen ocupadas ilegal o ilícitamente. En ejercicio de ese derecho podrá decretar medidas cautelares de aseguramiento de las tierras susceptibles de rescate.

h.- El Impuesto a las Tierras Ociosas: Es la carga tributaria que se aplica a cualquier persona que ocupe o sea propietaria de lotes de tierras con vocación agrícola, que se encuentren ociosas, incultas o infrautilizadas.

i.- Latifundio: Para la determinación de un Latifundio es necesario que concurrentemente existan en un lote con vocación de uso agrícola los siguientes elementos: que se encuentre ociosa o inculta, es decir, con un rendimiento idóneo inferior al ochenta por ciento, que sea superior al promedio de ocupación de la región donde se encuentre.

j.- La Carta Agraria: Instrumento agrario, establecido mediante Decreto Presidencial N° 2,292 del 04 de febrero de 2003, mediante el cual se autoriza el ingreso de campesinos organizados o no, a las tierras con vocación agrícola que estén en manos del Estado o de los entes u órganos que lo componen.

II. EL PROCESO

1. Objetivos de la reforma

Conforme a los principios constitucionales que inspiran las políticas implantadas por la Revolución Bolivariana liderizada por el Presidente de la República, Hugo Rafael Chávez Frías y la efectiva implementación del socialismo del siglo XXI, es obligación del Estado implementar las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura y capacitación de mano de obra para asegurar el verdadero desarrollo del sector agrario nacional, en virtud de ello, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, promulgada en fecha trece (13) de Noviembre de 2001, se fundamenta en: (i) la moderna concepción de seguridad agroalimentaria; (ii) en la necesidad de fomentar el desarrollo; (iii) en la solidaridad social; regula todo lo relacionado con la afectación de las tierras con vocación agrícola, el cumplimiento de su función social, la protección del ambiente, el aseguramiento de la biodiversidad y la espacialísima propiedad agraria; y, (iv) eliminación del latifundio como hecho contrario al interés social. Todos estos aspectos se constituyen como objetivos y figuras de la reforma agraria en Venezuela.

2. La Redistribución de las Tierras

La revolución agraria en Venezuela, tiene como fin último eliminar la desigual distribución de la tierra que origina el Latifundio, proponiendo una distribución más justa, en la que el interés colectivo prima sobre el interés particular, atendiendo al deber que tiene el Estado de garantizar la Seguridad Agroalimentaria como un problema de soberanía nacional.

Por ello, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001), establece que el régimen de tenencia de la tierra equivale a la relación jurídica-social entre el titular del dominio y la comunidad jurídica; es decir, la propiedad de la tierra, sea del Estado o de los particulares, esta gravada por el desenvolvimiento social, en todo lo concerniente al poder del titular a disponer de la cosa, usarla y usufructuarla.

De allí que, como una forma de atenuar la concentración del derecho de dominio en un solo titular, es decir, de luchar en contra de la formación del Latifundio, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario propende a la repartición equitativa y democrática de la propiedad en el campo, para que los campesinos y medianos productores tengan la posibilidad de hacer rendir la tierra, contribuyendo con el cumplimiento por parte del estado en lo que se refiere al autoabastecimiento de la población, que representa un interés general; no siendo este un atentado a la propiedad privada, en todo caso representa una lógica superposición de intereses, contemplada por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es decir, una limitación al derecho de propiedad por razones de interés general.

Es de suma importancia, resaltar el derecho a la tierra como fundamento a tener acceso a la misma, el cual está ligado de manera directa con la adjudicación y el alcance de la propiedad. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la relación entre el derecho a la tierra y el derecho a la propiedad se ve redimensionada, pues la satisfacción de otros derechos humanos como los derechos a la alimentación, de un ambiente sano y de calidad, a la vivienda y al trabajo, remiten de manera directa al acceso a la tierra y al uso que de ésta se realice, siendo que el beneficiario del ordenamiento jurídico agrario venezolano es el hombre que trabaja la tierra.

3. Tipos de destinatarios

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario establece como sujetos beneficiarios preferentes a las políticas agrarias, todo venezolano o venezolana que hayan optado por el trabajo rural y especialmente, la ocupación agraria como oficio u ocupación principal, asimismo, concede

preferencia a las ciudadanas, que sean cabezas de familia y se comprometan a trabajar una parcela determinada, para proveer de sustento a su grupo familiar y aquellas personas nacidas y residentes en zonas rurales con una edad comprendida entre los 18 y 25 años.

Esta preferencia señalada anteriormente, se refiere a personas con trato preponderante para ser beneficiarias de una adjudicación, no obstante, las políticas agrarias implementadas por el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Agricultura y Tierras, se dirigen a todas aquellas personas cuya principal actividad sea la agraria, siendo de esta forma beneficiados todos los productores de los campos venezolanos.

4. Institucionalidad para su realización

En Venezuela, existe el Ministerio de Agricultura y Tierras, como un ente del Ejecutivo Nacional que se encarga de diseñar las políticas en materia agraria, igualmente existen entes que se encargan de ejecutar dichas políticas, en tal sentido la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, creó nuevos entes agrarios, a saber: (i) Instituto Nacional de Tierras "INTI" (cuyo objeto es la administración, redistribución de las tierras y la regularización de la posesión de las mismas); (ii) Oficinas Regionales de Tierras "ORT" (establecidas en cada estado del país sometidas a las directrices del Instituto Nacional de Tierras, las cuales se encargan de sustanciar los procedimientos administrativos agrarios establecidos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para su posterior decisión por parte del Directorio del INTI; (iii) ; Instituto Nacional de Desarrollo Rural "INDER" (su objeto es contribuir con el desarrollo rural integral, en materia de infraestructura, capacitación y extensión; y, (iv) Corporación Venezolana Agraria "CVA" (su función principal es desarrollar, coordinar y supervisar las actividades empresariales del Estado para el desarrollo del sector agrario.

A estos nuevos entes, se les suman otros existentes para el momento de la promulgación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, entre los que podemos nombrar: (i) Procuraduría Agraria Nacional "PAN" (se encarga de la defensa integral judicial y extrajudicial gratuita de los campesinos, pescadores artesanales e indígenas afectados en ejercicio de actividades agrícolas; (ii) FONDAFA (es un fondo crediticio, para el pequeño productor, sus ayudas financieras, pueden ser retornables o no, pudiendo igualmente otorgar maquinarias agrícolas; (iii) Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria (ente encargado de mantener y asegurar la sanidad en materia fitosanitaria y zoonosanitaria; y, (iv) Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura "INAPESCA" (atención directa al pescador artesanal).

Todos estos entes de manera conjunta, garantizan que el Estado Venezolano, establece las bases para el desarrollo rural integral y sustentable, reivindicando a los sectores campesinos e indígenas que en épocas anteriores habían sido excluidos de las políticas implementadas por el Ejecutivo en materia agraria.

5. Formas de organización de la producción y formas de remuneración:

La tendencia que observa la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se orienta hacia el trabajo colectivo de la tierra, realizado a través de asociaciones cooperativas, integradas incluso por aquellos campesinos que han estado sumisos a las opresiones de un patrono y cuyo trabajo era equivalente únicamente a un salario otorgado. No obstante, no existe ningún impedimento, para que se otorguen títulos a aquellos que escojan como modo de explotación la individualidad, tan es así, que se reconoce el conuco como medio de explotación agrícola y aunado a ello, los derechos que se otorguen como consecuencia de un título, son transmisibles por vía sucesora.

Aún cuando el Estado a través de sus entes crediticios en interrelación con el ente agrario, suministra los recursos para la explotación, no interviene en la forma como se verifica la distribución de los beneficios que se generen como consecuencia de la explotación de la

actividad agrícola o pecuaria, eso es carga del productor sea este individual o colectivo. No obstante incentiva a los particulares a no ver la tierra como un factor de producción capitalista, sino que por el contrario afianza el sistema de desarrollo y producción social, donde se de la mayor parte de la población la mayor suma de felicidad posible.

Excluye la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, desde su entrada en vigencia, la posibilidad de ser beneficiarios de derechos sobre tierras, a aquellas personas que utilizando vías de hecho o violencia, se hayan incorporado a las mismas, por tanto, no reconoce la posesión ilegítima que se genera en estos casos.

6. Tipos de Propiedad buscada

La Propiedad en Venezuela, ha sido siempre limitada, por razones de utilidad pública o social, pues en todo estado de derecho, el interés general siempre prela sobre el interés particular.

El Derecho de propiedad tradicional, tiene según la doctrina civilista más calificada cuatro atributos, que son: el derecho de uso, el derecho de goce, el disfrute y la facultad de disposición.

La tierra, constituye un bien que por su especial naturaleza se encuentra afectado jurídicamente, en atención a la función social que cumple, determinada por la producción de alimentos, es decir, por su vocación de uso agrícola. Allí radica la principal limitación del derecho de propiedad agrario, consistente en el uso que debe dársele a la tierra, que no está únicamente determinado por la vocación agrícola, lo que dejaría al libre albedrío del titular del derecho el tipo de actividad a desarrollar, cuestión esta que no es jurídicamente posible; toda vez que la limitante también comporta la utilización adecuada de los suelos, de acuerdo con sus propiedades físicas y químicas, es decir, no sólo es darle uso agrícola, sino el mejor uso agrícola de acuerdo con sus condiciones propias y concatenado con las necesidades alimentarias de la población, recogidas en el plan agroalimentario de la nación, tal y como se dispone en el Reglamento Parcial N° 1 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, sobre uso de los suelos.

Todo esto, constituye una limitación automática de la capacidad de disposición que sobre el uso de la tierra, tiene el titular del derecho.

Por otra parte, tradicionalmente, el Estado venezolano, al redistribuir sus tierras, ha reservado para sí la propiedad de las mismas, entregando a los beneficiarios de los títulos, únicamente el reconocimiento de su condición de ocupantes, así como la posibilidad de registrar las mejoras y bienhechurías construidas sobre ésta, bien sean de apoyo a la producción o de otra índole, pero no ha transferido su titularidad, ello se explica, si vemos que el problema de la seguridad agroalimentaria es tratado como un problema de soberanía nacional y seguridad de Estado. Allí se materializa, la segunda limitación al ejercicio del derecho de propiedad agraria entregado por las Instituciones Nacionales, que tiene relación directa con la facultad de disposición.

Igualmente, esa concesión de derechos, realizada por el Estado, puede ser revocada, si se llegase a demostrar previo procedimiento administrativo, que se está incumpliendo con la función social de la tierra.

7. Alcance de las políticas implementadas en Venezuela

Durante la vigencia de la Ley de Reforma Agraria, que comprende el período desde 1960 hasta 2001, se hizo la dotación y regularización de 13.810.945 hectáreas de tierra en todo el país y se otorgaron la cantidad de 371.814 títulos de adjudicación distribuidos entre

colectivos e individuales, onerosos y gratuitos, hoy en día, dentro de la vigencia de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001-2006), se han redistribuido tres millones quinientas mil hectáreas aproximadamente (3.500.000 ha) otorgándose setenta y ocho mil cuatrocientos sesenta y tres (78.463) instrumentos agrarios para regularizar la tenencia de las mismas, ya sean sus titulares, individuales o colectivos, todos ellos gratuitos. De donde se evidencia, que la vigente Ley, ha facilitado con su contenido, la consecución efectiva de los fines propuestos. La aplicación efectiva de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se circunscribe desde el año 2003 hasta el 2006, por cuanto la promulgación de la misma se realizó en el mes de diciembre de 2001, y todo el año 2002, se estuvo liquidando al Instituto Agrario Nacional.

8. Apoyos en infraestructura social, predial y extrapredial

La vigente política agraria en Venezuela, abarca el desarrollo del agro desde diferentes perspectivas a saber:

Desde el punto de vista económico, que permite al Estado ejecutar su política a nivel nacional y al beneficiario proveerse de medios económicos para trabajar y a la vez obtener su sustento, es por ello que se creo (año 2006) el Banco Agrícola de Venezuela, el cual será una institución financiera que coadyuvará al ya existente FONDAFA, en el financiamiento publico del sector agrícola.

Desde el punto de vista social, permitiendo al Estado previa evaluación de las zonas susceptibles de explotación agrícola y pecuaria, facilitar a sus productores los medios para gozar de los servicios públicos, acceder a los beneficios de las diferentes políticas públicas como son: educación, vivienda digna, créditos para adquisición de maquinarias, construcción de infraestructura, etc., y adicionalmente les facilita los medios para ejercer su derecho al trabajo.

Desde el punto de vista ambiental, le permite al estado, resguardar sus recursos, en especial aquellos existentes en zonas sometidas a regímenes excepcionales, en consecuencia, el beneficiario, puede gozar de las bondades que otorga un ambiente sano y queda asegurado el sustento de futuras generaciones.

En virtud de ello, es política de Estado, propender al “*desarrollo integral del campesino*”, ello implica no solo la dotación de tierras, sino también facilitarle los medios para que su actividad se realice, contando con las condiciones indispensables de vivienda, infraestructura de apoyo a la producción, asistencia técnica y teniendo a su alcance los servicios públicos (vialidad, agua, luz, teléfono, escuelas, centros poblados, etc.).

La política agraria vigente abarca la satisfacción de necesidades no solo desde la perspectiva de la seguridad agroalimentaria, sino también aquellas necesidades básicas consideradas individualmente de la población campesina, permitiendo la identificación de un importante sector de la población con los principios que inspiran la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Así mismo, permite al Estado mantener su población campesina trabajando la tierra, conteniendo de esta manera el éxodo campesino a las zonas urbanas, usualmente sobre pobladas.

En conclusión se debe indicar que el apoyo a la infraestructura social, predial y extrapredial, se patentiza por el hecho de la implementación de Fondos Estructurados, los cuales cuentan con una infraestructura completa en materia de producción y socialmente, es decir, existen servicios básicos como viviendas, escuelas, centros de salud, etc., e igualmente, cuentan con muebles e inmuebles necesarios para desarrollar la actividad agrícola. Asimismo, esta inversión social por parte del Estado, se patentiza en el hecho de la construcción de pueblos nuevos en las zonas rurales.

III. EL IMPACTO

1. Cálculo sobre costo del proceso

En los tres primeros años (2003-2004-2005) de aplicación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, la actividad del Instituto Nacional de Tierras, se circunscribió en dos vertientes: primero entregar las tierras de su propiedad o de los otros entes que componen el Estado, en dotación a los campesinos y segundo rescatar las tierras de su propiedad que se encontraran ocupadas ilegal o ilícitamente, y en condiciones de ociosidad para posteriormente dotarlas por igual a los grupos campesinos, en estas dos actividades, no se afectó de manera alguna la propiedad privada en materia agraria por cuanto no se afectaron la bienhechurías fomentadas por los ocupantes ilegales o ilícitos, ello así en ese lapso no existen cálculos sobre los costos del proceso, aunado a lo anterior, debemos indicar que en dos de los tres años señalados la situación política y económica del país se vio afectada por un golpe de estado y un paro petrolero que desequilibró la actividad estatal, razón por la cual, parte de las tierras adjudicadas a los campesinos no pudieron contar con créditos para desarrollarlas.

Posteriormente, en el presente año (2006), el Ministerio de Agricultura y Tierras, por órgano del Instituto Nacional de Tierras, estableció que para fundar las bases del desarrollo rural integral y sustentable, se requería de una infraestructura mínima necesaria para activar ese desarrollo, lo cual resultaba imposible para el Estado ejecutarla en un corto plazo, es por ello, se aplicó la política de adquirir las bienhechurías fomentadas en tierras públicas, e igualmente por razones de interés nacional y seguridad agroalimentaria se decidió adquirir algunas tierras privadas que se encontraban ociosas, pero ubicadas en sitios estratégicos, el costo de este proceso en el cual se incluyen tierras y bienhechurías se eleva a \$21.000.000,00.

Igualmente, existen algunas personas que poseen tierras con vocación para la producción agroalimentaria, bajo el régimen de propiedad privada, que se han dirigido al Instituto Nacional de Tierras a ofrecer las mismas en donación, en este momento se están realizando los análisis de las cadenas titulativas presentadas para determinar certeramente si se trata de propiedad privada.

Por último debemos indicar que en el transcurso del año 2006, todas las tierras adjudicadas por el Instituto Nacional de Tierras, van acompañadas de un crédito agrario a favor del los campesinos beneficiarios que facilite la actividad productiva a desarrollar.

2. Impacto sobre la producción en las tierras afectadas

Antes de pasar a analizar el impacto sobre la producción en las tierras afectadas por la aplicación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, debemos indicar que el sector agrícola en el país se vio afectado a partir del año 1960, por cuanto al ser Venezuela un país eminentemente monoprodutor y dependiente de la renta petrolera, existió ausencia de políticas efectivas en materia agraria, dependiendo la República en un ochenta por ciento (80%) de las importaciones de alimentos para cubrir las necesidades básicas de la población, esas políticas de exclusión del sector por mas de cuarenta años, facilitó la migración de los campesinos a las grandes ciudades en búsqueda de elevar su nivel de vida.

En virtud de lo antes expuesto, los campesinos que habían sido beneficiarios de adjudicaciones en virtud de la derogada Ley de Reforma Agraria, se vieron obligados a abandonar las tierras, las cuales fueron sistemáticamente usurpadas por grupos poderosos, formando nuevos latifundios. Debido a la ausencia de políticas coherentes en la materia, la

población campesina se sumió en una pobreza crítica, pasando a convertirse en la gran masa de proletariado en las grandes industrias.

Posteriormente, en virtud de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se está tratando de dar un vuelco a esta situación y ello se evidencia en el aumento de la producción de alimentos que se elevó para el año 2006, en veintitrés mil toneladas, siendo una constante en los años anteriores cantidades menores a diecinueve mil toneladas.

Las tierras que han sido afectadas en su uso por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, han sido adjudicadas a grupos cooperativistas que han diversificado la producción de alimentos, y si bien aún dependemos de las importaciones de algunos rubros, no encontramos en vía de autoabastecernos en materia alimentaria. Igualmente, en materia pecuaria se está fortaleciendo el pie de cría nacional, con la importación de vientres de países hermanos, como lo son: Brasil, Argentina y Uruguay, para cubrir el déficit de leche y carne que presenta actualmente Venezuela.

Se debe indicar que en los lotes afectados por el Estatuto Agrario, se han fundado empresas del Estado para el mejoramiento genético animal y vegetal, e igualmente se está implementado una red que permita a las cooperativas beneficiarias de las políticas del Estado, colocar su producción en entes oficiales que se encargan del abastecimiento de alimentos, donde la ciudadanía los adquiere hasta con un descuento en algunos casos del cuarenta por ciento (40%).

3. Efecto sobre procesos migratorios

La ausencia de políticas agrarias efectivas entre los años 1950 a 1991, represento una disminución de la población campesina; en el año 1950, la población campesina representaba el 48% de la población total del país, en cambio existió una disminución sustancial en el año 1991, en el cual la población campesina representaba el 18% de la población total del país.

Luego de la entrada en vigencia de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, se ha implementado un programa denominado Vuelta al Campo conjuntamente con la Misión de Gobierno Vuelvan Caras en el cual se ofrece a las familias campesinas residenciadas en los cinturones de miserias de las ciudades, la posibilidad de retornar a las zonas rurales.

Esta política de migración al campo se fundamenta en una atención integral a los campesinos, a los cuales se les brinda la posibilidad de contar con un lote de tierra apto para el trabajo, créditos, maquinarias, infraestructura y viviendas dignas para la familia rural, lo cual ha representado una asistencia y atención a mas de 78.000 familias que representan un aproximado de 400.000 personas, que se encuentran actualmente desarrollándose en el campo.

IV. PRINCIPALES ENSEÑANZAS

1.- La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, ha permitido al Estado a través del Instituto Nacional de Tierras, regular los distintos escenarios que existen en el agro, es decir, el productor con capacidad económica individual, el mediano productor y el sector campesino, pudiéndole otorgar a cada uno de ellos los documentos agrarios que la misma contempla a los fines de adjudicar la tierra o en algunos casos regularizar la posesión de las mismas por grupos campesinos.

2.- Muestra la necesidad de proteger el medio ambiente y la biodiversidad en virtud de formar esto parte de los derechos humanos y del aseguramiento del autoabastecimiento para futuras generaciones.

3.- Muestra el problema de la seguridad agroalimentaria, como un problema de soberanía de estado, dejando claro que su atención constituye la materialización del interés general, por ello, está por encima de cualquier particularidad, y establece mecanismos rigurosos para asegurarse de que a las tierras se le de el uso para el cual están afectadas.

4.- Muestra la importancia de la existencia de un catastro nacional, que determine con exactitud no solo las tierras que son propiedad del estado y su vocación de uso, sino también aquellas que están siendo utilizadas para la producción agrícola, pues ello facilitaría la consecución de uno de sus fines, que es la planificación de la producción agrícola y pecuaria, en concordancia con los planes nacionales que formule el Presidente de la República por órgano del Ministerio de Agricultura y Tierras de acuerdo a las necesidades del país.

5.- Siendo nosotros un país esencialmente rentista, la existencia de esta reforma agraria, nos ha demostrado la importancia que tiene la actividad agrícola productiva, para el desarrollo económico del Estado, pues deja en evidencia que a través de ella podemos lograr el auto abastecimiento constante de nuestra población y por ende el crecimiento económico de los diferentes grupos sociales que integran nuestra comunidad rural, pudiendo proyectarnos inclusive, mas allá de nuestras fronteras.

6.- Necesidad de legislar en materia de propiedad privada agraria (Ley de Tierras Baldías y Ejidos). Por cuanto, la Ley vigente responde a intereses de los grupos oligárquicos que se apoderaron ilegalmente de las tierras públicas.

7.- Regular legislativamente las actividades de las Cooperativas Agrícolas, toda vez que las mismas se regulan de manera general, lo cual permite que algunos miembros cooperativistas lleven a cabo procedimientos, tendientes a desnaturalizar el objeto de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

8.- Visto que la propiedad agraria de las tierras adjudicadas por el INTI, puede ser transferida a los herederos del beneficiario por causa de muerte, se debe legislar en esta materia para, a los fines de no desmembrar la unidad de producción cuando muere el titular, lo cual podría conllevar a la existencia de unidades de producción que representen minifundios.