

La cuestión agraria en los últimos años: ¿más de lo mismo?

Olivier Delahaye*

INTRODUCCIÓN

Después de las polémicas generadas alrededor de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001 (LTDA) y de las cartas agrarias (2002-2003), el debate agrario volvió a ocupar la primera plana de los periódicos en la segunda mitad de 2005 a partir de los temas de las ocupaciones, y del 'Método Chaz' llamado después "método de resolución de conflictos". El tema pareció perder algo de su protagonismo a lo largo del año 2006, incluso durante la campaña electoral, cuando, desde 1958, a cada elección presidencial correspondía un período de reivindicaciones campesinas e invasiones de tierras. Las declaraciones públicas del presidente Hugo Chávez en los primeros días de su nuevo período de gobierno, tampoco han aludido a la situación agraria con la misma vehemencia con la cual la enfocaba en los años anteriores —fuera de una exhortación al Instituto Nacional de Tierras (INTI) para acelerar la inspección y posterior ocupación de las tierras agrícolas (*El Universal*, 16-02-07), y anuncios sobre la intervención de algunas centenas de miles de ha. a partir de mediados del mes de marzo que examinaremos más adelante. Se puede pensar sin embargo, que la problemática de la tenencia de la tierra agrícola seguirá en la palestra en la medida en que las numerosas situaciones no resueltas en el campo, y la anunciada "profundiza-

ción de la revolución" exigirán soluciones tanto a nivel legal como en el plan de la realidad agraria. Esto merece un examen que este artículo se propone bosquejar. Examinará la evolución del tratamiento dado por el gobierno a la cuestión agraria, teniendo como hilo conductor la implementación de la LTDA a lo largo del período 2002-2007 (es decir los años que siguen al período enfocado en un artículo anterior publicado en esta misma revista¹; con este propósito, intenta apoyarse sobre los escasos datos disponibles para calibrar la realidad de las políticas agrarias, y compararlas con las realizaciones agrarias de gobiernos anteriores; en fin, intentará ubicar como se debe la reflexión sobre la tenencia en un marco de largo plazo.

No se puede ocultar la dificultad de la reflexión propuesta: por un lado, como lo veremos, los datos oficiales no están disponibles en forma sistematizada, y es necesario un esfuerzo temerario de búsqueda en fuentes alternativas tales como indicaciones de la prensa y declaraciones de responsables públicos². Por otra parte, resulta difícil proponer un debate racional sobre la cuestión agraria a propósito de la cual se enfrentan intereses muy variados y divergentes, y donde espejismos y mitos pesan más de la cuenta, como lo intentamos apuntar en el artículo citado anteriormente.

En dicho trabajo, insistíamos en la importancia de ubicar la reflexión agraria en un marco temporal amplio. Sin volver sobre las explicaciones propuestas en aquella oportunidad, ubicamos el análisis de largo tiempo como la principal herramienta para entender la realidad agraria actual. Hacemos nuestra, como hilo conductor de la reflexión, la interrogante con la cual el pintor Gauguin bautizó uno de sus más famosos lienzos: “¿De dónde venimos, qué somos, adónde vamos?” Quiere decir que nos empeñaremos en observar tanto los orígenes como la posible evolución a futuro de los componentes de la cuestión agraria.

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO

Los objetivos de la LTDA de 2001 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, el logro de estos objetivos se presenta como problemático en la medida que la Ley no especificó los aspectos concretos de su puesta en aplicación. Enfocaremos a continuación estos distintos puntos, tratando de evaluar su implementación y de precisar los aspectos legales que corresponden, tomando en cuenta que la LTDA fue parcialmente modificada en mayo 2005.

- Las explotaciones deben ser certificadas como “ociosas”, “mejorables” o “productivas”. Tierras definidas como ociosas pueden ser intervenidas (“rescate”) o expropiadas. Pero la Ley no establece con precisión los criterios correspondientes, lo que deja un gran margen a criterio de los funcionarios regionales. Esta certificación tiene un papel comparable al de la “función social” inscrita en la Ley de

Reforma Agraria de 1960, pero ésta especificaba los criterios que debían verificar las explotaciones para cumplir dicha función y no ser expropiables. La aplicación del criterio resultaba menos problemática.

- El “latifundio”: se trata de una forma de producción que desapareció de Venezuela con el peonaje en los años 1960; atacarlo ahora (como lo pretende la LTDA) no tiene sentido histórico o social, en la medida que sus protagonistas (hacendados y peones) desaparecieron del escenario agrario. Tanto más que la LTDA lo definía a partir de la superficie (más de 5.000 ha.), 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, huasipungo en Ecuador, inquilinaje en Chile). La revisión de la LTDA en 2005 modificó este concepto de latifundio y lo define a partir de criterios técnicos y económicos. En este sentido, se hizo un esfuerzo para establecer criterios que van más allá de la extensión superficial. Sin embargo se puede pensar que el término mismo sigue siendo poco afortunado: luchar en contra de un

Los objetivos de la LTDA de 2001 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, el logro de estos objetivos se presenta como problemático en la medida que la Ley no especificó los aspectos concretos de su puesta en aplicación



enemigo desaparecido desde hace mucho tiempo no parece ser lo más recomendable. Podría ser más indicado hablar de grandes explotaciones extensivas o ineficientes (definiendo, claro está, los criterios correspondientes).

- La LTDA establece un impuesto a la tierra; 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, el cual no había sido planteado en el texto de 1960. Es una medida esencial para incitar a la productividad de las tierras y evitar la especulación³. Pero hacen falta los elementos materiales indispensables para su cobro: un catastro al día, un registro confiable de las propiedades. La dirección del SENIAT parece reconocer que su cobro va a ser particularmente problemático (ver la declaración de su Director reproducida en *El Nacional* del 28/3/2005). 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 (ver Comby 2007).
- La Ley de 1960 requería la autorización del IAN para los traspasos de bienhechurías en las tierras de la reforma agraria. Esta disposición no se cumplió sino en una ínfima proporción de las cesiones de parcelas (ver Delahaye 2002): en la práctica, el requisito de autorización correspondía a una prohibición. Un decreto de 1976 las prohibió formalmente en la mayor parte de las tierras del IAN. Esta interdicción 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 acusan de no respetar la *propiedad* cuando los mismos partidos la defendían a ultranza cuando estaban en el poder (Delahaye 2002). Un ejemplo reciente de tal postura paradójica es el análisis de Gerardo Blyde (*El Universal*, 28/09/2007) quien opone la reforma agraria de 1960 (“se logró por vez primera que miles de venezolanos tuvieran la propiedad de la tierra”) a la LTDA que “no le otorga al individuo la propiedad de la tierra, la conservó el Estado”. Sin embargo el artículo 68 de la LTDA, así como el 65 de su versión reformulada en 2005, prevé la posibilidad que el INTI autorice el traspaso a terceros: vemos que, 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 su venta está o bien prohibida, o sometida al permiso del Instituto del Estado, IAN o INTI.

Existen pocos datos respecto a estos traspasos en tierras de la reforma agraria, debido a su carácter informal. Encuestas de terreno, llevadas en asentamientos en los años 1990, obtuvieron porcentajes anuales de tierras intercambiadas de 1 a 2%, algunos años después de la dotación (Delahaye et al, 2003). Las pocas indicaciones disponibles apuntan a la continuación de este fenómeno de los traspasos desde 2001. La prohibición formal de su venta no parece ser más respetada que bajo el régimen de la Ley de 1960. Aparecen por cierto, a nivel de dependencias locales del INTI, en general a partir de 2006, autorizaciones de ventas de bienhechurías en tierras del Instituto que corresponden a traspasos de parcelas. Se vuelve pues al régimen de los primeros años de la implementación de la Ley de 1960.

LAS ATRIBUCIONES DE TIERRAS

- La LTDA plantea la adjudicación en términos bastante generales. En sus primeros enunciados, plantea el derecho a la adjudicación en sus artículos 5 (garantiza la adjudicación de tierras al “sector campesino”), y 12 (“Se reconoce el derecho a la adjudicación de tierras a toda persona apta para el trabajo agrario...”). Más adelante, el capítulo 5 establece los procedimientos para la adjudicación. La reformulación de 2005 no cambia estas disposiciones. No existen cifras exhaustivas y fidedignas sobre las adjudicaciones realizadas en este marco legal. Sin embargo, los datos posiblemente más ajustados a la realidad se encuentran en De Long (2005): “Después de un inicio lento, el Gobierno de Chávez ha redistribuido alrededor de 2,2 millones de hectáreas de tierras del Estado a más de 130.000 campesinos y cooperativas”. No indica sus fuentes (son probablemente indicaciones oficiales), y no precisa si la cifra incluye los otorgamientos de cartas agrarias. Sin embargo, una comparación con las indicaciones de prensa (ver por ejemplo *El Nacional*, 20-11-2006: “El gobierno prevé intensificar creación de pueblos endógenos”) permite pensar que sus cifras son verosímiles y que incluyen mayoritariamente las cartas agrarias. Corresponden para los años 2001-2006 a un ritmo anual de dotación de 367.000 ha., es decir 1,22 % de la SEA de 1997. Este ritmo presenta el mismo orden de magnitud que la dotación en los primeros años de la reforma agraria anterior, el cual fue de 1,25% (Delahaye 2001). Ahora bien, estas cifras incluyen una proporción importante de cartas agrarias. Vale la pena detenernos en este punto.

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). Sin embargo, 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. Además, la carta puede establecerse “al grupo organizado para solicitar el terreno X”, a veces sin indicación de los nombres de los componentes del grupo. Esto agrega una indefinición más a la tenencia que se quiere establecer. Una fórmula también defectuosa había sido ya aplicada en los años 1960, al otorgar títulos a grupos de campesinos organizados sin precisar los nombres de los beneficiarios, creando problemas a largo plazo a veces muy difícilmente solubles (ver Delahaye 2001). El número de cartas agrarias no se puede conocer con exactitud. Los datos más exhaustivos parecen provenir del INTI⁴: en 2003, 116.899 personas fueron beneficiadas con 9.117 cartas agrarias en 2.262.467 ha. Los datos de 2004 son más inciertos. En todo caso, al comparar con las cifras de De Long, parece ser que la mayoría de las familias beneficiadas por la adjudicación de tierras lo fue a través de la figura de las cartas agrarias. Según parece, éstas 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”). En el mismo periódico, la Procuradora General de la República indica (18-03-05) “es perfectamente factible revocar cartas agrarias si fueron entregadas sobre terrenos privados”. Datos aislados permiten pensar que las cartas siguen otorgándose, por lo me-

nos en determinadas regiones. No se puede evaluar la superficie correspondiente, pero parece representar algunas hectáreas por carta, en los últimos otorgamientos. La revisión de los archivos de algunas sedes regionales del INTI indica que una proporción importante de las cartas, que no se puede evaluar a nivel nacional, no está recogida por sus beneficiarios, pues no resulta operacional. Otras se contabilizan varias veces. Es decir que, incluso cuando las evaluaciones son aproximadas, parece ser que no hay ruptura con el ritmo anual de la reforma agraria precedente.

- En cuanto a las afectaciones de tierras, las declaraciones de los sucesivos presidentes del INTI permiten evaluar en 3,5 millones de hectáreas la cantidad de tierras afectadas a través de distintos mecanismos. En *El Universal*, 21-03-2006 (“Venden El Charcote al Gobierno”), el presidente del INTI declara: “En total hemos rescatado a través de la aplicación de la ley de Tierras 3,4 millones de hectáreas” (No indica si lo rescatado corresponde a tierras, o bien a bienhechurías desarrolladas en tierras públicas, lo que es más probable). Se prevén 1,5 millones más en 2006. El mismo funcionario indica: ...“a través del método de la resolución de conflictos se han recuperado 169.000 hectáreas en todo el país y ya se están negociando 300.000 más”. En *El Nacional*, 02/02/2007 (“Se crearán pueblos agrícolas en tierras rescatadas por el INTI”), el presidente del INTI considera: “Gracias a la Ley de Tierras se ha logrado rescatar 1,6 millones hectáreas aproximadamente” y “... se han regularizado 3,5 millones de hectáreas, beneficiando a 79.000 unidades productivas.” La regularización no se puede asimilar a una afectación de tierras al INTI, en la medida que se trata de terrenos que ya pertenecen a este ins-

tituto, ocupados de hecho por productores cuya situación debió formalizarse. Pero el rescate puede ser considerado como una afectación de tierras que, de una manera u otra, habían salido del patrimonio del instituto.

Estas cifras indican que la figura del “rescate” (el artículo 36 de la LTDA indica que el INTI “podrá rescatar toda tierra de su propiedad que se encuentre ociosa o inculta”) parece ser la vía predominante, por lo menos en el plano cuantitativo. Los 3,5 millones de ha. rescatados entre 2001 y 2007 corresponden a un promedio anual de 580.000 ha., o sea 1,9% de la Superficie de las Explotaciones Agrícolas (SEA) indicada en el censo agrícola de 1997. Esta cadencia anual puede ser comparada al ritmo de afectación que caracterizó los primeros 16 años (1959-73) de la reforma agraria anterior, en la medida en la cual si bien no existen cifras exactas sobre la extensión territorial del patrimonio del Instituto Agrario Nacional en la época, se le puede estimar en por lo menos 10 millones de hectáreas en 1975 (ver Delahaye 2001 y 2003). Lo que representaría un promedio de 625.000 ha. afectado anualmente, cifra comparable a la observada entre 2001 y 2007. Es decir que la actividad de afectación de tierras en los años actuales no difiere sustancialmente de lo observado en los años 1960. Tampoco se observa una diferencia cualitativa: en aquellos años, varios críticos de la reforma agraria insistían en que el patrimonio del IAN estaba constituido en más de 75% con tierras públicas (Delahaye 2003). En cuanto a las tierras posiblemente privadas que se pueden considerar como “afectadas” corresponden a las 169.000 ha. recuperadas a través del método de la resolución de conflictos (llama-

do a veces “método Chaz”) indicadas al inicio de 2006. El ritmo de afectación anual de tierras privadas en 1958-1973 era también del mismo orden de magnitud (145.000 ha., ver Delahaye 2001).

- Los *fundos zamoranos*, cuya finalidad es la de crear explotaciones cooperativas, no están explícitamente previstos en la LTDA. Solamente su artículo 4 dispone, en términos generales, la implantación de un “sistema cooperativo, colectivo o comunitario”. Los artículos 62-70, 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 se concretó a la fecha 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 interesarse en la enseñanza que pueden ofrecer experiencias anteriores.

Se trata en primer lugar de las “comunidades agrarias, cooperativas de producción que empiezan de funcionar como granjas estatales” (Fernández y Fernández 1948, p. 72). 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 (Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, Comisión de Reforma Agraria, 1959) era crear granjas estatales, “hasta que la comunidad agraria pueda administrarse por sí 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” que fueron creadas en la oportunidad de un nuevo cambio de régimen, después de la caída de la dictadura de Pérez Jiménez en 1958. Fueron también empresas colectivas. No se preveía fase de transición durante la cual el Estado sería responsable de su administración. La Ley de Reforma Agraria de 1960 tampoco las mencionaba explícitamente, pero preveía las dotaciones colectivas. Alcanzaron cierto auge a lo largo de los años 1960: la corriente política que había propugnado las comunidades agrarias en 1945 había vuelto al poder. En su apogeo, en 1968, su número era de 210, y tenían 5.000 miembros (Soto 1973, p. 207). Pero 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. No se publicó evaluación al respecto. Pero un trabajo interno del IAN (Venezuela, Instituto Agrario Nacional, Departamento de Promoción, Sección Organizaciones Económicas. 1971) 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 que 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 beneficiarios de crédito, 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. No existe evaluación objetiva de estos ciclos, a menudo vinculados a cambios de responsables administrativos más que a opciones definidas en un plano socio-económico. 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.

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LTDA: UNA PARADÓJICA CONTINUIDAD

Sobre los aspectos esenciales de la reforma, la implementación de la LTDA muestra pues una continuidad con la de la Ley de 1960, a pesar de las declaraciones en términos de ruptura de los dirigentes nacionales en la oportunidad de la declaración de guerra al “latifundio” de los primeros años del actual gobierno. Tanto en la certificación de las explotaciones como en la afectación y la atribución de las tierras de la reforma agraria, constatamos ritmos similares a los de las cuatro décadas precedentes. La prohibición de los traspasos de las parcelas dotadas, o su condicionamiento a requisitos administrativos de difícil cumplimiento se mantiene, así como su práctica ilegal a nivel local. Se puede temer que los *fundos zamoranos* tengan la misma suerte que las experiencias anteriores de explotaciones colectivas. La única novedad es la introducción del impuesto a la tierra, pero no parece viable en el modo centralizado previsto en la LTDA.

CONCLUSIÓN: LA PERSISTENCIA DE LOS RASGOS HEREDADOS DEL PASADO

La concentración de la tenencia, su precariedad, y la existencia de una amplia extensión de tierras públicas, consecuencias del marco histórico de formación de los derechos de propiedad de la tierra en Venezuela, se mantuvieron hasta los años actuales. Los esfuerzos de los sucesivos gobiernos, desde la instauración de la democracia hasta el actual momento, no han modificado sustancialmente esta situación. El examen de la implementación de las políticas de tierras llevadas a cabo en los últimos años muestra una continuidad, a pesar de las declaraciones oficiales de ruptura.

* Profesor UCV



REFERENCIAS

Comby, J. (2007). Reconnaitre et sécuriser la propriété coutumière moderne. *Études Foncières*, (128): 38-44.

Deiningner, K. (2003). *Land Policies For Growth and Poverty Reduction*. Washington, Banco Mundial y Oxford University Press.

Delahaye, O. (2003). *La privatización de la tierra agrícola en Venezuela desde Cristóbal Colón: la titulación (1493-2001)*. Caracas, Fondo Editorial Tropykos.

Delahaye, O. (2002). "La discusión sobre la ley de tierras: espejismos y realidades". *Revista SIC*. (647):350-354.

Delahaye, O. (2001). *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Caracas, Fondo Editorial Tropykos.

De Long. (2005). "Chavez's Agrarian Land Reform: More like Lincoln than Lenin. Memorandum to the press." *Washington, Council On Hemispheric Affairs*. Disponible en www.coha.org.

Fernández y Fernández, R. (1948). *Reforma agraria en Venezuela*. Caracas, Tipografía Vargas.

Soto, O. D. (1973). *La empresa y la reforma agraria en la agricultura venezolana*. Mérida, Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria.

Venezuela, Instituto Agrario Nacional, Departamento de Promoción, Sección Organizaciones Económicas, 1971.

Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, Comisión de Reforma Agraria, 1959. Informe de las Subcomisiones. Caracas. Volumen II, tomo 2.

NOTAS

- 1 Ver Delahaye, 2002.
- 2 Las indicaciones cuantitativas propuestas en este artículo provienen esencialmente de la prensa. Coinciden sin embargo, en términos generales, con las pocas cifras obtenidas en dependencias públicas, las cuales no pueden ser citadas debido a su carácter "no oficial".
- 3 Está recomendada, por ejemplo, por el Banco Mundial (ver Deiningner, K. 2003).
- 4 email tiempodezamora@hotmail.com en enero 2004.