

# Derecho a la tierra

*El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina.*

## **Artículo 77 de la Constitución de la República de Venezuela**

*El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente a su eliminación, y establecerá normas encaminadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ella, así como proveerlos de los medios necesarios para ello.*

## **Artículo 105 de la Constitución de la República de Venezuela**

Los atropellos al derecho a la tierra registrados durante este período mantuvieron correspondencia con los patrones de violación denunciados desde hace ocho años, tales como conflictos de uso y tenencia de la tierra derivados de la inseguridad jurídica; abusos cometidos por particulares que cuentan con apoyo oficial; y actuaciones irregulares de funcionarios encargados de ejecutar y resguardar lo estipulado en la Ley de Reforma Agraria. En contraste, las medidas emprendidas por el Instituto Agrario Nacional (IAN) a fin de implementar las recomendaciones que hiciera la Comisión Presidencial para la Evaluación y Seguimiento de la Reforma Agraria (Cpesra) sobre la iniciación del catastro de tierras, aportaron elementos para comenzar a despejar las dudas sobre la voluntad política de cambio del IAN.

La negociación de la "Agenda Venezuela" con la misión del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el acuerdo suscrito, develaron una vez más el grado de vulnerabilidad de las políticas formuladas por los entes gubernamentales ante las decisiones tomadas por el Ejecutivo.

## **Políticas públicas y seguridad alimentaria**

Las políticas públicas hacia el sector agrícola constituyen, como se sostuvo en el Informe anterior, un claro indicador de las circunstancias que afectan la vigencia del derecho a la tierra.

En tal sentido, los lineamientos esbozados en el IX Plan de la Nación en materia de seguridad alimentaria contemplan la am-

pliación del abastecimiento de alimentos, el aumento de la autonomía de abastecimiento alimentario, el incremento de la equidad en el consumo de alimentos, el mejoramiento de la calidad de vida de la población vinculada al medio rural y la mejora de la balanza comercial agrícola. En función de éstos, el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) propuso que las metas de 1995 estuviesen "... orientadas hacia el logro de una agricultura moderna, eficiente, competitiva y sustentable, que permita mantener un ritmo de producción compatible con las necesidades de la población; reducir el nivel de importaciones, estimular la generación de empleo y garantizar el acceso de los productos alimenticios todos los días".<sup>299</sup>

Desde hace años, la llamada reconversión agrícola se ha planteado como requisito indispensable para la consecución de los lineamientos formulados en los distintos Planes de la Nación. El titular del MAC, Raúl Alegrett, señaló en una entrevista periodística que la reconversión agrícola consiste en los cambios que, a nivel organizacional y de políticas agrarias, está realizando el Ministerio: descentralización, desconcentración, reorientación de la Reforma Agraria, nuevas formas de obtención de créditos para los medianos y pequeños productores, y negociaciones con los distintos circuitos de producción. Según el criterio del Ministro, este proceso supone dos niveles: uno coyuntural, que atañe a las decisiones a tomar sobre fijación de precios y negociaciones; y otro a largo plazo que remite a la Ley de Desarrollo Agrario.<sup>300</sup>

Si bien es obviamente positiva la relevancia del tema agrícola desde el ámbito gubernamental, y la formulación de políticas orientadas a lograr la integralidad y coherencia en el desarrollo del sector, surgen interrogan-

tes sobre la viabilidad de un plan que pretende incentivar la competencia dentro del sector y garantizar, a su vez, la existencia de pequeños productores rurales dentro del mismo esquema.

Al respecto se manejan diferentes posiciones. En opinión del presidente de la Federación Nacional Campesina (Fedenaca), Adalberto Cubillán, es necesaria "... una reconversión para que el país mejore su productividad en los rubros en los cuales podría tener enormes ventajas tanto dentro como fuera del país (...) 'no debería darse de la noche a la mañana, sino que debe dárse nos el tiempo prudente para que podamos ir pasando de una agricultura protegida y subsidiada a una agricultura independiente, rentable y competitiva'".<sup>301</sup> En cambio, para el presidente de la Fedegro, Hiram Gaviria "En estos momentos no es fácil cultivar la tierra, pues un tractor cuesta 20 millones de bolívares, una máquina sembradora vale 15 millones de bolívares y un rollo de alambre 15 mil bolívares. El gobierno debe tener hacia el pequeño campesino una visión social y no económica".<sup>302</sup>

Respecto a esta polémica cabe destacar el enfoque propuesto por el Director General del Instituto de Investigación en Política Internacional de Alimentos (Ifpri), con sede en Washington, a propósito de la celebración de la Cumbre Mundial de Alimentos a celebrarse en Roma, en el mes de noviembre de 1996, "También debe favorecerse el acceso de los pobres a los recursos productivos, como la tierra y el crédito agrícola, y elevarse la inversión en la investigación agraria para mejorar la productividad de las pequeñas granjas ...".<sup>303</sup> Con este criterio coincidió el Grupo de Consulta sobre Investigación

299 Ministerio de Agricultura y Cría: Memoria y Cuenta 1995. Caracas, marzo de 1996, pág.1-8.

300 El Universal, 19.08.96, pág. 2-1.

301 El Universal, 27.07.96, pág.2-9.

302 El Globo, 30.06.96, pág. 26.

303 El Globo, 17.03.96, pág.12.

Agrícola Internacional (Cgiar), centro dependiente del Banco Mundial, que al abogar por la actual vigencia de la Reforma Agraria, expuso que: *"La producción campesina constituye un aporte determinante en la obtención de los productos de la Cesta Básica de Alimentos a precios accesibles para los sectores humildes de las ciudades, de allí que la agricultura campesina articulada a una política global sería de gran utilidad en la superación de problemas nutricionales en los sectores poblacionales en situación de pobreza crítica, en la estrategia que el país debe impulsar para el logro de la seguridad alimentaria, además de ser el garante de la consolidación de una sociedad rural en la cual prevalezcan los postulados de justicia social a los cuales tienen derecho también los pobladores rurales de la nación"*.<sup>304</sup>

Sin embargo, aún no ha sido discutida por el Congreso Nacional la Ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria, que se espera regule las políticas del sector, en tanto que *"...asegure un enfoque sistémico agroalimentario, así como continuidad y proyección de políticas agrarias"*.<sup>305</sup>

A finales de 1995, el Presidente de la República juramentó a los miembros de la Comisión Redactora del Anteproyecto de Ley de Desarrollo Agrícola, ocasión en que afirmó que: *"Este acto en sí mismo -dijo- tiene una gran significación. Por una parte, es el reconocimiento de la importancia que la agricultura, que el sector agrícola tienen para el futuro del país, y la necesidad de revisar y renovar los métodos e ideas para lograr el éxito fundamental en este aspecto de la vida nacional"*.<sup>306</sup> Al cierre de este Informe la primera versión del Anteproyecto de

la Ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria se encontraba en la fase de consulta a los diferentes sectores vinculados con producción agropecuaria. Según el Ministro de Agricultura y Cría, el objetivo es poder presentar al Congreso de la República *"... un anteproyecto de Ley de consenso"*.<sup>307</sup>

Mientras el sector agrícola continúa a la espera de éste instrumento regulador, el análisis de la seguridad alimentaria destaca particularmente la implementación de programas de carácter transitorio y los resultados negativos de la balanza comercial agrícola registrados durante 1995.

En el marco de las acciones tendentes a subsanar la problemática agrícola, el MAC implementó los denominados Planes y Programas de Alimentos Estratégicos, que están *"... orientados a facilitar el acceso de los estratos más pobres de la población, a alimentos seleccionados por sus condiciones nutricionales y por las posibilidades de expansión de la oferta interna"*.<sup>308</sup> El Ministro de Agricultura afirmó en la vigésima cuarta Conferencia Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para América Latina y el Caribe -celebrada en Paraguay durante la primera semana de julio de 1996-, que *"Una suma cercana a los 600 millones de dólares destina Venezuela este año (96) en programas sociales alimentarios (...) la alimentación, entendida como satisfacción de los requerimientos nutricionales para una vida sana, debe constituir un derecho fundamental (...) Para responder a esta delicada situación (aumento de la población en situación de pobreza y de extrema pobreza) el gobierno venezolano desarrolla un conjunto de pro-*

304 Ministerio de Agricultura y Cría. Comisión Presidencial para la Evaluación y Seguimiento de la Reforma Agraria: *Evaluación de la Reforma Agraria*. Caracas, Febrero 1995.

305 Ministerio de Agricultura: Op. cit., pág. 1-3.

306 El Universal, 22.11.96, pág. 24.

307 El Nacional, 05.11.95, pág. E-12.

308 Ministerio de Agricultura y Cría: Op. cit. 1995. pág. 1-3.

gramas, la mayoría de carácter transitorio, específicamente orientados a superar las limitantes relacionadas con la disminución del gasto en alimentación y priorización del consumo de determinados alimentos por grupos vulnerables de la población".<sup>309</sup>

Al respecto, cabe destacar que denuncias de corrupción en la implementación de estos programas pusieron en duda su efectividad. En junio de 1996, la Comisión de Contraloría de la Cámara de Diputados, presidida por la diputada Paulina Gamus, anunció la apertura de investigaciones por presuntas irregularidades en el Programa de Alimentación Estratégica. Habitantes de la parroquia Sucre (Caracas) denunciaron que alrededor del 50% de los productos de los programas eran colocados en supermercados y no llegaban a su destinatario, el sector popular.<sup>310</sup>

Por otra parte, las medidas económicas implementadas durante 1995 y los primeros nueve meses de 1996, afectaron de una u otra manera la seguridad alimentaria del país. Hasta octubre de 1995, la balanza comercial agrícola mantuvo un saldo negativo calculado en "...918,89 millones de dólares. El total de las exportaciones oscilan entre 437,81 millones de dólares, mientras que las importaciones están cercanas a los 1.357,70 millones de dólares";<sup>311</sup> esto quiere decir que en materia agrícola Venezuela importa tres veces más de lo que produce. En opinión de Hiram Gaviria, la política de paridad cambiaria fijada a Bs. 170 por dólar, fue sobrevaluada y generó un cuadro negativo: "... 1995 pasará a la historia como el año del mayor incremento histórico en las importaciones agroalimentarias. Agroplan, (...) estima que este año habremos importado cerca de 2000 millones de dólares en alimentos

y materias primas, esto significa un incremento del 70% con respecto a 1994".<sup>312</sup>

Un análisis realizado por la asociación civil Pro-Venezuela, que agrupa a los pequeños y medianos empresarios agrarios, alerta sobre los efectos negativos de la política económica en cuanto a la seguridad alimentaria: "El país enfrenta una peligrosa y alarmante situación de seguridad alimentaria. La dependencia causada por los suministros externos ha llegado a niveles insostenibles. Podemos estimar que importamos entre el 60 y 80% de los alimentos que consumimos. Para citar sólo algunos casos, según datos de Agroplan, importamos el 90% de las oleaginosas para la producción de aceite, más del 50% de la leche, 30% de azúcar, 90% de maíz amarillo, promediando un 40 por ciento del maíz en general, 70 por ciento del sorgo, 50 por ciento de las carao-tas, 40% de los tomates y papas, 100% del trigo y hasta en yuca, increíblemente, importamos más del 30%. Semejantes cifras reflejan el grado de vulnerabilidad alimentaria a que ha llegado la nación".<sup>313</sup>

En 1996, la concreción del acuerdo firmado con el FMI anunciado el 15.04.96, afectó de manera significativa las políticas formuladas por el MAC y contradujo los logros correspondientes a 1995 presentados por este despacho: "...puede decirse que 1995 es también el hito que marca el reinicio del vuelo del sector, el agrícola y pecuario, que en los últimos cinco años venía sufriendo un progresivo y acelerado decrecimiento, producto del sinfín de avatares desfavorables que ha ido atravesando el país, y de la abrupta aplicación de políticas de orden macroeconómico, con eliminación de subsidios, medidas de desprotección y apertura de la

309 El Globo, 08.07.96, pág.23.

310 El Globo, 27.06.96, pág.6.

311 Ministerio de Agricultura y Cría. Op. cit., pág. 1-4.

312 Economía Hoy, 12.12.95.pág. 32.

313 El Universal, 25.08.96, pág. 2-14.

*competencia con el mercado externo, pero sin una previa reconversión modernizadora de su aparataje productivo*".<sup>314</sup> No deja de resultar paradójico que las políticas de protección a eliminar, según lo estipulado en el acuerdo suscrito con el FMI, fuesen consideradas como el motivo de impulso del sector durante 1995.

Los posibles efectos de este cambio de política se dejan entrever en las afirmaciones que el titular del MAC hiciera en una interpelación realizada por el Senado de la República. Las acciones y metas programadas por el MAC para 1996, incluían un incremento de la superficie cultivada de 360.000 hectáreas, sobre lo cual Raúl Alegett reconoció "*... que las proyecciones de crecimiento para el agro en 1996, estimadas entre un 12% y 14%, no podían cumplirse, habida cuenta de los problemas que se han presentado a raíz de la liberación del control de cambio, tasas de interés y aumento de precios del combustible. (...) el crecimiento agrícola en 1995 fue de 6% (...) dado que 'el agro vive un período crítico', los números inicialmente estimados en cuanto aumento en el área de siembra no se alcanzarán...*".<sup>315</sup>

## **Derecho a la propiedad de la tierra y seguridad en la tenencia**

En el Informe anterior, Provea señaló que el IAN carecía de una política clara y coherente de otorgamiento de títulos. Siguiendo las recomendaciones realizadas por la Cpesra, durante este período comenzaron a implementarse cambios que en principio apuntan a subsanar las deficiencias señaladas con anterioridad.

Sobre los procesos de actualización y realización de catastros, de dotación y regularización de tierras afectadas por Reforma

Agraria, así como de titularización, la ejecución 1995-1996 se ha orientado a configurar los procedimientos para actualizar, informatizar e integrar la información sobre las hectáreas a ser catastradas, por una parte; y por otra, a otorgarle prioridad a las áreas de mayor conflicto. Aunque el Estado venezolano no cuenta con un catastro nacional de la riqueza rústica del país, definitivo y actualizado, las metas propuestas aparentemente responden a una estrategia adecuada a la capacidad de realización progresiva del mismo.

Los lineamientos de la política catastral durante 1995 fueron la intensificación, actualización y modernización del programa de catastro rural; a fin de suministrar a propietarios, poseedores y otros ocupantes de tierras rurales datos veraces sobre ubicaciones y linderos de los predios, para mejorar la confiabilidad de las transacciones sobre los mismos. Así, entre las áreas contempladas en el financiamiento internacional otorgado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a través del "Plan de Inversiones para la Transformación del Sector Agropecuario" (Pitsa), se encuentra el catastro. Según la ejecución de 1995 de la Oficina Ejecutora de Proyectos con Financiamiento Internacional (Oepfi), "*El Componente Catastro Rural inició el proceso de contratación de consultores para la Gerencia del Proyecto*".<sup>316</sup> Para 1996, se tiene previsto "*... elaborar la Cartografía Básica (...) Identificación Predial y registro, implantación del sistema de información; estudios de agrimensura legal y titulación al IAN; asesoría legal del proyecto catastro rural; en un área de 18.000 ha ...*".<sup>317</sup>

El balance de la ejecución de la Dirección General de Catastro del MAC durante 1995, arroja como balance "*... un total de 4.796*

314 Encartado del MAC, pág.6, en: Economía Hoy, 23.07.96.

315 Economía Hoy, 22.05.96, pág.12.

316 Ministerio de Agricultura y Cría: Op. cit., pág. II-17.

317 Ibidem, pág. II-19.

inscripciones de predios, de los cuales 1.946 corresponden a propio, 1.220 a vacantes catastrales y 1.630 a parcelas del Instituto Agrario Nacional” (34%).<sup>318</sup> Por su parte, el Subprograma de Catastro de la Gerencia de Tierras del IAN, catastró el 84% de las 400 mil ha de superficie programadas, atendiendo como prioridad las ocho áreas declaradas en emergencia por el Directorio del Instituto: Aragua, Anzoátegui, Barinas, Guárico, Miranda, Portuguesa y Sur del Lago de Maracaibo. A fin de actualizar la información sobre tierras incorporadas a la Reforma Agraria; determinar los baldíos y ejecución de catastro; conformar los expedientes sobre regularizaciones, dotaciones, traspasos y revocatorias; regularizar los trámites de adquisición de fundos; definir las áreas de proyectos agropecuarios y las áreas en conflicto, el IAN invirtió un monto de Bs. 30 mil millones para estudiar e inspeccionar 3.821.400 ha en estas ocho áreas de emergencia. La ejecución del catastro evidenció que la causa determinante de muchos conflictos fue la ausencia de información sobre la tenencia y delimitación de las tierras afectadas para fines de Reforma Agraria por parte de las instancias encargadas, particularmente el IAN.

Acerca de la tenencia, uso y propiedad de la tierra la Cpesra recomendó la modernización del Instituto Agrario Nacional y estableció como pertinente un lapso máximo de 10 años para la entrega de títulos definitivos de propiedad. Para la Comisión, en la actualidad, el rango dado al IAN por Ley le imposibilita un manejo global e integral del proceso, ya que “... no tiene facultades para establecer o decidir la prioridad que dentro del plan de gobierno deba tener la Reforma Agraria y consecuentemente, el ritmo de ejecución se

ha de verificar directamente influido por la disponibilidad de recursos que le asignen”.<sup>319</sup> Por ello, además de solicitar que el Instituto Agrario Nacional adquiriera rango de ministerio, propusieron la creación de un Consejo Nacional, que como máximo organismo coordinador tendría entre otras atribuciones la formulación de políticas para todo el sector.

En materia de dotación de tierras y entrega de títulos, el balance del IAN para 1995 arroja un aumento de un 470% en relación a 1994. Fueron entregados 2.930 títulos para beneficiar a 3.490 familias a las que se le adjudicaron 201.108,12 has.

Al revisar la distribución de tierras y títulos otorgados, se observa que el 50% del total de títulos recayó en cinco entidades: Portuguesa (405), Zulia (390), Guárico (267), Monagas (210) y Barinas (196), mientras que Aragua fue el estado donde se entregó el menor número de títulos: 9. En relación al promedio general de superficie por título de propiedad, exceptuando a los títulos colectivos otorgados en el estado Amazonas,<sup>320</sup> se ubica en 52,6 ha. Así, resulta que seis entidades registran un promedio de hectárea por título, superior a la media general: Apure con 162 ha; Delta Amacuro 150,5 ha; Bolívar con 147 ha; Monagas con 128,46 ha; Anzoátegui con 109,7 ha; y Barinas con 99,9 ha. Haciendo esta distinción, al calcular el promedio de hectárea por título entre las 17 entidades restantes, éste se reduce a 18,9 ha por título. En resumen: el 27,4% del total de superficie en otorgado en 1995, fue repartido entre 2.269 familias de 17 estados (75,8% del total de familias beneficiadas), mientras que el restante 72,5% de la superficie se repartió entre el 691 familias de seis estados (24,1%). La

318 Ministerio de Agricultura y Cría: Op. cit., pág. II -58.

319 Ministerio de Agricultura y Cría. Evaluación de la Reforma Agraria. pág.16.

320 nota: El 04.08.96, el IAN, entregó a 18 comunidades indígenas del Estado Amazonas igual lote de terrenos, bajo la figura de Título Definitivo Colectivo Gratuito en una superficie total de 47.855 has, ubicadas en el Municipio Atures.