

# Derecho a la Tierra



*El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional. Igualmente fomentará la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante la dotación de obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica...*

*El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá de lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando la tierra de vocación agrícola. Los campesinos o campesinos tienen derecho a la propiedad de la tierra...*

**Artículos 306 y 307 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**



**D**urante el período que cubre el presente informe, el proceso de rescate y regularización de tierras y los resultados de las políticas gubernamentales en materia de tierras y producción agrícola, han continuado generando controversias entre el gobierno nacional y los sectores afectados por su implementación. A pesar de la legitimidad que tiene la política de eliminación del latifundio, nuevamente se han presentado denuncias que ponen en entredicho la legalidad de muchas de las actuaciones del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MPPAT) y del Instituto Nacional de Tierras (INTI) en relación con los procedimientos realizados en el proceso de expropiación, rescate y regularización de tierras. Fundamentalmente destaca la violación al debido proceso y el no pago oportuno en el caso de las expropiaciones de fundos o hatos, lo que ha generado conflictos interinstitucionales entre el gobierno y el INTI que afectan la producción agropecuaria.

Durante 2009, el INTI continuó con el proceso de rescate y regularización de tierras, habiéndose entregado en ese período un total de 16.325 instrumentos agrarios discriminados de la manera siguiente: 590 Cartas Agrarias en una superficie de 36.165 ha.; 13.526 declaratorias de permanencia para una superficie de 221.538 ha y 2.209 títulos de adjudicación para una superficie de 89.100 ha. En total el INTI rescató 432 predios que abarcan un total de 346.803 ha., lo que ha beneficiado de forma directa a 89.850 campesinos y cooperativas.

La Asamblea Nacional (AN) aprobó la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola (LTDA), lo que se constituyó en una de las acciones más trascendentes del período por el debate y reacciones generadas en torno a ella y por las consecuencias que tendrá a futuro en el proceso de trans-

formación agraria que adelanta el gobierno nacional.

Las políticas implementadas por el gobierno nacional y sus resultados no han logrado cambiar el modelo anterior, y el que se pretende crear, basado en la intervención directa del Estado en todo el proceso productivo agrario, adelantado además sin consulta con los sectores involucrados, ha generado una conflictividad adicional que supone obstáculos adicionales para realizar una transformación o reforma agraria que resuelva los problemas estructurales del campo, los cuales llevaron al fracaso la reforma anterior iniciada en 1960.

### **Políticas públicas de regularización y distribución de tierras**

Para el año 2009, según la Memoria y Cuenta del MPPAT, se entregaron un total de 16.325 instrumentos agrarios, discriminados de la manera siguiente: 590 Cartas Agrarias en una superficie de 36.165 ha.; 13.526 declaratorias de permanencia para una superficie de 221.538 ha. y 2.209 títulos de adjudicación para una superficie de 89.100 ha. En total el INTI rescató 432 predios que abarcan un total de 346.803 ha., lo que ha beneficiado de forma directa a 89.850 campesinos y cooperativas.

El Cuadro N°1 da cuenta del resultado del proceso de rescate y regularización de tierras de febrero de 2003 hasta diciembre de 2009.

En resumen, entre 2003 y 2009 el INTI procedió a rescatar 5.363.788,52 ha.; ha regularizado 4.459.611,14 ha.; entregado 90.704 cartas agrarias, 33.379 declaratorias de permanencia y 6.550 títulos de adjudicación.

Nuevamente se presentan inconsistencias en las estadísticas oficiales en relación con esta materia. En una información publicada por el Instituto Nacional de Desarrollo

**Cuadro N° 1**  
**Resultados provisorios del proceso de rescate y regularización de tierras según el MPPAT 2003-2009**

	<b>2003-2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total</b>
Total ha. rescatadas	5.363.788,52*	Sin data	5.363.788,52
Total ha. regularizadas	4.112.808,14	346.803	4.459.611,14
Cartas Agrarias	90.144	590	90.704
Declaratorias permanencia	19.853	13.526	33.379
Títulos de adjudicación	4.341	2.209	6.550

\* MPPAT: Memoria y Cuenta 2007.

Fuente: MPPAT: Memoria y Cuenta 2008, y cálculos propios utilizando la Memoria y Cuenta de 2009.

Agrícola (INDER), publicada en febrero de 2010, se afirma que el INTI presenta, para el mismo período de tiempo, los siguientes logros: “-El rescate de 2.001.823 hectáreas de 935 predios que estaban en manos del latifundio; -La regularización de 4.624.420 hectáreas y la entrega de 105.922 instrumentos agrarios”<sup>1</sup>. La diferencia más substancial tiene que ver con la cantidad de hectáreas de tierra rescatadas, entre la información de la Memoria y Cuenta del 2007 del MPPAT y la información del INDER de febrero de 2010, que incluye información hasta el año 2009.

En opinión de Provea, las estadísticas más confiables en esta materia las aporta el INTI en una presentación realizada en julio de 2008 por el investigador Juan Luis Hernández titulado “Sistematización y Análisis de la

Misión Zamora”, donde presenta estadísticas contentivas de la cantidad de tierras “recuperadas” y “regularizadas” entre 2003 y 2008<sup>2</sup>. Según esta, en ese período se rescataron o recuperaron 3.276.057 ha. para un total de 1098 predios.

En relación con el total de tierras regularizadas entre 2003 y 2008, el INTI da cuenta de un total de 4.380.147 ha. regularizadas, para un total desagregado de 87.275 cartas agrarias, 12.476 declaratorias de permanencia y 1.843 títulos de adjudicación.

Las principales diferencias en las estadísticas oficiales de los resultados del proceso de rescate y regularización de tierras se resumen en el Cuadro N°4.

Cabe recordar que, desde el año 2007, Provea viene advirtiendo sobre la necesidad

**Cuadro N° 2**  
**Número de predios y la superficie recuperada por el Inti 2003-2008**  
**Número, hectáreas y porcentajes**

<b>Estados</b>	<b>N° Predios</b>	<b>Ha.</b>	<b>Ha/Predio</b>	<b>% Predios</b>	<b>% Ha.</b>
Cría Extensiva (6)	318	1.368.308	4.303	41%	72%
Estados Ganaderos (9)	525	1.509.536	2.875	67%	79%
Resto de Estados (15)	255	398.213	1.562	33%	21%
<b>Total</b>	<b>1098</b>	<b>3.276.057</b>	<b>8.740</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Presentación del INTI, julio 2008.

1. INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL (INDER): Algunos logros cosechados por la revolución bolivariana [en línea] <[http://www.inder.gov.ve/agricultura\\_al\\_dia.php?id=2989&anho=2010&mes=02](http://www.inder.gov.ve/agricultura_al_dia.php?id=2989&anho=2010&mes=02)> Consulta del 29.09.10.
2. Juan Luis Hernández: Sistematización y Análisis de la Misión Zamora [en línea] <<http://www.innovaven.org/quepas/agropoli.pdf>> Consulta del 23.09.10.

**Cuadro N° 3  
Instrumentos de Regularización y Adjudicación del INTI por tipo 2003-2008  
Número, hectáreas y porcentajes**

	<b>Cartas Agrarias</b>	<b>Declaratorias de Permanencia</b>	<b>Títulos de Adjudicación</b>	<b>TOTAL</b>
Cantidad	87.275	12.476	1.843	101.594
Hectáreas	3.927.893	374.054	78.200	4.380.147
% Cantidad	86%	12%	2%	100%
% Superficie	90%	9%	2%	100%
Ha./Unidad	45,0	30,0	42,4	43,1

Fuente: Presentación del INTI, julio 2008.

**Cuadro N° 4  
Diferencias en estadísticas oficiales sobre rescate y regularización de tierras  
2003-2008**

	<b>Mppat*</b>	<b>Inti**</b>
Total ha. rescatadas	5.363.788,52*	1.907.748,00
Total ha. regularizadas	4.112.808,14	4.380.147,00
Cartas Agrarias	90.144	87.275
Declaratorias permanencia	19.853	12.476
Títulos de Adjudicación	4.341	1.843

\* Memoria y Cuenta 2008, excepto Total de Tierras Rescatadas que corresponden a la Memoria y Cuenta 2007.

\*\* Presentación del INTI, julio 2008, en "Sistematización y Análisis de la Misión Zamora", de Juan Luis Hernández.

Fuente: MPPAT: Memoria y Cuenta 2008, y cálculos propios utilizando la Memoria y Cuenta de 2009.

de regularizar las estadísticas ofrecidas por el MPPAT y el INTI, ya que la disparidad de las mismas no facilita la debida evaluación y la presentación de correcciones o propuestas oportunas por parte de los sectores interesados en aportar y contribuir en la elaboración de políticas públicas del sector.

En relación con la necesidad de contar con estadísticas confiables en materia agrícola, preocupa el retardo que tiene en su ejecución el VII Censo Agrícola y la falta de información por parte del MPPAT sobre el tema. Cabe recordar que el VII Censo Agrícola consta de tres etapas de ejecución: pre censal, censal y post censal. La primera de estas se realizó durante el ejercicio fiscal 2007 con la aplicación de un censo experimental en el estado Lara para obtener elementos que corrigieran el diseño estadístico propuesto. La fase censal debía haberse realizado durante 2008, y la post

censal, haber culminado y publicado sus resultados durante el primer trimestre de 2009. A más de un año de haberse cumplido el plazo de divulgación de los resultados censales, todavía no se sabe cuándo se presentarán los mismos, lo que trae aparejado un sinnúmero de inconvenientes a la hora de poder diagnosticar, evaluar y elaborar propuestas para el sector.

Como en años anteriores, nuevamente se presentaron denuncias sobre acciones de rescate de tierras realizadas por el INTI al margen de la legalidad. Cabe recordar que Provea planteó en el informe anterior que: *“Esta situación pone en primer plano la necesidad de exigir al INTI que los procedimientos que realiza en función del rescate de tierras y la regularización de las mismas se enmarquen en el principio de transparencia en la definición de los derechos de propiedad y acce-*

so a la tierra”<sup>3</sup>. Preocupa a Provea que este accionar irregular del INTI ponga en entredicho la justeza de las directrices constitucionales y las políticas destinadas a acabar con el fenómeno del latifundio en el país. En relación con la situación del latifundio y los conflictos generados por la demanda de tierras, el investigador del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes), Juan Luis Hernández, da cuenta del siguiente diagnóstico: “*El latifundio está fuertemente asociado a la ganadería extensiva de cría de bovinos en los Llanos Bajos y otras regiones apartadas del país, el cual está en una proporción importante, en manos de sectores económicos poderosos de las ciudades. El minifundio no está asociado a estos latifundios sino a sistemas productivos más intensivos. 8. Los conflictos por la tierra no han sido un fenómeno generalizado en el país y ellos cobran fuerza en zonas donde se han producido ocupaciones claramente abusivas de tierras públicas o no se ha completado y estabilizado el desarrollo agrícola y compiten sistemas productivos por imponerse*”<sup>4</sup>.

Sin embargo, la mayor parte de los procesos de rescate de tierras realizados durante el lapso que cubre el presente informe se ubican en zonas distintas a las señaladas más arriba y en zonas productivas del centro del país. Valgan como ejemplo dos casos que son demostrativos de la necesidad de que el Inti enmarque sus acciones en el respeto al debido proceso, la propiedad y la participación de las personas afectadas por sus actuaciones:

### **Ex Hacienda Monte Sacro**

En mayo de 2009, el INTI procedió a intervenir y expropiar esta finca que estaba situada en Chirgua, estado Carabobo, que había pertenecido originalmente a la familia del Libertador Simón Bolívar y con posterioridad al magnate norteamericano Nelson Rockefeller. Para el momento de la intervención del INTI la mencionada hacienda tenía tres dueños legalmente identificados: Gladys Iglesias (1.450 hectáreas), Jorge Ruiz del Viso (711 hectáreas) y Vivian Ruiz del Viso (730 hectáreas)<sup>5</sup>. Tenía una extensión de 2.733 ha. destinadas a la siembra de maíz y papas. A pesar de estar demostrada la cadena titulativa y encontrarse en plena producción, fue objeto de un proceso de rescate por parte del INTI, que argumentó que eran tierras baldías, aunado con su supuesto carácter ocioso.

Con posterioridad, cinco productores de papa (Luis Andrade, José García, Eduardo Lorenzo, Luis Ochoa y Carmelo Pérez) procedieron a comprar 78 has. para de esa manera continuar con su actividad de cultivo, pero fueron sorprendidos por una medida del Inti que procedió a expropiarlos argumentando que “*la medida de expropiación de tierras a cinco productores de papa se mantiene, debido a que los dueños de Monte Sacro nunca pudieron demostrar la propiedad de la tierra, por lo que esos predios aunque hayan sido vendidos a estos agricultores, siguen siendo del Estado*”<sup>6</sup>.

Por otra parte Juan Carlos Loyo, Presidente del INTI, explicó en la reunión realizada el

3. Ver PROVEA: Informe Anual 2008-2009. Caracas, 2010. Pág. 176.

4. Juan Luis Hernández: Op. cit.

5. La cadena titulativa de la Hacienda Monte Sacro data de 1827 y tuvo en total 11 propietarios.

6. NOTICIERO DIGITAL: Medida de expropiación de tierras se mantiene en Chirgua [en línea] <<http://174.132.92.100/forum/viewtopic.php?t=663692&highlight=&sid=0fbee9241b2aa3b066e58b9fa32bf340>> Consulta del 29.09.10.

27.03.10 en Chirgua que “*estos paperos deben adecuarse al nuevo modelo de producción social que son ‘las comunas’ y debido a que en Chirgua hay una comuna en plena formación estos agricultores deben manejarse siguiendo los lineamientos de ese tipo de trabajo comunitario*”<sup>7</sup>. Los cinco productores afectados afirmaron que en las 78 ha. se producía un millón de kilos de papa, al tiempo que daban trabajo a 500 personas de la zona. Esta medida del INTI generó una protesta de productores de papa de la zona de Chirgua que consistió en cerrar la carretera Panamericana por espacio de cuatro horas el día 25.03.10.

Vale precisar que en esa zona del estado Carabobo la siembra de papa es una actividad realizada durante varias generaciones, y que las experiencias de siembra adelantadas luego de la expropiación de la Hacienda Monte Sacro han terminado en un fracaso, según lo afirman productores de la zona. Carlos Luis Martínez, productor de papa independiente manifestó su preocupación porque “*el estado invirtió una alta suma de dinero para la producción de maíz y todo se perdió; luego se le otorgaron otros fondos para la siembra de papa a los mismos Consejos Comunales (en Monte Sacro) bajo la coordinación de la Corporación Venezolana Agraria (CVA); estos volvieron a improvisar y el resultado, un gran daño patrimonial a la Nación*”<sup>8</sup>. Martínez también explicitó las razones del fracaso: “*desconocimiento total de las labores agrícolas, pésima calidad de la semilla, mala asistencia técnica, graves fallas en la instalación del sistema de riego*”<sup>9</sup>.

Precisamente, la mala calidad de las semi-

llas de papa fue motivo de denuncias y protestas por parte de los productores de papa del estado Carabobo. La Federación Nacional de Asociaciones de Productores de Papas y Hortalizas (Fenaphort) introdujo el 27.09.09 una denuncia ante al Fiscalía 57 del Ministerio Público (MP) en la que solicitaba se paralizara la importación de semillas de papa por parte de la Empresa Comercializadora de Insumos y Servicios S.A. (CVA Ecisa) a la empresa canadiense Sociedad Mercantil Cropvise Inc., por haberse detectado con anterioridad que las semillas contenían la bacteria “Erwinia”, que produce la deshidratación y putrefacción del producto. El productor agrario, presidente de la Junta Comunal de Chirgua y militante del Partido Socialista Unido de Venezuela (Psuv), Martín Martínez, afirmó que “*el año pasado de las mil hectáreas que se sembraron en todo el eje occidental, se extrajeron 22 millones de kilos del tubérculo. Esto se traduce en un rendimiento de 22 mil kilos por hectárea. Este año hubo problemas con la semilla que se pudrió [...] En 2010 se sembró la misma extensión de tierras, pero se cosechó algo más de cinco mil kilos por hectárea. El mercado fresco y la agroindustria dejaron de percibir más de 16 millones de kilos de papa, lo que quiere decir que a la economía de estos valles le dejaron de entrar 44 millones, dos mil bolívares fuertes...*”<sup>10</sup>.

### **Finca Santa Clara**

Esta finca de 600 ha. de extensión se encuentra ubicada entre los municipios San Joaquín y Diego Ibarra del estado Carabobo, propiedad de la familia Lecuna desde el año 1891. Produce anualmente un promedio de 11.000

7. Ídem.

8. Fracaso de siembra en Chirgua debe llamar a reflexión oficial. *Notitarde*, 30.03.10, pág. 14.

9. Ídem.

10. Más de 16 millones de kilos de papa se perdieron en el eje occidental. *El Carabobeño*, 24.04.10, pág. D-5.

toneladas de caña de azúcar. El INTI comenzó un proceso de “rescate” de la finca el 31.05.10, para lo cual violentaron un portón ingresando a la fuerza con el apoyo de efectivos de la Guardia Nacional Bolivariana (GNB). La medida fue resistida por los dueños y trabajadores argumentando que la finca tenía una medida cautelar de protección otorgada por el Tribunal Agrario de San Carlos, estado Cojedes, debido a que estaba totalmente productiva en sus 400 hectáreas planas y las otras 200 la constituyen montañas y cerros no aptos para la producción agrícola. Clara Isabel Lecuna informó que: “La protección del Tribunal fue entregada en 2009 y ratificada en febrero de este año, además hemos entregado la cadena titulativa en cinco oportunidades al Inti”<sup>11</sup>.

Cabe destacar que, luego de siete años de la implementación de la Misión Zamora, se conocen resultados de una primera evaluación, en relación con el proceso de tenencia de la tierra. Hernández afirma, en cuanto a los problemas relacionados con la reestructuración de la tenencia de la tierra, que: “en relación a este objetivo parecería haber una dificultad que deriva de que si los latifundios más importantes se ubican en el Lla-

*no Bajo y están asociados a la ganadería de cría bovina, no parece posible que su erradicación, incluso total, pueda dar pie a un plan masivo de adjudicación de tierras pues en estos sistemas productivos la presencia de minifundistas no es muy importante y las extensiones de tierra que se requieren para que una familia pueda mantenerse son considerables, lo cual implica limitaciones al número de beneficiarios de las adjudicaciones”<sup>12</sup>.*

Para completar el análisis compartimos las conclusiones de un estudio comparativo entre los efectos de la reforma agraria de 1960 y el proceso iniciado en 2001 por el actual gobierno, realizado por el investigador Diosey Ramón Lugo-Morin<sup>13</sup>: “Un comparativo entre la reforma agraria de 1960 y la de 2002, revela que en el corto plazo el Inti ha incidido en la dinámica agraria. En la reforma agraria del 60 se benefició un promedio anual a 8.518 unidades domésticas campesinas equivalente a una población rural de 42.590 personas/año a una tasa promedio anual de superficie entregada de 318.474 ha con un PIB agrícola promedio de 5,2%; mientras que la reforma

**Cuadro N° 5**  
**Cuadro comparativo efectos reforma agraria**  
**1960-2002**

<b>Variables</b>	<b>Reforma Agraria de 1960 (40 años)</b>	<b>Reforma Agraria de 2002 (4 años)</b>
Unidades domésticas campesinas beneficiadas	366.284	80.191
Población rural beneficiada	1.687.040	400.955
Superficie entregada (ha)	13.694.399	3.608.406
Variación % con respecto al total	45,51	3,6 PIB
Agrícola promedio	5,2	5,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INTI (2007), BCV (2007), Delahaye (2003, 53; 2006a:97).

11. Trabajadores impidieron al INTI ocupar a la fuerza Finca Santa Clara. *El Carabobeño*, 01.06.10, pág. D-4.
12. Juan Luis Hernández: Op. cit.
13. Diosey Ramón Lugo-Morin: La dinámica agraria venezolana: reflexiones para su discusión. En: Revista Mundo Agrario. Pág. 11.

de 2002 en 4 años duplicó el número de unidades domésticas beneficiadas con una población rural de 80.190 personas/año a una tasa promedio anual de superficie entregada de 721.681 ha con un PIB agrícola promedio de 5,6%<sup>14</sup>.

## Políticas de financiamiento agrícola y asesoramiento técnico

En el informe anterior se afirmó que las políticas de financiamiento agrícola desarrolladas por el gobierno nacional: *“han sido progresivas y han generado cambios positivos en las conductas de la banca privada hacia el sector productor y campesino”*<sup>14</sup>. Esta afirmación es compartida también por Juan Luis Hernández, quien en su obra *“La agricultura en Venezuela”* afirma que: *“Los recursos destinados a la producción agrícola y el medio rural se han multiplicado, llegando a alcanzar niveles varias veces superiores a los asignados en cualquier período de gobierno anterior. Ahora no sólo se trata de recursos presupuestarios sino de los provenientes por distintas vías, específicamente de PDVSA [...] Este volumen de recursos significa un salto en las asignaciones a la agricultura y el desarrollo rural de proporciones importantes, que representa entre tres y seis veces los gastos reales promedio por período presidencial entre 1969 y 1993”*<sup>15</sup>.

Los recursos destinados al presupuesto del MPPAT del año 2009 alcanzaron Bs. F. 2.335.020.443<sup>16</sup>, que sumados a los Bs. F. 396.654.526,8 correspondientes a diez crédi-

tos adicionales aprobados por la AN, totalizan Bs. 2.731.672.969,8<sup>17</sup>. Para 2008, el presupuesto ordinario se ubicó en Bs. 1.645.073.400 y los créditos adicionales sumaron Bs. 3.397.615.579, para un total general de Bs. 5.042.688.579. Esto significa que el presupuesto del 2009 disminuyó en un 45,83% respecto a 2008, fenómeno que no ocurría en los últimos cinco años.

Por otra parte, el financiamiento agrícola se ha ido incrementando progresivamente, por parte del sector de la banca privada como del sector público. Según Hernández, *“Después de la crisis económico política del 2002-2003, los volúmenes de crédito para la producción agrícola crecen en forma exponencial hasta alcanzar volúmenes realmente significativos, que se ubican cerca de la cartera agrícola de la banca privada. En términos nominales el crédito concedido por el Estado al sector agrícola se multiplica casi nueve veces, lo cual significa que en términos reales el crecimiento también es muy alto, alcanzando el 364%; es decir, multiplicándose cerca de cuatro veces”*<sup>18</sup>. Esto puede apreciarse en el siguiente Cuadro N°6.

Según la Memoria y Cuenta del MPPAT de 2009, los créditos de la banca pública totalizaron Bs.F. 2.611.730.761 para el 2008 y Bs. F. 3.265.349.137. La misma Memoria y Cuenta informa que el Banco Agrícola de Venezuela (BAV) otorgó 11.862 créditos, en tanto que a través del Fondo para el Desarrollo Agrario Socialista (Fondas) se otorgaron 3.070 créditos a consejos comunales, 56 a comunidades indígenas y 585 a unidades de mecanización.

14. Ver PROVEA: Op. cit. Pág. 184.

15. Juan Luis Hernández: *La agricultura en Venezuela*. Centro Gumilla / UCAB. Serie Temas de Formación Sociopolítica. Caracas, abril 2010. FALTA PÁGINA

16. ASAMBLEA NACIONAL: Ley de Presupuesto Fiscal 2009 [en línea] <[www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com](http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com)> Consulta del 30.09.10.

17. En el año 2010 el Presupuesto del Mppat alcanzó la cantidad de 2.221.721.002 bolívares fuertes.

18. Juan Luis Hernández: Op. cit. Pág. 170.

**Cuadro N° 6**  
**Cartera agrícola de la banca comercial**  
**y financiamiento público agrícola**  
**Millones de Bolívars Fuertes**

<b>Año</b>	<b>Cartera Agrícola de la Banca</b>	<b>Financiamiento Público Agrícola</b>
2003	1.405	1.790
2004	2.937	4.516
2005	4.438	6.323
2006	6.967	8.993
2007	11.310	10.513
2008	17.699	15.957

Fuente: Sudeban y MPPAT. Tomado de Juan Luis Hernández: La Agricultura en Venezuela. Centro Gumilla y Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Pág. 171.

A los fines de evaluar la política crediticia de manera integral, el investigador Juan Luis Hernández no solo contempla el indicador de volumen crediticio sino su utilización y sus efectos en el desarrollo agrario.

### **Orientación y desarrollo de la producción agropecuaria**

Lo que se ha podido comprobar en el curso del presente año es que el gobierno nacional ha profundizado la orientación que prioriza el papel del Estado como agente económico activo en toda la cadena agroalimentaria, promoviendo y priorizando la participación estatal, promoviendo nuevas modalidades de producción social y minimizando la promoción del sector privado en el área, al que se lo visualiza como un competidor al que hay que debilitar y neutralizar, y no como un aliado en el objetivo de lograr incrementar la producción agropecuaria nacional.

Analizaremos a continuación los principales indicadores relacionados con la producción agropecuaria (participación del

PIB agrícola en el PIB nacional, evolución de las importaciones de alimentos, superficie cosechada y volumen cosechado).

En relación con las cifras del PIB agrícola, cabe destacar que a pesar de los esfuerzos que ha hecho el Ejecutivo por incentivar al sector durante los últimos años, la producción agrícola se encuentra estancada. Es un hecho demostrable que este sector tiene poco peso en la economía nacional. Para el año 2000, según el Banco Central de Venezuela (BCV), el PIB agrícola representaba el 5,4% del PIB. Para el cierre del tercer trimestre de 2009, tras nueve años de aplicación de las políticas oficiales en el área, el PIB agrícola solo ha crecido 0,3%, para ubicarse en 5,7% del PIB nacional<sup>19</sup>.

Según Fedegro, la evolución del PIB agrícola desde el año 2006 ha sido como se muestra en el Cuadro N°7.

La evolución de las importaciones agroalimentarias, que han venido aumentando interanualmente desde el año 1998, llegaron a su tope en 2008 cuando se ubicaron en 7.477.149 de dólares. En el año 2009, según

**Cuadro N° 7**  
**CIB total/PIB agrícola**  
**(millones de Bs. De 1997)**

<b>Año</b>	<b>PIB Total</b>	<b>PIB Agrícola</b>
2006	51.337.579	2.450.912
2007	55.650.086	3.213.868
2008	58.332.493	3.392.894 *
2009	56.022.000	3.437.824 *

\* Cifras preliminares. Con la actualización del año base, el BCV modificó las partidas que componen el PIB. El PIB agrícola a precios del 97 se obtuvo del nuevo Sistema de Cuentas Nacionales, con base en el programa Pracem del BCV, actualizado a la fecha hasta el año 2007. El BCV aún no ha publicado las cifras del PIB agrícola para el 2008 con el nuevo año base, por lo que en este año el PIB agrícola aún aparece agregado al PIB de restaurantes y hoteles. Fuente: Fedegro.

19. Angie Contreras: Producción agrícola tiene poco peso en la economía del país. *El Universal*, 26.11.09, pág. C-6.

cifras ofrecidas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) el valor de las importaciones del sector se ubicaron en 4.211 millones de dólares, lo que representa una disminución de 43,68%. Cabe mencionar que esta disminución no está asociada a un aumento de la producción agropecuaria nacional sino a la recesión económica que redujo la capacidad de compra del sector público y privado, y que incluso generó para ese momento desabastecimiento del mercado interno<sup>20</sup>. Venezuela ha sido un importador neto de alimentos durante los últimos 50 años, lo cual significa que es muy débil en términos de seguridad alimentaria. A modo de ejemplo, el 100% del trigo que se consume en el país es importado, así como también el 50% del azúcar, la leche en polvo, el maíz para consumo humano y animal y el 90% de las leguminosas y oleaginosas<sup>21</sup>.

Como bien lo señala el investigador Hernández, las importaciones agroalimentarias “disfrutan de transferencias de recursos públicos destinados a mantener bajos los precios de los alimentos”<sup>22</sup>, subsidio este de dimensión notablemente superior a los que otorga el Estado a distintos rubros de la producción agrícola.

En lo que se refiere a la producción agrícola vegetal, los resultados de la evaluación de la Misión Zamora sobre ese particular revelan que: “Entre 1998 y el 2007 el crecimiento de la agricultura ha sido modesto. El valor de la producción vegetal per cápita se ha incrementado en sólo 10% en estos 9 años, con una tasa de crecimiento

interanual de 1,1%. Como puede observarse en el gráfico, el crecimiento es producto del aumento en la producción de cereales que se incrementó en 69% con una tasa interanual de 6%. El maíz, con un incremento de más de 100% entre 1998 y el 2007, explica el 91% del crecimiento de la agricultura vegetal en ese período. Si no se incluyen los cereales, se hubiera producido un decrecimiento de 7%. Los rubros tropicales donde tenemos ventajas naturales y que pueden ser el centro de una agricultura sustentable tienden a retroceder significativamente”<sup>23</sup>:

La producción animal, en sus distintos componentes, tampoco ha evolucionado significativamente, y su pequeño crecimiento está vinculado a los productos avícolas. En relación con la producción y el consumo de carne se presenta la siguiente situación: “a partir del 2004 el consumo de carne bovina se dispara pasando de cerca de 16 kg/persona/año a más de 23 kg. Sin duda el crecimiento de la economía y el ingreso aumentan la demanda en forma significativa. Sin embargo y en sentido contrario podemos observar como la producción de carne, es decir el beneficio de reses de origen nacional, baja desde alrededor de 17 kg/persona/año a menos de 11 kg abriéndose una enorme brecha entre la producción y el consumo que es llenado por importaciones. [...] En efecto las importaciones de carne bovina pasan de unas 4 mil 300 toneladas promedio en el período 2001-2003 a más de 350 mil toneladas el 2008. Por otra parte, esta si-

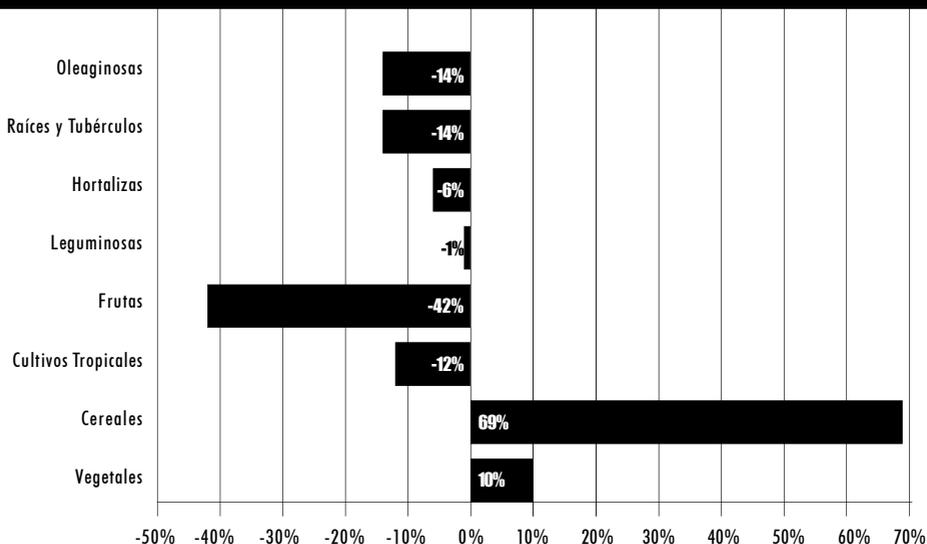
20. Según el BCV, las importaciones del último trimestre de 2009 se ubicaron en US\$ 8.410 millones, por debajo de las del mismo trimestre de 2008 (US\$ 14.740 millones), por efecto de reducciones de 46,5% y 30,2% en las compras de los sectores privado y público, respectivamente.

21. FAO: El Programa de Seguridad Alimentaria en Venezuela (PESA) [en línea] <<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/pesa/venez.htm>> Consulta del 01.10.10.

22. Juan Luis Hernández: Op. cit. Pág. 175.

23. Ídem. Pág. 178-179.

**Gráfico N°1**  
**Variación porcentual del valor de la Producción per Cápita en la agricultura vegetal 1998-2007**



Fuente: MAT tomado de la BDA de Innova (Precios constantes de 1984), en Juan Luis Hernández: Sistematización y Análisis de la Misión Zamora.

*tuación aunada a otro conjunto de factores provocan que el rebaño bovino no aumente considerablemente, manteniéndose prácticamente estancado desde el 2004, con crecimiento de solo 2%*<sup>24</sup>.

Cabe resaltar que, en relación con el aumento del consumo per cápita de carne bovina, el Vicepresidente de la República, Elías Jaua, con motivo del Día Mundial de la Alimentación, lo realzó como el indicador de *“un pueblo cada vez mejor alimentado y organizado, y consciente de que la alimentación es un derecho fundamental”*<sup>25</sup>, obviando la problemática de la caída de la produc-

ción nacional en este rubro y la sustitución por la importación de productos de nuevos socios comerciales como Argentina, Brasil y Uruguay. Al respecto, Provea reafirma que *“La seguridad alimentaria de un país se encuentra seriamente comprometida si el consumo de alimentos proviene de un porcentaje significativo de importaciones”*<sup>26</sup>.

Respecto a las estadísticas sobre la superficie cosechada de productos agrícolas, el Vicepresidente Jaua también afirmó que se había producido un *“incremento de la superficie agrícola en 21 % en los últimos 10 años”*<sup>27</sup>. Provea valora positivamente que

24. Juan Luis Hernández: Sistematización y Análisis de la Misión Zamora [en línea] <[www.innovaven.org/quepasa/agropo11.pdf](http://www.innovaven.org/quepasa/agropo11.pdf)> Consulta del 30.09.10.

25. Elías Jaua: Venezuela incrementó en 21% superficie agrícola en los últimos 10 años [en línea] <[http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/logros\\_enero.html](http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/logros_enero.html)> Consulta del 12.10.10.

26. Ver PROVEA: Informe Anual 2005-2006. Caracas, 2006. Pág. 66.

**Cuadro N° 7**  
**Superficie cosechada por según productos 2005-2007**  
**(en hectáreas)**

	1998	1999	2005	2006	2007	2008*	2009*
Cereales	1.150.446	672.221	1.068.449	1.183.974	1.115.001	1.239.794	1.246.719
Granos leguminosos	91.184	37.402	55.002	25.941	47.519	61.898	89.661
Textiles y oleaginosas	325.502	149.891	152.255	119.631	151.689	156.340	166.177
Raíces y tubérculos	79.215	82.393	86.837	89.247	81.282	80.545	86.163
Frutas	202.132	220.092	220.189	198.264	178.586	183.729	209.600
Hortalizas	29.879	42.097	65.809	62.250	54.323	76.464	81.548
Tropicales tradicionales	457.886	404.736	402.026	368.019	372.943	358.064	370.749
<b>Total</b>	<b>2.336.244</b>	<b>1.608.832</b>	<b>2.050.567</b>	<b>2.047.326</b>	<b>2.001.343</b>	<b>2.156.834</b>	<b>2.250.617</b>

Fuente: \*MPPAT: Memoria y Cuenta 2009 / Fedagro, estadísticas agrícolas.

en la Memoria y Cuenta del MPPAT del 2009 se hayan vuelto a publicar estadísticas sobre superficie cosechada y valor de la producción agrícola. Se aprecia en el siguiente Cuadro N°7.

Como puede observarse, la superficie cosechada de los siete tipos de productos agrícolas cultivados en el país entre 2005 y 2007 se mantiene casi estable con una leve tendencia a la disminución. En 2008 y 2009 se aprecia un leve incremento de la superficie cosechada pero todavía por debajo de las cifras de 1988 tomadas como referencia. También se aprecia incremento entre 1999 y 2009, en coincidencia con las apreciaciones oficiales. En definitiva se ha mejorado en relación

con la situación de 1999, cuando imperaba la tendencia que los expertos identificaron como de “apertura y liberalización”. Pero todavía la política agropecuaria del gobierno bolivariano no alcanza los niveles de la etapa 1983-1988, caracterizada por una política de apoyo y protección al agro en su conjunto. En el Cuadro N°8 se muestra la evolución de los volúmenes de producción.

Como se puede apreciar en el Cuadro N°8, el volumen de la producción agrícola se ha elevado levemente entre 2005 y 2009, tendencia que se aprecia desde 1998. El mayor aumento corresponde a los cereales, lo que resulta coherente pues se corresponde con el aumento de la superficie sembrada de ese

**Cuadro N° 8**  
**Volumen de producción agrícola por rubro 2005-2007**  
**(en toneladas)**

	1998	2005	2006	2007	2008*	2009*
Cereales	3.133.160	3.623.417	3.701.706	3.583.417	4.742.575	4.003.298
Granos leguminosos	33.600	42.568	22.322	39.789	50.565	67.173
Textiles y oleaginosas	569.416	550.633	556.072	636.109	656.116	642.916
Raíces y tubérculos	1.079.146	1.159.071	1.175.485	1.097.285	1.101.466	1.233.950
Frutas	2.977.714	2.923.048	2.457.172	2.716.541	2.575.135	2.948.820
Hortalizas	1.009.027	1.110.924	1.193.099	1.279.086	1.338.109	1.549.944
Tropicales tradicionales	8.208.162	9.739.537	9.419.458	9.785.095	9.350.272	9.007.989
<b>Total</b>	<b>17.010.225</b>	<b>19.149.198</b>	<b>18.525.314</b>	<b>19.137.322</b>	<b>19.814.238</b>	<b>19.454.090</b>

Fuente: \*MPPAT: Memoria y Cuenta 2009 / Fedagro, estadísticas agrícolas.

27. Elías Jaua: Op. cit.

rubro. Si en el análisis incluimos la variante de aumento poblacional, que llegó de 23.412.742<sup>28</sup> habitantes en 1998 a 28.384.132<sup>29</sup> en 2009 (21,23%), queda en evidencia que con solo 14,37% de aumento del volumen de producción de alimentos no se puede garantizar la seguridad alimentaria de la actual población.

## **Desarrollo normativo y jurisprudencial**

### ***Reforma de Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola***

Cabe destacar que finalmente en junio de 2010, la AN aprobó la Ley de Reforma Parcial de la LTDA<sup>30</sup>, que implicó la modificación, supresión e incorporación de artículos y la inclusión de disposiciones transitorias<sup>31</sup>.

Históricamente las leyes de reforma agraria han generado controversias entre las personas afectadas y los gobiernos que las promueven o intentan aplicar. En Venezuela esto ha ocurrido en tres oportunidades en el pasado<sup>32</sup>; en las dos primeras los gobiernos que las impulsaron no las pudieron aplicar porque fueron derrocados luego de promulgarlas. Cabe destacar que en esta oportunidad, a pesar del debate y la confrontación, no está planteado un escenario tan grave y antidemocrático, pero sí pre-

ocupa que la AN no haya abierto una consulta amplia y democrática durante el proceso legislativo de reforma, lo que hubiese permitido advertir algunas falencias de la ley que pudieron haberse subsanado.

En la presente reforma de la LTDA destaca la del artículo 1, donde además de la tradicional “*eliminación del latifundio*”, que es un mandato constitucional, se incorpora la eliminación de la “*tercerización*”, considerados ambos “*como sistemas contrarios a la justicia, la igualdad, el interés general y a la paz social en el campo*”.

El artículo 2 establece que “*queda afectado el uso de las tierras públicas y privadas con vocación de uso agrícola*”, dependiendo del INTI las tierras de su propiedad, y las tierras baldías, de la República. En el caso de las tierras baldías en jurisdicción de los estados y municipios, su administración será responsabilidad de dichos entes, en tanto y en cuanto cumplan con la presente Ley. De no ser así, serán administradas por el Ejecutivo Nacional. En el caso de las tierras privadas “*quedan sujetas al cumplimiento de la función social de la seguridad alimentaria de la Nación. En tal sentido, deben someter su actividad a las necesidades de producción de rubros alimentarios de acuerdo a los planes de seguridad agroalimentaria es-*

28. Proyección de Población del INE.

29. Ídem.

30. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.991, de fecha jueves 29.07.10.

31. Los artículos modificados fueron los siguientes: 1, 4, 5, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 17, 18, 23, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 63, 64, 65, 66, 70, 72, 82, 83, 84, 85, 89, 91, 97, 102, 117, 118, 125, 128, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 168, 179, 202 y 220. Se modificó la Disposición Transitoria Décima Séptima. Se suprimieron los artículos 103, 104, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160 y 161; los Capítulos IV y XIX y la Disposición Transitoria Novena. Se incorporaron los Capítulos IV del Título IV; el Capítulo V del Título V y las Disposiciones Transitorias Décima Sexta y Décimo Octava. Se suprimieron los artículos 103, 104, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160 y 161; los Capítulos IV y XIX y la Disposición Transitoria Novena. Se incorporaron los Capítulos IV del Título IV, el Capítulo V del Título V y las Disposiciones Transitorias Décima Sexta y Décimo Octava.

32. Los gobiernos venezolanos que promulgaron leyes agrarias fueron los de Isaías Medina Angarita (1941-1945), Rómulo Gallegos (1948) y Rómulo Betancourt (1960).

*tablecida por el Ejecutivo Nacional”* (subrayado nuestro).

A su vez, el reformado artículo 7 incorpora una nueva definición del concepto de latifundio: *“toda aquella extensión de tierras que supere el promedio de ocupación de la región o no alcance un rendimiento idóneo del ochenta por ciento (80%). El rendimiento idóneo responderá a la vocación de uso agrícola de la tierra y su capacidad de uso agroproductivo, de acuerdo a planes y políticas del ejecutivo nacional, en el marco de un régimen que favorezca el bien común y a la función social”*. Define también la tercerización como contraria al desarrollo del país: *“El latifundio, así como la tercerización, son mecanismos contrarios a los valores y principios del desarrollo agrario nacional y, por lo tanto, contrarios al espíritu, propósito y razón de la presente Ley”*.

El artículo 12 define el *“derecho de propiedad agraria”* al reconocer *“el derecho a la adjudicación de tierras a toda persona apta para el trabajo agrícola”*, precisando que *“en ejercicio de ese derecho, el campesino o campesina podrá usar, gozar y percibir frutos de la tierra”*, con la siguiente limitación: *“El derecho de propiedad agraria se transfiere por herencia a los sucesores legales, pero no puede ser objeto de enajenación alguna”*. Relacionado con el tema, el artículo 66 define como título de adjudicación de tierras al *“documento emanado del Inti, mediante acto administrativo, a través del cual se transfiere la posesión legítima de las tierras productivas ocupadas y trabajadas por el adjudicatario, que le confiere el derecho a transferir, por herencia el goce y disfrute de las mismas. Los derechos emanados del título de adjudicación no pueden ser enajenados”*. Asimismo, el INTI podrá revocar la adjudica-

ción otorgada cuando el adjudicatario no haya cumplido con el compromiso de trabajar la tierra (artículo 67).

Los beneficiarios preferenciales de la adjudicación de tierras están definidos en el artículo 14, siendo ellos, en primer lugar las *“ciudadanas venezolanas que sean jefas de familia y se comprometan a trabajar la tierra para manutención de su grupo familiar e incorporación al desarrollo de su comunidad y la Nación”*, y también aquellos campesinos o campesinos que *“hubieren permanecido por un periodo ininterrumpido superior a tres años trabajando tierras privadas, bajo alguna forma de tercerización, cuando estas fueran expropiadas por el INTI”*.

El artículo 16 amplía los derechos de los trabajadores y trabajadoras agrícolas, ya que además de gozar de los beneficios previstos en la Ley Orgánica del Trabajo establece que *“participará al final de cada ciclo agrícola permanente o de recolección de cosecha, de utilidades sobre la venta del producto”*.

El artículo 17 garantiza la permanencia de distintos grupos de población en tierras con vocación de uso agrícola, entre ellos pequeños y medianos productores ocupantes de tierra de forma pacífica, a grupos organizados para el uso colectivo de la tierra y a campesinos y campesinas que trabajen en tierras privadas bajo régimen de tercerización.

Por su parte, el artículo 27 crea el Registro Agrario como una oficina dependiente del INTI que tendrá por objeto el control e inventario de todas las tierras con vocación de uso agrario. El catastro de tierras previsto en la Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional seguirá a cargo del Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar, estableciéndose la colaboración entre ambos organismos públicos.

En relación con la afectación de uso y redistribución de las tierras, el artículo 34

establece que el INTI podrá: “rescatar toda tierra de su propiedad, o del dominio de la República, institutos autónomos, corporaciones, empresas del Estado, fundaciones o cualquier entidad de carácter público nacional, incluso baldíos nacionales que se encuentren ociosas o sujetas de uso no conforme”. Por otra parte, el procedimiento de rescate de tierras regulado en el artículo 82 establece que: “el Inti, podrá rescatar las tierras aún en los casos que la propiedad sea atribuida a particulares, cuando al efectuar el análisis documental de los títulos suficientes que fueran requeridos a aquel que se atribuye el derecho de propiedad, éste no logre demostrar en perfecta secuencia y encadenamiento de las titularidades de dominio y demás derechos alegados, desde el desprendimiento válidamente otorgado por la nación venezolana, hasta el título debidamente protocolizado por parte de quien alega la propiedad” (subrayado nuestro).

En el artículo 35 se establece que se podrán presentar denuncias ante la Oficina Regional de Tierras cuando se tenga conocimiento de tierras ociosas o de uso no conforme. En la anterior ley se preveía la denuncia de tierras ociosas o incultas (tierra infrutilizada), y en la actual se emplean los conceptos de tierras ociosas o de uso no conforme, que se definen en el mencionado artículo. Se consideran ociosas: “las tierras con vocación agrícola que no estén siendo desarrolladas bajo ninguna modalidad productiva agrícola, pecuaria, acuícola ni forestal y aquellas en las cuales se evidencia un rendimiento idóneo menor al ochenta por ciento (80%)”. Se consideran de uso no conforme: “1. Las tierras cuya utilización resulte contraria a los planes nacionales de desarrollo y seguridad alimentaria. 2. Las tierras en las que se realicen actividades agrícolas distintas a las

*que corresponda según la clasificación de los suelos establecida para cada rubro. 3. Las tierras aprovechadas a través de la tercerización. 4. Aquellas tierras que se encuentren dentro del área de influencia de proyectos agroproductivos o agroecológicos de carácter estratégico desarrollados por el Ejecutivo Nacional, cuando su uso sea contrario a los objetivos del respectivo proyecto”.*

Respecto al controvertido tema del procedimiento de expropiación, el artículo 70 establece que: “Para llevar a cabo la expropiación prevista en esta Ley se requiere Resolución del Directorio del INTI mediante la cual se acuerda el inicio del procedimiento de expropiación contentiva de: 1. Las razones que justifiquen que la expropiación a efectuarse es necesaria para la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola, a fin de asegurar su potencial agroalimentario. 2. Identificación del área objeto de expropiación. La Resolución prevista en este artículo deberá publicarse en la Gaceta Oficial Agraria y en un periódico de circulación regional”.

De los artículos 71 al 81 la LTDA determina el procedimiento de expropiación, destacando como pasos a seguir la citación, comparencia, negociación amistosa y procedimiento ante el Tribunal Superior Regional Agrario. En el caso de la negociación amistosa, el artículo 75 estipula que: “Culminada la negociación se presentará ante el Tribunal Agrario Regional correspondiente, a fin de proceder a la ejecución voluntaria de la ocupación previa y continuar este órgano la tramitación de la homologación correspondiente” (subrayado nuestro). En caso de no lograrse una negociación favorable, el Inti iniciará el procedimiento de expropiación forzosa (artículo

76), para lo cual debe presentar la correspondiente solicitud ante el Tribunal Superior Regional Agrario (artículo 77).

La reforma de la LTDA incluye el artículo 86 (90 en la ley de 2001), en el cual se desconocen los derechos sobre las bienhechurías de los ocupantes ilegales o ilícitos.

Una novedad en la reforma de la LTDA es la incorporación de un capítulo titulado “*De la actividad agraria del Estado*”, que consta de cinco artículos (145 a 150). Destaca el artículo 145, que establece que “*El Ejecutivo Nacional podrá asumir directamente las actividades de producción primaria, industrialización, distribución, intercambio y comercialización...*”, lo que reafirma el rol preponderante que asumirá el Estado en el proceso de desarrollo agrícola nacional. En concordancia con esta visión, el artículo 146 autoriza al Ejecutivo Nacional a crear “*una empresa de propiedad estatal, que tendrá el carácter de empresa matriz [...] dirigido a la consolidación de una participación determinante del Estado venezolano en la producción, manufactura, distribución, intercambio y comercialización, nacional e internacional, de productos agrícolas y alimentos*”.

En relación con el Título “La Jurisdicción Especial Agraria”, la nueva ley, si bien reformó de forma un total de seis artículos, mantiene la Disposición Derogatoria Tercera que deroga la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios vigente desde 1982<sup>33</sup>.

Destaca entre las Disposiciones Transitorias la Décimo Segunda, que establece: “*Quedan excluidos del derecho de adjudicación de tierras, de la garantía de perma-*

*nencia y demás beneficios de esta ley, los ciudadanos y ciudadanas que hayan optado por las vías de hecho, la violencia o los actos ilícitos para ocupar tierras agrarias desde el 1° de octubre de 2001*”.

Finalmente, en las Disposiciones Finales destaca la incorporación de la Décima, que reza: “*Los Registradores y Notarios exigirán las autorizaciones previstas en esta Ley, y no podrá protocolizarse, reconocerse o autenticarse por ante Notaría u Oficina de Registro Público alguna, sin la debida autorización del Inti, ningún acto de transferencia de la propiedad o gravamen de tierras con vocación agrícola o bienhechurías fomentadas en dichas tierras, o mediante las cuales se efectúe la constitución de sociedades, celebración de contratos de mandato, arrendamiento, comodato, cesión de derechos, medianería, aparcería, usufructo o, en general, cualesquiera documentos o negocios jurídicos, que impliquen el aprovechamiento de predios rurales con vocación agrícola de forma indirecta*” (subrayado nuestro).

### **Comentarios sobre la Ley de Reforma Parcial de la LTDA**

Para Provea es importante destacar que el análisis o evaluación de una ley debe basarse en el marco constitucional vigente en el país. En este sentido, cualquier legislación agraria debería tener presente el rol complementario del Estado con el sector privado de la economía, definido por el artículo 299 constitucional en los siguientes términos: “*...El Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor*

33. Publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 3.015 Extraordinaria del 13 de septiembre de 1982.

agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta” (subrayado nuestro).

Además debe asegurar el derecho de propiedad garantizado por el artículo 115, que establece que: “...Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes” (subrayado nuestro).

Específicamente en relación con las políticas públicas a desarrollar por el Estado, la Constitución plantea en el artículo 305 que: “El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación. A tales fi-

nes, el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueren necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento...” (subrayado nuestro).

A su vez el artículo 306 de la CRBV plantea que: “El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional. Igualmente fomentará la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante la dotación de las obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica” (subrayado nuestro).

Y finalmente, el artículo 307 constitucional es claro al establecer que: “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. Los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productoras agropecuarias tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados en la ley respectiva. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola. El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario...” (subrayado nuestro).

Cabe destacar que el artículo 1 de la ley incorpora, además del latifundio, a “la tercerización como sistema contrario a la

justicia, al interés general y la paz social en el campo”. Este concepto, la “tercerización”, es en opinión del abogado Ali Venturini Villarroel “ajeno hasta ahora a la terminología del Derecho Agrario Venezolano”, y es entendido doctrinariamente como “una fórmula contractual integrativa de la empresa productiva en general y de la agraria en particular, equivale al `outsourcing` norteamericano que consiste en asignar a un `tercero` la realización de actividades específicas de una empresa dada. Se llama también `externalización` y/o subcontratación”<sup>34</sup>. El artículo 7 define la define como “toda forma de aprovechamiento de la tierra con vocación de uso agrícola mediante el otorgamiento a un tercero del derecho de usufructo sobre ésta o el mandato de trabajarla, ya sea a través de la constitución de sociedades, arrendamientos, comodatos, cesión de derechos, medianería, aparcería, usufructo o, en general, cualquier forma de negocio jurídico, oneroso o no, con los cuales el que se atribuye la propiedad de la tierra efectúa su aprovechamiento con la intermediación de un tercero, o lo delega en él”.

Según Venturini Villarroel, incluir a la “tercerización” como un sistema contrario “a la justicia, la igualdad, el interés general y a la paz social en el campo” es un error y “adolece de una equivocación palmaria, ya que, visualiza la `tercerización` como un negocio jurídico ilícito”<sup>35</sup>, per se, lo que es una calificación punitiva sin fundamento. Opi-

na también que el legislador ignoró que “tales contratos podrían ser totalmente compatibles con la función social de la tierra”. Además, el citado autor advierte que la “tercerización” sería aplicable solo a las tierras con vocación de uso agrícola, o sea que en su opinión “no habría `tercerización` agraria cuando el contratante mundial sea un ocupante u otro titular de legítima tenencia y también cuando las tierras objeto de la misma tengan vocación de uso distinto (ganadero, forestal, acuacultural, entre otros)”<sup>36</sup>.

Vale recordar que al menos uno de los aspectos comprendidos dentro del actual concepto de “tercerización”, el arrendamiento de tierras, también fue objeto de polémicas en el pasado. En los gobierno de Isaías Medina Angarita y Rómulo Gallegos se legisló para evitar abusos de los latifundistas en contra de los arrendatarios<sup>37</sup>, de tal modo que la figura de arrendatarios de tierras es de vieja data en Venezuela. La opinión predominante en aquella época era que: “Este tipo de arrendamientos significaba una forma de explotación del terrateniente al campesino carente de tierra y, por ende, una vía de consolidación del latifundismo...”<sup>38</sup>. Esos gobiernos promovieron la protección de los campesinos arrendatarios de las amenazas de desalojo por parte de los latifundistas y las políticas públicas de arrendamiento de tierras nacionales y baldías a los campesinos sin acceso a la tierra. Según la investigadora Graciela Párraga García, en el caso venezolano: “ni Medina Angarita, ni Gallegos pudie-

34. Ali Venturini Villarroel: Urbi et Orbi: La tercerización agraria. *La Razón*, 10.10.10, pág. A-6.

35. Ídem.

36. Ali Venturini Villarroel: Op. cit.

37. Los arrendatarios trabajaban un lote de tierras asignado por el latifundista mediante un contrato preestablecido, el cual contemplaba el pago en especie, dinero o en trabajo.

38. Graciela Párraga García: Arrendamiento de Tierras y legislación agraria en Venezuela durante el período 1941-1948. En: Centro de Investigaciones Socio humanísticas de la Universidad de Oriente. Núcleo de Anzoátegui. Vol. 13. N° 1:74-81. 2001. Pág. 73.

ron aplicar las leyes de Reforma Agraria de 1945 y de 1948, respectivamente, porque fueron derrocados semanas después de promulgarlas”<sup>39</sup>.

Posteriormente, en 1960 fue aprobada por el gobierno de Rómulo Betancourt la Ley de Reforma Agraria, que estableció en su artículo 27 el procedimiento de expropiación de tierras, para “aquellas tierras que no cumplan su función social, en el siguiente orden de prelación: 1) Las incultas, y entre ellas las de mayor extensión; las explotadas indirectamente por medio de arrendatarios, medianeros, colonos y ocupantes; y las no explotadas durante los últimos cinco años anteriores al proceso de expropiación” (subrayado nuestro). Si bien no estaba prohibido expresamente el arrendamiento de tierras, sí estaba entre aquellas a ser expropiadas las que estuvieran arrendadas. Este es el antecedente primario que recoge y amplía la actual Ley de Reforma de la LTDA, en relación con lo que se denomina ahora “tercerización”.

En opinión de Provea, la prohibición absoluta de la denominada “tercerización” de las tierras contraría el artículo 115 constitucional, ya que restringe el derecho a la propiedad, que incluye el uso, goce, disfrute y disposición de bienes. Tal prohibición afecta el derecho a disponer, en particular en la modalidad de alquilar. Si bien es cierta la existencia de una acertada política agraria, debe incentivar el compromiso de los propietarios de dar un uso adecuado a la tierra. La complejidad del proceso productivo agrícola no debe cerrar las posibilidades de aplicar modalidades que favorezcan la producción y el desarrollo económico y social en el

campo. No cabe este señalamiento en el caso de las tierras propiedad del INTI, de la República, las baldías nacionales y de estados o municipios, ya que al ser propiedad del Estado, este tiene la potestad de regular las condiciones en que adjudica o entrega la tenencia de la tierra. En todo caso la crítica no es de orden legal constitucional, sino en función de criterios técnicos sobre restricciones que limitan las condiciones en que puede producir la tierra.

En relación con el cambio en la definición de latifundio, Fedeaagro explicita que “Este concepto, arrancó con la Ley promulgada en 2001, como toda extensión de tierras ociosa o inculta que superara las 5.000 ha en tierras de VI y VII clase o sus equivalencias. En la reforma de 2005 fue modificado, calificando como latifundio, la tenencia de tierras ociosas o incultas en extensiones superiores al promedio de ocupación de las tierras de la región y con un rendimiento idóneo inferior al 80%. En la reforma de 2010, se suprime la condición de ociosa o inculta. Ahora es latifundio toda extensión que supere el patrón de ocupación de la región y con rendimiento idóneo inferior al 80%”<sup>40</sup>.

Como se ve, el concepto es mucho más limitante y restrictivo que los anteriores, con lo cual el número de latifundistas será seguramente mayor a los reconocidos en el último censo agrario. Además, con algunas indefiniciones importantes según Fedeaagro: no conocer cuál es el promedio de ocupación de tierras de cada región, cuál es y cómo se determina el rendimiento idóneo y las bases de cálculo, y el desconocimiento de los agricultores sobre los planes nacionales

39. Ídem.

40. FEDEAGRO: Para Fedeaagro, la Reforma de la Ley de tierras; además de violar la normativa constitucional, impactará negativamente la actividad agrícola. Noticias y Comunicados. Caracas, 10.08.10.

agroalimentarios. Que en tan solo 10 años el concepto haya sido modificado en tres oportunidades refleja un nivel de improvisación en la promulgación de los textos legislativos y genera inseguridad jurídica. Cabe acotar que el artículo 31 establece que el INTI llevará en el Registro Agrario “*un inventario de las aguas y de las tierras con vocación de uso agrícola disponibles para su desarrollo. A tal efecto los consejos comunales participarán activamente en el levantamiento de la información a ser empleada para la formación, actualización y control del Registro Agrario...*”, lo que confirma que todavía no se conoce el promedio de tierras por región y la necesaria para evaluar el rendimiento idóneo de las distintas tierras de vocación de uso agrícola. Esto sin duda alguna genera inseguridad e incertidumbre en los distintos sectores del campo venezolano.

Preocupan también las limitaciones que establece el artículo 12 al derecho de propiedad garantizado por el artículo 115 constitucional, ya que se elimina el derecho de disposición de la tierra en el caso de las adjudicadas por el INTI, al establecer que: “*El derecho de propiedad agraria se transfiere por herencia a los sucesores legales, pero no puede ser objeto de enajenación alguna*”.

También el cambio en el nombre de tierra inculca (o infrautilizada) por el de “tierras de uso no conforme” genera inseguridad, dado que el nuevo concepto establecido en el artículo 35 es mucho más amplio, permitiendo que ante una denuncia se inicie un procedimiento de rescate de tierras y adjudicación, en los siguientes casos: 1) las tierras cuya utilización resulte contraria a los planes nacionales de desarrollo y seguridad agroalimentaria; 2) las tierras en las que se realicen actividades agrícolas distintas a las que corresponda se-

gún la clasificación de los suelos para cada rubro; 3) las tierras aprovechadas a través de la tercerización; y 4) aquellas tierras que se encuentren dentro del área de influencia de proyectos agroproductivos o agroecológicos de carácter estratégico desarrollados por el EN, cuando su uso sean contrarios a los objetivos del respectivo proyecto. Preocupa que en razón de este último apartado se pueda declarar cualquier proyecto como estratégico y que se rescate o expropie una propiedad aún si la misma cumple con la función social de la tierra.

Otro aspecto crítico es que en el proceso de negociación por la expropiación de tierras por parte del INTI (artículo 75), este organismo puede proceder a la “ejecución voluntaria de ocupación previa” de la tierra, antes de que el Tribunal Agrario Regional tramite la homologación correspondiente. En opinión de Provea, esta ocupación previa no puede considerarse una decisión libre del propietario, ocupante o adjudicatario de la tierra, pues se encuentra forzosamente sometido a un proceso de negociación luego de que fue notificado del proceso de expropiación. Pero además, este artículo violenta la CRBV, que garantiza a través del artículo 115 que: “*Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes*”. Si bien puede aceptarse que la expropiación de un latifundio obedece a las razones de utilidad pública o de interés social, se requiere de la segunda condición -la sentencia firme y el pago oportuno de justa indemnización- para que la administración pueda proceder a expropiar y ocupar la tierra. Todo proceso de expropiación debe garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso, y tanto en las

normas como en los hechos, la manera como se vienen realizando las expropiaciones colocan a los afectados en altos niveles de vulnerabilidad y desigualdad y es una fuente de conflictividad que pudiera evitarse si se cumplen de manera razonable los mandatos de la Constitución.

Vinculado con el proceso de rescate de tierras, la reforma de la LTDA vuelve a incluir un artículo que en su oportunidad la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) declaró inconstitucional<sup>41</sup>. Nos referimos al artículo 86, que en espíritu y propósito es semejante al artículo 90 de la originaria LTDA, que en noviembre de 2002 fue declarado inconstitucional por la máxima instancia judicial del país<sup>42</sup>. En aquella oportunidad, como ahora, la AN evade el mandato de la máxima instancia judicial. En su oportunidad la Sala Constitucional del TSJ en sus “Consideraciones para Decidir” sobre la inconstitucionalidad el artículo 90 opinó que: *“El artículo 90, en definitiva, no se corresponde con la idea sustancial de la Constitución y de la ley misma, pues pretende desconocer la existencia de la propiedad y la utilidad social que dentro del ámbito agrario cumple, con lo cual, de admitirse la tesis que propugna el indicado artículo, se estaría atentando no sólo contra el derecho a la propiedad estatuido en el artículo 115 de la Constitución, sino contra todo aquello que ha inspirado durante décadas el Estado Social y de Derecho recogido tanto en el texto constitucional vigente como en la Constitución de 1961.*

*No reconocer la propiedad de los bienes que existan sobre las tierras del indicado Instituto Nacional de Tierras, atenta contra el derecho a la propiedad, y hace que el Instituto incurra en un enriquecimiento sin causa, pues se subvierte la idea de accesión inmobiliaria en sentido vertical, que acarrea la inconstitucionalidad de la norma.*

*El derecho a la propiedad es un derecho esencialmente limitable, dado su utilidad social, pero dicha limitación no puede suponer un desconocimiento del derecho, por su rango constitucional, una absorción de las facultades del propietario al extremo que llegue a eliminarlo, pues de ese modo no se estaría garantizando esa protección que la Constitución le otorga. De tal manera que, siendo que con la norma en referencia se desconoce de manera absoluta el derecho a la propiedad sobre las bienhechurías realizadas por los ocupantes de las tierras del Instituto Nacional de Tierras, esta Sala declara la nulidad del artículo 90 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario”<sup>43</sup>.*

En definitiva, la AN aprobó la inclusión del inconstitucional artículo ahora numerado 86, que reza: *“A los efectos de esta Ley, la ocupación ilegal o ilícita de tierras con vocación agrícola, no genera ningún derecho; por tanto, la administración agraria no estará obligada a indemnizar a los ocupantes ilegales o ilícitos de las tierras con vocación agrícola susceptibles de rescate, por concepto de bienhechurías que se encuentren en dichas tierras”*.

Otro grave error del legislativo fue la derogación de la Ley Orgánica de Tribunales y Pro-

41. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sala Constitucional. Sentencia del 20.11.02. Exp. N° 02-03.11.

42. Ver PROVEA: Informe Anual 2004-2005 [en línea] <[http://www.derechos.org.ve/proveaweb/wp-content/uploads/05\\_tierra.pdf](http://www.derechos.org.ve/proveaweb/wp-content/uploads/05_tierra.pdf)> Consulta del 20.09.10.

43. SALA CONSTITUCIONAL DEL TSJ: Decreto con rango y fuerza de LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO, publicado en la Gaceta Oficial N° 37.323 del 13 de noviembre de 2001 [en línea] <<http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2855-201102-02-0311.htm>> Consulta del 29.09.10.

cedimientos Agrarios vigente desde 1982, a través de la Disposición Derogatoria Tercera, que por ser de rango inferior no puede derogar una ley de orden superior como lo es una orgánica. La confusión es tal que en la Disposición Transitoria Décimo Séptima se afirma que el Título V “De la Jurisdicción Especial Agraria” continuará vigente “*hasta tanto entre en vigencia la nueva Ley Orgánica Procesal Agraria*”.

Preocupa también el contenido de la Disposición Final Décima, que plantea que los registradores o notarios no podrán protocolizar, reconocer o autenticar sin autorización del INTI “*ningún acto de transferencia de la propiedad o gravamen de tierras con vocación agrícola o bienhechurías fomentadas en dichas tierras, o mediante las cuales se efectúe la constitución de sociedades, celebración de contratos de mandato, arrendamiento, comodato, cesión de derechos, medianería, aparcería, usufructo o, en general, cualesquiera documentos o negocios jurídicos, que impliquen el aprovechamiento de predios rurales con vocación agrícola de forma indirecta*”. Esta restricción puede entenderse para el caso de tierras propiedad del INTI, pues las normas que regulan la adjudicación establecen que las tierras en esa condición no se pueden enajenar, pero resulta una violación al derecho de propiedad si la norma se extiende a las tierras privadas.

Vale destacar que la LTDA contiene aspectos positivos en relación con la protección de los derechos de los campesinos y productores agrarios en temas como el apoyo crediticio y la asesora-

ría técnica (artículos 8, 9, 10 y 11), la protección contra el desalojo (artículos 17 y 18), y la protección de la Ley Orgánica y del Trabajo (LOT) para los trabajadores del campo. Esta última, a través del artículo 16, incluye una importante ampliación de derechos como la participación “*al final de cada ciclo agrícola permanente o de recolección de cosecha, de utilidades sobre la venta del producto*”.

Asimismo, destaca positivamente a favor del interés general, que la ley contemple en la Disposición Transitoria Décimo Segunda que: “*Quedan excluidos del derecho de adjudicación de tierras, de la garantía de permanencia y demás beneficios de esta Ley, los ciudadanos y ciudadanas que hayan optado por las vías de hecho, la violencia o actos ilícitos para ocupar tierras desde el 1° de octubre de 2001*”. Provea valora esta disposición, pues puede contribuir a disminuir el fenómeno de la violencia en el campo, tema del que nos ocupamos más adelante.

### **Jurisprudencia Agraria**

En el ámbito judicial nuevamente preocupa que luego de haber transcurrido 44 meses de que la Sala Social del TSJ admitiera un recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra los artículos 85, 86<sup>44</sup> y 119, ordinal 17° de la mencionada ley, todavía no se haya sentenciado, en claro ejemplo de retardo procesal. Esta situación mantiene la inseguridad jurídica en el campo y potencia los conflictos que ocurren por actuaciones administrativas del INTI.

44. Fue presentado el 30.06.05 por Pedro Pablo Alcántara, en ese entonces Presidente de la Sub Comisión de Agricultura y Tierras de la Comisión de Desarrollo Económico de la Asamblea Nacional, y Álvaro Rodríguez Sigala. Argumentaron que el artículo 85 de la LTDA, “*violenta el derecho a la propiedad consagrado por el artículo 115 de la Constitución Nacional y el principio de la separación de los poderes, previsto en los artículos 136 y 137 eiusdem*”. Los demandantes argumentaron en su escrito que el artículo 85 de la referida LTDA “*(...) incluye en el supuesto normativo evidentes visos de inconstitucionalidad, materia sobre la cual ya se había pronunciado en fecha 20 de noviembre de 2002, esta Sala Constitucional, al conocer y decidir con lugar la inconstitucionalidad del artículo 89 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, reformado y condensado en un solo texto con la Ley en actual vigencia, en el caso Federación Nacional de Ganaderos contra el Instituto Nacional de Tierras (...)*”. En el caso del artículo 86 de la LTDA, el mismo “*violenta el derecho a la propiedad consagrado por el artículo 115 de la Constitución Nacional (sic) y el principio de separación de los poderes, previsto en los artículos 136 y 137 eiusdem*”.

## Violencia y conflictividad social en el campo

Como en anteriores informes, el proceso de reforma agraria que se adelanta en Venezuela a través del “*rescate de tierras ociosas o de uso no conforme*” continúa generando conflictos y violencia en el campo. Provea tuvo conocimiento en el periodo de dos casos de violaciones al derecho a la vida que afectaron a tres dirigentes campesinos.

El primer caso es el de Lucy de DÍAZ y José DÍAZ, integrantes de un Consejo Comunal del estado Táchira que desde hace dos años “*lideraban la lucha por el rescate de un lote de tierras cuyo supuesto dueño murió hace dos años*”, según refirió el diputado Braulio Álvarez. La pareja fue interceptada por personas desconocidas en horas de la noche en la “*ocupación*”<sup>45</sup> Juan Vicente Gómez el 29.01.10. Con posterioridad, el 01.02.10 sus cadáveres aparecieron con 5 y 6 disparos cada uno<sup>46</sup>.

Posteriormente, el Frente Nacional Socialista de Campesinos y Pescadores Simón Bolívar, conjuntamente con el Frente Nacional de Mujeres Campesinas Socialistas<sup>47</sup>, denunciaron el asesinato del campesino José Salvador RIVERO, quien junto a otros de la zona conocida como El Trueno encabezaba la lucha por el rescate de tierras en la parroquia Libertador del municipio Rojas, estado Barinas. Rivero, de 61 años, fue encontrado el 04.04.10, en horas de la noche, en el sector antes mencionado cerca del predio donde habitaba, presentando varios impactos de bala en su cuerpo.

Como en otras oportunidades, los presun-

tos responsables de estos asesinatos son sicarios que matan por encargo ante la indefensión de los campesinos, que en repetidas ocasiones han solicitado protección y apoyo a las autoridades encargadas de la seguridad pública. El Frente Nacional de Campesinos y Pescadores Simón Bolívar denunció que para agosto de 2010 han sido asesinados 227 campesinos en todo el país, una muestra clara de la gravedad del problema, aunque cabe destacar que los casos de campesinos asesinados han disminuido en los últimos años.

Por otra parte, en el periodo en estudio la omisión del Estado persiste, ya que la inseguridad y la impunidad en las violaciones a los derechos humanos de los defensores del derecho a la tierra se muestran inalterables.

Vale mencionar que la Vicaría de Derechos Humanos de Caracas reseñó en su último Informe sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos en Venezuela, que “*el 11.02.2010, la Defensoría del Pueblo convocó a una mesa de trabajo con las diferentes Instituciones del Estado y el Frente Agrario Socialista “Ezequiel Zamora” (Fensez), para impulsar políticas que garanticen la protección, respeto y defensa de los derechos humanos de la población campesina del país. En la reunión participaron la Defensa Pública, Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia, Tribunal Supremo de Justicia y el Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, las cuales acordaron implementar un Plan de Seguridad Ciudadana para abordar el tema de presuntos actos de sicariato,*

45. Extensión de tierra tomada y reclamada por campesinos.

46. APORREA: Diputado Braulio Álvarez exige esclarecer crimen de dos campesinos [en línea] <<http://www.aporrea.org/desalambrrar/n150384.html>> Consulta del 15.09.10.

47. APORREA: Asesinan a otro campesino en Barinas [en línea] <<http://www.aporrea.org/desalambrrar/n155051.html>> Consulta del 15.09.10.

*así como estudiar la creación de Fiscalías que se encarguen exclusivamente de investigar los casos de comisión de delitos en contra de campesinos. Sin embargo, luego de dicha reunión no se han concretado ninguna de las dos propuestas, por lo que cabe esperar que antes de que finalice el presente año, las mismas se concreten o se produzcan nuevos reclamos del sector campesino que viene luchando contra la impunidad<sup>748</sup>.*

Finalmente, como en años anteriores la inseguridad también ha afectado a propietarios y productores agrícolas. La Federación Nacional de Ganaderos (Fedenaga) lleva desde hace ocho años un registro de los casos de secuestro. Desde 2003 hasta el 19 de mayo

de 2010 tenía registrados 135 casos de secuestro de ganaderos en todo el país<sup>49</sup>. Cabe destacar que en el año 2009 fueron secuestrados 49 ganaderos<sup>50</sup>. Entre enero y septiembre de 2010, registraron 30 en los estados Zulia, Barinas y Táchira<sup>51</sup>.

En este período el fenómeno de la inseguridad y la violencia también afectó a un funcionario público del INTI. El 18.08.10 fue asesinado por sicarios William PRADO MOLINA, jefe del Área Técnica del INTI del estado Guárico. El hecho ocurrió en las oficinas del funcionario a plena luz del día. Días después fueron detenidos seis personas, entre ellas el presunto autor intelectual, propietario de una finca que estaba sometida a un proceso de rescate de tierras.

48. VICARIA DE DERECHOS HUMANOS DE CARACAS: Informe Anual sobre la situación de defensores y defensoras de derechos humanos en Venezuela. Caracas, Septiembre de 2010. Versión preliminar.
49. EL NACIONAL: En Venezuela ocurren más secuestros que en México y Colombia [en línea] <<http://www.entornointeligente.com/resumen/resumen-completo.php?items=876643>> Consulta del 10.10.10.
50. FEDENAGA: 382 secuestros en 1989 [en línea] <[http://www.fedenaga.org/index.php?subaction=showfull&id=1265114636&archive=&start\\_from=&ucat=10&](http://www.fedenaga.org/index.php?subaction=showfull&id=1265114636&archive=&start_from=&ucat=10&)> Consulta del 10.10.10.
51. FEDENAGA: Fedenaga reporta 30 secuestros de ganaderos [en línea] <<http://www.unionradio.net/actualidadur/nota/visornota.aspx?id=54801&tpCont=1&idSec=4>> Consulta del 10.10.10.

## **Resumen**

### **Sistematización y Análisis de la Misión Zamora**

En el siguiente recuadro se resumen los principales hallazgos de la evaluación del investigador Juan Luis Hernández sobre la implementación de la Misión Zamora, en lo concerniente a la eliminación del latifundio y sus efectos sobre la estructura de la tenencia de la tierra.

#### **Efectos sobre la estructura de la tenencia** *\*Erradicación del latifundio*

Desde el punto de vista de la superficie afectada, las recuperaciones realizadas tienen sin duda una cierta significación, a pesar de que solo representan alrededor del 10% de la superficie utilizada con fines agrícolas. Las cerca de 2 millones de hectáreas que han pasado a manos del INTI son el 31% de las tierras calificadas de latifundio por esa institución.

En conclusión, se puede afirmar que la recuperación de tierras realizada tiene una real importancia en las áreas donde predomina la ganadería de cría extensiva y ella tiene un alto valor simbólico pues afecta los predios en manos de la “oligarquía” pero tiene una significación económica muy limitada.

#### *\*Adjudicación de tierras e incorporación de nuevos productores*

En cuanto a la incorporación de nuevos productores, los efectos son menos claros. El hecho de que las Cartas Agrarias se hayan constituido en el atajo para incorporar productores, evadiendo lo establecido sobre adjudicaciones en la Ley de Tierras y Desarrollo

Agrario, y que ellas sean una “certificación” de ocupación sobre tierras públicas, no permite afirmar que los beneficiarios de este instrumento sean nuevos productores.

La información aportada por el Inti nos indica que han sido beneficiarios de este instrumento alrededor de 87.000 familias sobre una superficie que se acerca a los 4 millones de hectáreas. Es decir, eso debería representar 140.000 nuevos ocupados en la agricultura, o que dentro de ella han pasado a ser productores y no asalariados. Lamentablemente, no hay evidencia de aumento en el número de ocupados o productores, ni de la disminución del número de asalariados.

En conclusión, no queda claro que la reestructuración de la tenencia haya conducido a una masiva incorporación de nuevos productores. Las que se han realizado son de dimensiones modestas que no han cambiado en absoluto la estructura y las tendencias de los ocupados en actividades agrícolas.

#### **Recomendaciones y Propuestas** *Redefinir la Reestructuración de la Tenencia y la Lucha Contra el Latifundio*

Centrando la atención en las zonas con desarrollo agrícola más intensivo, instrumentando el impuesto predial previsto en la Ley de Tierras y dando énfasis en el otorgamiento de Títulos de Adjudicación y certificaciones de Finca productiva a pequeños y medianos productores. Esta reorientación probablemente requiere una modificación de la ley de Tierras para hacer posible instrumentar el impuesto predial y hacer más ágiles las adjudicaciones.