



Simposio

EL SISTEMA ALIMENTARIO VENEZOLANO (SAV):
EVOLUCIÓN RECIENTE, BALANCE Y PERSPECTIVAS

La política de tierras y el Sistema Alimentario Venezolano

Mérida, 21 y 22 de mayo de 2015

Olivier Delahaye
delahaye.o@gmail.com



CIAAL-EAO

Revista "AGROALIMENTARIA"

INTRODUCCIÓN

Esta reflexión se centrará en los derechos de propiedad sobre la tierra agrícola, siguiendo los siguientes puntos (esta elección, arbitraria, no cubre todo el contenido del capítulo del libro, mientras propone algunos datos nuevos):

1. Importancia del pasado, del largo plazo;
2. ¿Qué son los derechos de propiedad?
3. Algunos aspectos generales;
4. Los derechos de tierra en Venezuela en el siglo 20 y al inicio del siglo 21: modos de adquisición, algunas características;
5. Dos puntos específicos esenciales (impuesto a la tierra agrícola, desarrollo sostenible).

1. IMPORTANCIA DEL LARGO PLAZO

Una pintura de Gauguin da la clave: ¿De dónde venimos? ¿Quiénes somos? ¿A dónde vamos?



Un ejemplo de largo plazo:

Dos bulas del Papa Alejandro VI transfirieron en 1493 la propiedad de las tierras “descubiertas o por descubrir” a las coronas de España y Portugal, ignorando los derechos de las comunidades precolombinas.

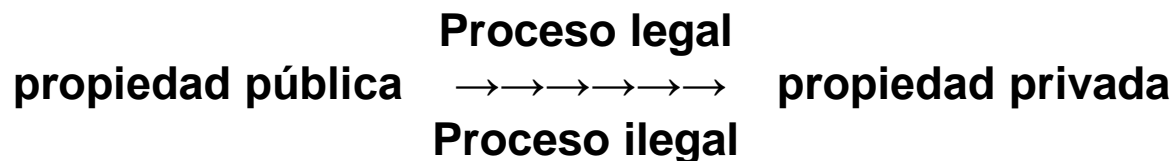
El Papa, representante de Dios, otorgaba la propiedad de la tierra en nombre de su creador.

Larga polémica: La tierra no está producida por el hombre ¿Es una mercancía?

Dos etapas iniciales de la formación de la propiedad en América Latina:

1. Despojo comunidades, por ‘omisión’ (bulas 1493)

2. Transferencia de derechos:



Este proceso fundador ha tenido tres consecuencias importantes para los derechos de propiedad actuales:

- a. **La concentración de la estructura de propiedad de los derechos de tierra;**
- b. **El proceso de hecho, ilegal, fue en general mucho más importante que el proceso legal hasta el período actual: *Los derechos de propiedad son precarios.***
- c. **Por otra parte, el proceso no se completó.** Más de la mitad de la SEA pertenece al INTI: sigue siendo pública.

- ✓ Los caracteres problemáticos originarios permanecieron, e incluso fueron acentuándose, a lo largo de cinco siglos: importancia de una visión de largo plazo.
- ✓ Problema del largo plazo: ¿Cuál es un horizonte de largo plazo para un responsable político? ¿Un técnico responsable de proyecto? ¿Un ciudadano de a pie?

2. LOS “DERECHOS DE PROPIEDAD DE TIERRA”

- Concepto de mayor precisión que “propiedad” y “tenencia”.
- La propiedad de un terreno no es nunca propiedad de la tierra, sino **propiedad de un derecho sobre la tierra**. La propiedad absoluta no existe. El Estado (ABRAE, parques nacionales, etc.), los vecinos, las normas comunitarias, etc. limitan siempre todo derecho de propiedad; **los derechos tienen un contenido variado y coexisten en un mismo terreno**.
- Definición (Cramb, 1993): *“Un derecho de propiedad es un derecho reconocido socialmente de actuar o tomar decisiones en cuanto a un recurso determinado, cada derecho siendo asociado con obligaciones recíprocas, permisos, interdicciones, o a la ausencia de derechos de terceros al interior de una red de relaciones de propiedad”* (corresponde al **enfoque institucionalista**).

3. ALGUNOS ASPECTOS GENERALES

3.1. La relación inversa entre tamaño y productividad de las explotaciones

Cornia (1985), Deininger (2003), etc., exponen detalladamente esta relación, que justifica la reforma agraria en el plano económico. Caso de Venezuela en 1971:

Tramo de sup. (ha)	< 50	50-1000	>1000
% superficie	7,6	20,3	72,1
% valor producción	52,9	39,3	7,8

Venezuela: superficie y valor de la producción de las explotaciones agrícolas por tramo de superficie según Censo Agropecuario (1961).

Fuente: Rodríguez, 1987.

3.2. El latifundio

El término concentró el repudio de los grupos opuestos a la gran propiedad. Pero una definición del latifundio limitada al **tamaño superficial de la explotación** no enfoca todas sus dimensiones. También son:

- **Relaciones sociales de dependencia personal que rigen el empleo de la mano de obra:** esclavismo, peonaje, inquilinaje, huasipongo, etc. (suprimidas por la ley del trabajo de 1937 que impone salario);
- **Las relaciones de producción que caracterizan la explotación** (la modernización las eliminó en gran parte)
- **La transmisión extramercado, vía matrimonio o herencia.** (la rotación intrafamiliar de las explotaciones en Venezuela es > 170 años en la colonia, > 75 años entre 1821 y 1935, y > 60 años entre 1936 y 1957).

El latifundio terminó de desaparecer de Venezuela en los años 1960 (crisis de la hacienda). ¿Conviene luchar contra un enemigo desaparecido?

3.3. Alta conflictividad histórica y falta de transparencia de la información

Esta conflictividad (a lo largo de la historia de Venezuela) se agrava por la indefinición en cuanto al contenido real y a los verdaderos poseedores de los derechos. Varias figuras la pueden originar:

- Imprecisión en cuanto a **los límites y la superficie del terreno;**
- Imprecisión en cuanto al **poseedor del derecho;**
- Transacciones ilegales (que remiten al caso precedente);
- Superposición de derechos en conflicto sobre un mismo terreno;

Su tratamiento está vinculado con la deficiente transparencia de la información proporcionada por las instituciones que fundamentan la delimitación física de los terrenos y su propiedad (**Catastro rural, intentado sin éxito desde 1821; Registro**).

3.4. Marco legal (LRA y LTDA)

	Traspaso bienhechurías	Herencia	Función social prop.
LRA 1960	Autorización del IAN. 1969-1975: 20 autorizaciones anualmente por total estimado de 5000.	La LRA, contradice (A 73) igualdad del Código Civil: un solo heredero.	Definida a partir de criterios precisos (A 19).
LTDA 2001 Ref. en 2005 2010	Mantiene (A 65) restricción de la LRA. Criticada por agraristas IV República por “no respetar la propiedad”. Texto legal más tolerante.	Ambigüedad. A 12 no prohíbe formalmente la división de la tierra en la herencia.	Certificación de fincas (A 34-58), productivas, mejorables, u “ociosas” (expropiables), a criterio funcionarios

Marco legal a geometría variable de la LTDA (Método Chaz, Cartas agrarias, Medidas cautelares). **Papel tribunales** (esencial en todo programa de tierras). **Importancia Ley Geografía y Catastro Nacional** (2000). **Catastro rural** (el anterior destruido en incendio Torre Este 2004). Las municipalidades encargadas del catastro no pueden realizarlo.

4. Los derechos de propiedad actuales sobre la tierra en Venezuela

4.1. Las tres formas de acceso a los derechos (Deere y León):

- La adjudicación por el Estado;
- La compraventa en el mercado de tierra;
- La herencia (transmisión intrafamiliar).

Veamos sus principales rasgos.

4.1. La adjudicación de los derechos por el Estado: LRA y LTDA

Antecedentes históricos:

- Encomiendas y mercedes coloniales (Delahaye 2003); datos incompletos;
- Formas republicanas: haberes militares, enajenaciones y adjudicaciones de baldíos, títulos supletorios (Delahaye, 2003);

Pocos derechos otorgados al año (siglo19: 8 a 12);

Menos de 0,15 % SEA anualmente de 1821 a 1957.

Cambio drástico a partir de 1958.

ADJUDICACIONES DE LA LRA y LA LTDA

Venezuela: ritmo de la titulación LRA/LTDA (1958-2000)

Lapso	Modalidad	% anual SEA
1958-2000	Dotación y regulariz. R. A.	1,0
2001-13	Instrumentos varios LTDA	1,2

Fuentes: Delahaye, 2003. Informes PROVEA. Cálculos propios.

Nota: Títulos supletorios en baldíos: < 0,3% anual.

4.2. El mercado: movilidad de la tierra en el mercado de tierra en 6 municipios seleccionados

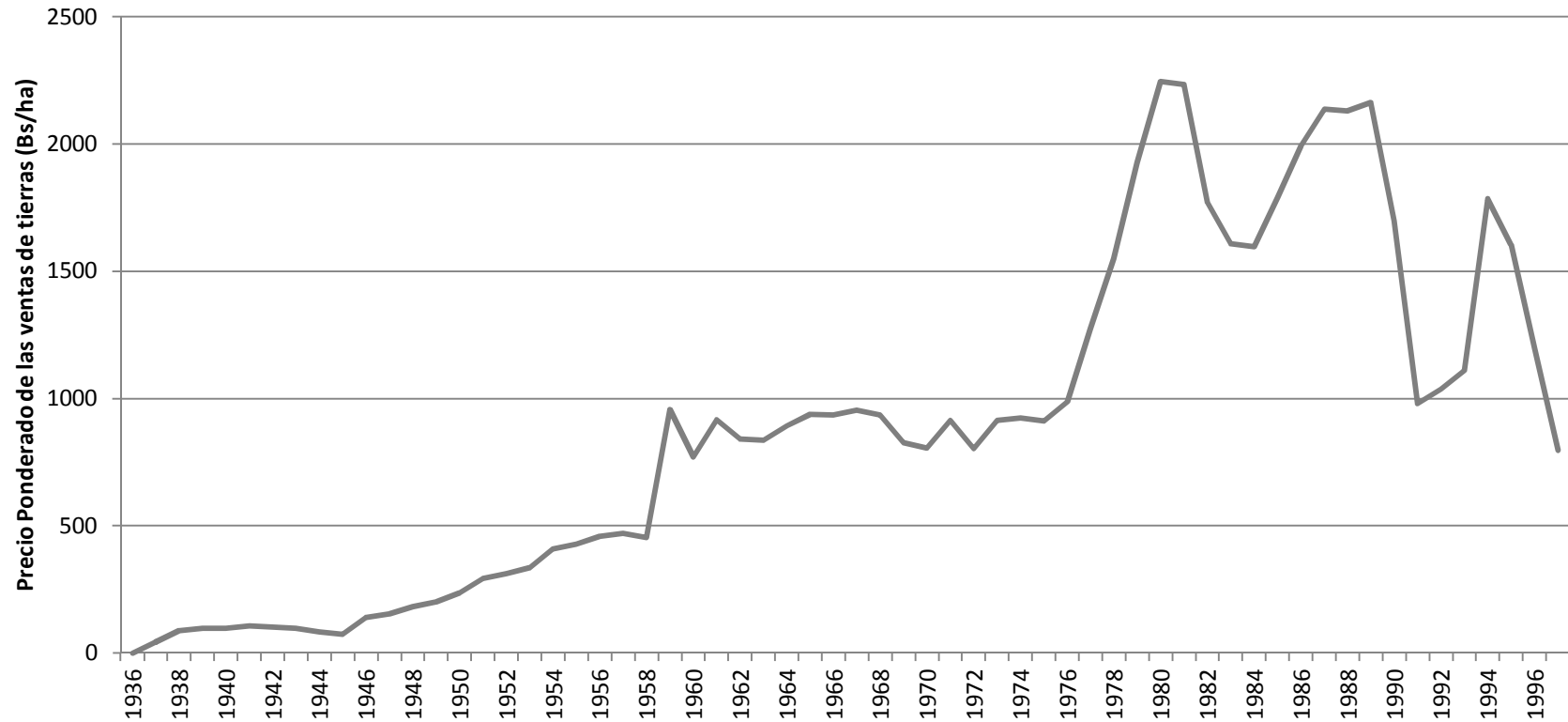
Período	1958-97	1998-2006
Mini/Maxi	4/5	3/1,5 (decreciendo)

Fuente: protocolos 1 del RPI en 6 municipios representativos (Delahaye, 2001 y Proyecto CDCH).

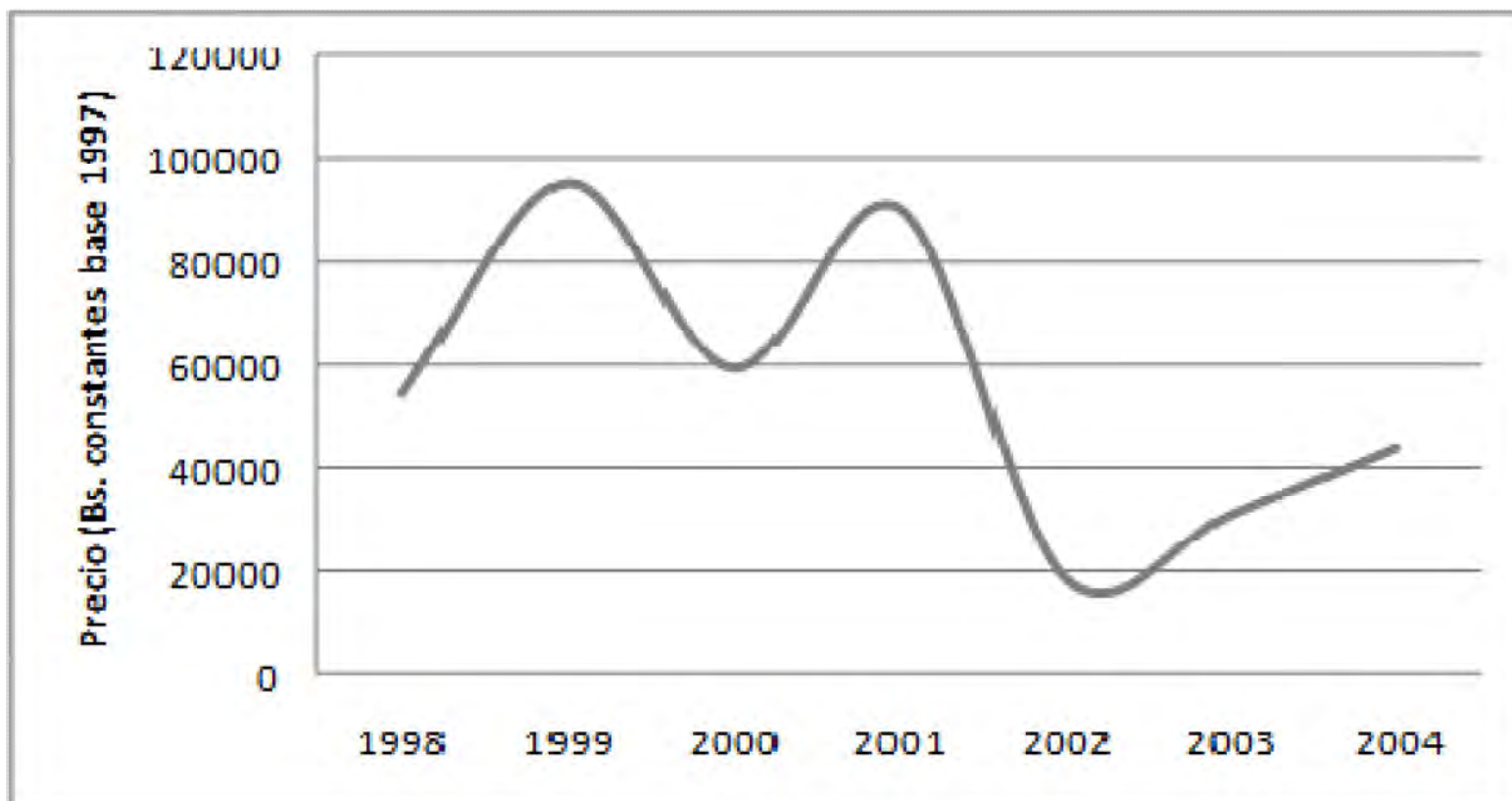
Movilidad de la tierra en un territorio: porcentaje de su SEA que se vende anualmente en el mercado (“normal”: 2%).

Importancia cuantitativa del mercado, sin embargo los estudios agrarios no le prestan mucha atención.

El mercado: Precio ponderado de la tierra agrícola en seis municipios estudiados, 1936-98 (Bs. constantes base 1984)



El mercado: Precio ponderado de la tierra agrícola en seis municipios estudiados, 1998-2004 (Bs. constantes base 1997).



El mercado: correlación precio tierra con monto crédito;

Coeficiente correlación precio tierra con monto crédito (Hernández, 2013):

1962-1996: + 0,821 (muy alto)

1998-2004 - 0,54 (negativo)

Relación PIB agrícola/monto crédito (Hernández, 2013):

1998: 9,55

2004: 1,93

2011: 0,75

Los fundamentos del mercado (movilidad de la tierra, evolución precio, relación con crédito) cambian drásticamente en el siglo 21.

4.3. Transmisión intrafamiliar (herencia)

La forma de transmisión intrafamiliar de la tierra entre los herederos puede ser igualitaria o desigual (Todd). En comunidades rurales que no conocían el pago de la jubilación ni el seguro social, la tierra (y/o la casa de los padres) quedaba con el heredero responsable por el cuidado de los padres ancianos:

- el -o la- mayor;
- la hija menor (caso observado por Clarac en Mérida);
- Cualquier otro.

Existen pocos datos sobre la herencia de la tierra en Venezuela.

Una investigación en curso ha observado la herencia en varias comunidades rurales:

- 16 tienen reparto igualitario de la tierra;
- 2 tienen reparto desigual de la tierra;
- 1 tiene situación de indiferencia;
- La casa paterna va en 4 casos a uno de los hijos (en general el menor);
- Las situaciones varían significativamente en las regiones.

La herencia: intento de cuantificación

Propuesta discutible: si, en promedio, el propietario de un terreno dado fallece después de 40 años de propiedad, la transmisión intrafamiliar afectaría 2,5 % de la SEA.

Orden de magnitud anual de cada vías de transmisión de propiedad de la tierra en Venezuela:

Adjudicación por el Estado: 1-1,2% de la SEA;

Mercado: 1,5 a 5% de la SEA;

Transmisión intrafamiliar: 2,5% de la SEA.

La transmisión más enfocada es la de menos importancia cuantitativa.

4.2 La situación actual de los derechos de propiedad de la tierra en Venezuela

Estos derechos tienen:

- **Un contenido muy variado** (propiedad, alquiler, ocupación, dotación, etc.).
- **Una variabilidad alta** entre estados.

Veamos.

Cuadro 1. Venezuela: importancia superficial relativa de los derechos de propiedad en las explotaciones agrícolas (cifras nacionales, y rangos extremos por estado, Censo Agrícola de 1997).

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

Fuente: Censo Agrícola de 1997.

Notas: el cuadro no expone situaciones específicas de los estados Amazonas, Delta Distrito Federal, Nueva Esparta; SEA = Superficie de las Explotaciones Agrícolas. SEA a nivel nacional: 30.064.283 ha . El Censo de 2008 no ofrece datos al respecto.

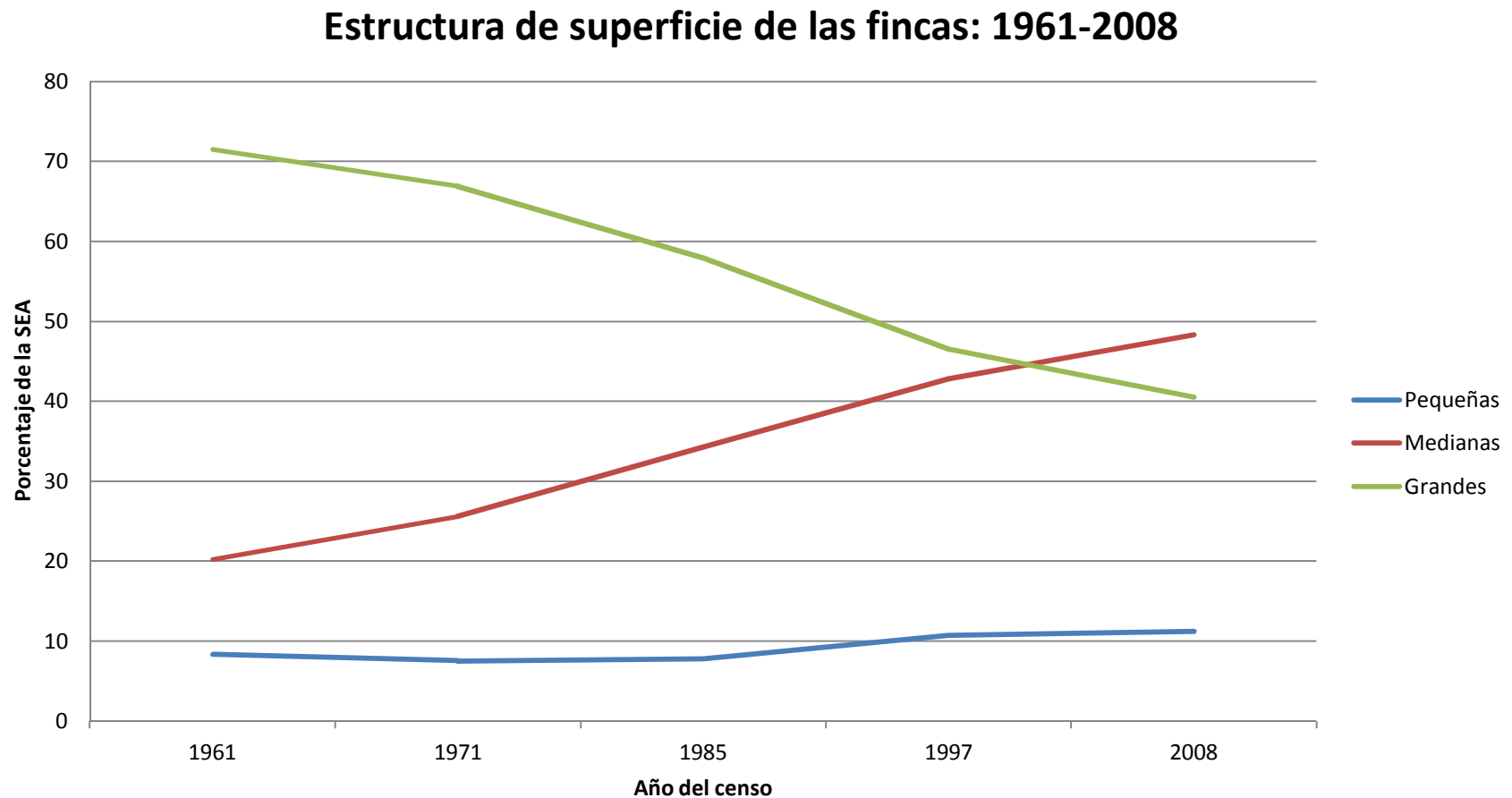
La importancia relativa de la propiedad privada está sobrevaluada en el censo (carácter declarativo); Presidentes IAN e INTI estiman su patrimonio territorial (89% de baldíos transferidos), en más de 15 millones de ha: **los baldíos (transferidos o no al IAN) cubren ciertamente más de 50% de la SEA del país**, mucho más que el total (18,4%) de tierras públicas del cuadro.

La ocupación está por su parte subvaluada: la proporción de tierras públicas ocupadas dentro de la SEA es, por sí sola, mucho mayor que los 6,84% del Censo (ver “regularización de la tenencia”, más de 10% de la SEA, entre 1979 y 2000).

El Censo subvalúa también la importancia de las tierras de reforma agraria: indica 5,46% de tierras en “asentamiento” cuando el patrimonio del INTI corresponde a más de 15 millones de ha.

Los datos censales subestiman considerablemente la importancia de las tierras públicas, y sobrevalúan la propiedad privada. **La definición de los derechos de propiedad reflejada en los censos no coincide con la realidad; deficiente transparencia en la información relativa a los derechos de propiedad.**

4.3. Evolución de la estructura de los derechos de propiedad desde 1958



5. Dos puntos esenciales

5.1. El enfoque del desarrollo sostenible

- Una estructura de derechos que transmita una *carga de conflictos* para las siguientes generaciones aportará determinaciones negativas para la convivencia social y el desarrollo de la producción agrícola;
- *Un inadecuado tamaño* (predominio explotaciones grandes) mantiene explotaciones de baja eficiencia;
- Es decir que determinadas características de los derechos de propiedad pueden poner en peligro la seguridad alimentaria de las generaciones futuras, **condición esencial de un desarrollo sostenible, que se puede denominar la equidad intergeneracional.**

5.2. El impuesto a la tierra.

La implementación de un **impuesto a la tierra** es favorable a la equidad:

- **Regula los derechos sobre la tierra en función de la eficiencia de los productores**, y no de otros factores tales como un acceso privilegiado a la información o a determinados niveles de la administración.
- Incentiva a los propietarios de grandes superficies productivamente ineficientes a mejorarlas o venderlas (lo mismo que la función social de LRA y LTDA), y favorece a los pequeños, más eficientes como lo vimos.
- No ha sido realmente aplicado en el país hasta la fecha de hoy, a pesar de varios intentos (1938 en Apure, LRA lo nombra, LTDA lo pretende implementar). **LRA como LTDA han relegado su cobro a un porvenir indeterminado.**

CONCLUSIÓN

La estructura de los derechos de propiedad se ha mejorado con un ritmo similar bajo LRA y LTDA.

Fallas institucionales se mantienen (Catastro, RPI, y tribunales, no enfocados aquí por falta de espacio. Ver trabajos de Molina en el libro SAV).

El mercado formal parece perder su relevancia al inicio de siglo 21. Es probable que el mercado informal lo esté suplantando, lo que desfavorece a los productores más humildes, desprovistos de acceso a la información y a las administraciones.

MUCHAS GRACIAS Y HASTA LUEGO