

VENEZUELA: UN PERFIL GENERAL. La tenencia de la tierra y puntos algidos de su mercado

Rafael Isidro Quevedo C.
IICA. Caracas. Venezuela

I. INTRODUCCIÓN

Venezuela es un país con veintidós millones de habitantes, 916.445 kilómetros cuadrados de superficie terrestre y 500.000 kilómetros de territorio marítimo, con un espacio conformado por veintidós Estados o Entidades Federales, un Distrito Federal, sede de la capital de la República y las llamadas Dependencias Federales constituidas por 264 islas. La Nación Venezolana posee 4.006 kilómetros de costas marítimas sobre el Mar Caribe y el Océano Atlántico, con amplios recursos naturales marítimos, lacustres y fluviales (OCEI, 1996).

En esa superficie existen 381.276 predios o unidades de producción registradas, con una superficie, principalmente agropecuaria de 31.278.155 (MAC, 1987). Una visión más amplia permitiría estimar que el 94% de la población nacional se encuentra ubicada al norte del río Orinoco, área en la cual se encuentra el mayor desarrollo de infraestructura física y el mayor grado de desarrollo productivo del país. En este escenario se localizan alrededor de 11 millones de hectáreas con alto potencial para el desarrollo agrícola, 22 millones de hectáreas de superficies con moderada aptitud para el desarrollo agrícola y alto potencial para el desarrollo pecuario y 12 millones de hectáreas con severas limitaciones para el uso agrícola o pecuario. Al sur del Orinoco, donde apenas habita el 6% de la población, se ubican las tierras que conforman el Macizo Guayanés, anti- más formación rocosa de naturaleza granítica, de la cual el 44% ha sido declarada Área Bajo Régimen de Administración Especial, cuyo desarrollo actual es principalmente minero (MACHADO, 1997).

El territorio nacional se caracteriza por un relieve muy variado y numerosas formas geomorfológicas, que comprenden los llanos planos y ondulados, las montañas andinas, con elevaciones de hasta 5.000 metros, altiplanos guyaneses y selvas amazónicas. Las temperaturas medias varían desde 0°C hasta 270°C, las precipitaciones oscilan desde 300 hasta 4.000 mm al año, con diversos biomas representativos de una gran diversidad de ambientes, con

bosques, sabanas, matorrales, bosques de galería, espinares, manglares, herbazales y páramos; todo lo cual determina una gran riqueza y variedad en recursos naturales renovables, cuya variedad paisajística se puede resumir en seis grandes regiones fisiográficas: a) Plataforma Continental, islas y litoral costero; b) Sistema montañoso del Caribe o de la Costa; c) Valles y Serranías de Falcón, Lara y Yaracuy; d) Cordillera de Los Andes; e) Los Llanos y f) La Región de Guayana, (MARNR, 1992).

En el transcurrir del siglo veinte, el país pasó de ser esencialmente rural, con el 70% de su población en el campo y dependiente de exportaciones agrícolas tradicionales como el café, el cacao y la carne de res, a constituirse en una nación urbana, con apenas un 15% de su población en el medio rural y una dependencia de las exportaciones petroleras que representan cerca del 80% de las divisas generadas (OCEI, 1992; BCV, 1996)

En este lapso de tiempo han ocurrido grandes avances en su desarrollo, reflejados especialmente en el aumento de la expectativa de vida del venezolano, que hoy supera los setenta años; altos niveles de escolaridad, con más de seis millones de niños y jóvenes en las aulas; más de 40.000 egresados universitarios por año, entre técnicos superiores universitarios y profesionales licenciados; un mejoramiento significativo de las condiciones de vida, y en general un conjunto de expectativas y condiciones que han hecho de Venezuela un punto de referencia para los inmigrantes del resto de América Latina y de algunos países de Europa (Ministerio de Educación, 1995)

Sin embargo, un cambio tan drástico, especialmente en los últimos cincuenta años, ha generado grandes contrastes y profundos desequilibrios que inciden en su desarrollo actual y exigen de la sociedad venezolana un replanteamiento de su modelo de desarrollo, afectado por una crisis cuyos elementos relevantes se pueden resumir así:

1. En lo social. Un ingreso per cápita superior a 1.000 dólares al año y sin embargo, niveles de pobreza crítica que afectan a más del 43% de la población; un nivel de analfabetismo promedio de 12%, que en el medio rural alcanza hasta el 20%, a

pesar de los esfuerzos educativos realizados; un déficit de alrededor de un millón de viviendas, que asociado al crecimiento incontrolado del cordón urbano central, ha provocado una crisis en la prestación de los servicios básicos a la población y un cierto deterioro de la calidad de vida no sólo en el campo, sino también en la ciudad.

2. En lo económico. Si bien para 1996, el Producto Interno Bruto Petrolero ha mantenido un gran dinamismo y un crecimiento cercano al 5%, el no petrolero ha sido negativo en un 3,6% (BCV, 1996) como consecuencia de las recientes políticas de ajuste, que provocaron un estancamiento de la economía en su conjunto; no obstante lo cual, para el año 1996, el país presentó un superávit en el Sector Público de un 7,3% del PIB, un nivel de reservas internacionales de 15.133 millones de dólares, una balanza comercial de 12.204 millones de dólares y una tasa inflacionaria de 103%, la cual ha sido históricamente la más alta del país. Las medidas de ajuste adoptadas por el Gobierno Nacional, a fin de restablecer los equilibrios macroeconómicos, provocaron una significativa caída del ingreso y del nivel de vida del venezolano, todo lo cual ha generado tensiones sociales y políticas que han tratado de ser aliviadas por el Gobierno Nacional, mediante un conjunto de políticas sociales, fundamentalmente, mediante transferencias directas a la población de menores recursos.

3. En lo ambiental. El desarrollo físico del país se ha caracterizado por la modernización creciente, tanto en las infraestructuras como en los procesos productivos, con lo cual se han generado impactos ambientales importantes. La frontera agrícola se ha ampliado considerablemente a expensas de las zonas boscosas, la deforestación en las cuencas altas de los ríos se ha reflejado en el caudal de los mismos y el uso creciente de pesticidas en la agricultura y la emisión de efluentes de las industrias está incidiendo notablemente en la calidad de las aguas, con efectos importantes en la fauna silvestre. La creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la promulgación de una Ley Penal del Ambiente y el decreto de grandes áreas como reservas forestales, parques nacionales y zonas bajo régimen especial de manejo, así como la implementación de medidas de control para los desechos tóxicos y procesamiento de aguas servidas, han contribuido a frenar, en cierta medida, el deterioro ambiental (MARNR, 1992).

4. En lo productivo agrícola. El desarrollo rural ha sido objeto de atención a través de diversos programas dentro de las tendencias prevalecientes en cada década, algunos de ellos con cierto grado de estabilidad; mientras que otros han resultado afectados especialmente por la falta de continuidad administrativa y de políticas, con la alternabilidad de los distintos gobiernos. Sin embargo, un proceso de Reforma Agraria que tiene ya treinta y siete años de acciones, con unos 11 millones de hectáreas distribuidos entre cerca de 140.000 productores; la educación rural, la cual ha facilitado que un 66% de la juventud rural haya alcanzado primaria completa o grados superiores; un cierto grado de desarrollo de la vialidad y vivienda rural, donde aún persiste un 17% de "ranchos" o viviendas inadecuadas; el impulso de la electrificación pública, la cual llega prácticamente a todas las aldeas y caseríos del país; programas de salubridad y prevención

de la salud, especialmente en lo relacionado con enfermedades endémicas de carácter tropical, que han permitido alargar la expectativa de vida a 70 años; cierto estímulo a la agricultura bajo riego, que ha permitido irrigar 1.435.000 hectáreas; la liquidación de una importante proporción del latifundio tradicional; la modernización de los sistemas de producción agrícola; el establecimiento de una red de agroindustrias; el funcionamiento de una diversidad de organismos públicos, entes no gubernamentales y corporaciones vinculadas al desarrollo rural y una red de Centros de Investigación, de Institutos Tecnológicos Universitarios y de Facultades de Ciencias del Agro, constituyen iniciativas importantes en la transformación del sector rural venezolano (MAC, IAN, IICA, 1995). No obstante, el desarrollo rural se está viendo drásticamente afectado en los últimos años por las políticas de apertura total al comercio mundial y la eliminación de toda medida de protección interna a la producción agrícola nacional. El aumento del precio de los insumos; las elevadas tasas activas de interés; la caída de la demanda, fruto de la reducción de los niveles de ingreso y de consumo, están creando una situación difícil por las frecuentes confrontaciones entre los diversos componentes de las cadenas agroalimentarias y el inicio de un proceso de reajustes internos que plantean la necesidad de un programa de reconversión de los sectores productivos nacionales frente a la nueva situación de apertura y globalización en la relaciones internacionales.

5. En lo agrario. Se destaca una estructura de tenencia de la tierra con grandes desigualdades en el acceso a la misma. Mientras el 60,2% de las explotaciones tienen menos de diez hectáreas, con el 4,2% de la superficie agrícola nacional; en el otro extremo, el 3,6% de las explotaciones posee el 69,7% de esta superficie (MAC, 1987). Esta situación, que era aún más desigual antes del año 1960, mejoró en alguna medida con el advenimiento de la Reforma Agraria, la cual ha logrado adjudicar un poco más de 11 millones de hectáreas, de las cuales el 81,8%, es decir 9.085.524 hectáreas, eran de propiedad pública y apenas un 18,3%, correspondiente a 2.028.463 hectáreas, eran de origen privado (SOTO, 1993).

Estas tierras, ocupadas por beneficiarios de la Reforma Agraria, tampoco guardan tamaños equitativos entre todos los productores, ya que dentro de ellos, existen los asentados convencionales dotados por el (Instituto Agrario Nacional) con título (provisional o definitivo) y los ocupantes de tierras baldías que de manera espontánea se asentaron en áreas de frontera agrícola o mediante la adquisición de parcelas por la vía del traspaso informal. Es así como dentro de esta población el 52,6% tiene menos de diez hectáreas de terreno; el 27,7% posee superficies entre 10 y 50 hectáreas; el 6,9% dispone de superficies entre 50 y 100 hectáreas y el 10,1% se ubica en lotes de terreno superiores a las 100 hectáreas. (MAC, IAN, IICA. 1995)

II. LA TENENCIA DE LA TIERRA EN VENEZUELA

En Venezuela la tenencia de la tierra es objeto de un régimen jurídico que tiene varias connotaciones:

1. *Tierras que disponen de una tradición legal* a partir de los títulos concedidos durante la Colonia, otorgadas por el Rey, como for-

mas de propiedad, tales como la encomienda, la merced y la composición, entre otras, las cuales tienden a desaparecer a raíz de la Independencia; las asignadas por Ley del 14 de Septiembre de 1821, que permite la distribución individual de tierras, inclusive tierras indígenas; las asignadas por Ley sobre los "Haberes Militares", del 28 de Septiembre de 1821, que permitió la distribución de tierras confiscadas a los españoles realistas, superficies dadas en propiedad a los oficiales y soldados, combatientes o familiares de muertos en batalla durante la Guerra de Independencia, tierras baldías que siendo propiedad de la Nación, fueron vendidas a particulares de acuerdo con la Ley del 10 de Abril de 1948 denominada "Ley de Tierras Baldías, su Deslinde, Medida, Justiprecio y Enajenación", y otras que se promulgaron posteriormente, (DELAHAYE, 1995), antes de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, el 5 de Marzo de 1960; y aquellas otras que fueron ocupadas por particulares desde antes de 1948 y les fue reconocida su propiedad privada con la promulgación, en ese entonces, de la Ley de Tierras Baldías; todas las cuales dieron origen a propiedad de carácter privado y cuya transferencia puede hacerse en forma "pura y simple", donde los compradores poseen un derecho amplio de propiedad para vender, gravar, donar, dar en arrendamiento, y en general, usufructuar y disponer. Las tierras bajo este régimen de propiedad privada alcanzan una superficie cercana a los 16.885.920 hectáreas, distribuidas en alrededor de 240.000 unidades de producción agrícola, lo cual representa el 54% del total estimado de tierras agrícolas. Tales tierras son objeto de transacciones en el mercado nacional y sus operaciones son inscritas en los Registros Subalternos ubicados en los diversos municipios del país (MAC, 1987 y MAC, IAN, IICA, 1995)

2. *Tierras que son de carácter público*, las cuales representan el 46% del total de la superficie agrícola nacional y ocupan un estimado de 14.392.235 hectáreas, de las cuales el 77%, correspondiente a 11.113.987 hectáreas, están afectadas por el proceso de Reforma Agraria (SOTO, 1993) y constituyen tierras que han sido otorgadas por el Instituto Agrario Nacional; han sido ocupadas pacíficamente por productores agropecuarios en superficies baldías transferidas; de frontera agrícola o aquellas que a lo largo del proceso fueron expropiadas al sector privado en áreas de gran densidad de población y presión campesina; el resto, es decir 3.278.338 hectáreas, las cuales se califican entre "vacantes" y de propiedad de los Municipios (tierras ejidales), representan el 23% de las mismas. Como puede observarse, en este conjunto de explotaciones que ocupan tierras de carácter público, se destacan dos sectores: los beneficiarios de la Reforma Agraria y los ocupantes de tierras municipales, quienes las explotan bajo la figura del arrendamiento.

Los ocupantes de tierras de Reforma Agraria presentan una variedad de situaciones jurídicas, en razón de que tales títulos tienen condicionamientos y limitaciones; además de existir una diversidad de ocupantes de las tierras adscritas al Instituto Agrario Nacional (MAC, IAN, IICA, 1995)

• La dotación otorgada por el Instituto Agrario Nacional con el "título definitivo", que precisa con exactitud la superficie y límites del terreno y establece condiciones, tales como: i) el pro-

ductor no puede gravar las tierras sin una autorización del propio IAN, lo cual limita el acceso al crédito oficial porque los bancos no aceptan tales títulos como garantías hipotecarias sobre préstamos; ii) el IAN conserva el derecho sobre la madera, las minas, canteras y otras riquezas que puedan existir y iii) el productor no puede destinar la tierra a otras actividades distintas a la de la agricultura, ya que un cambio de uso es causal de revocación del título otorgado. Del total de asentados, la proporción de productores beneficiarios con títulos definitivos apenas alcanza un 27%, es decir el 53% del 50% que dispone de títulos, ya sean provisionales o definitivos (MAC, IAN, IICA, 1995).

• La segunda modalidad de dotación del IAN se realiza mediante el llamado "título provisional", que establece en forma aproximada la superficie y límites del lote de terreno, el cual se otorga por un período de prueba, generalmente de dos años, al cabo del cual puede ser convertido en "título definitivo" si el beneficiario ha demostrado una aptitud de "buen productor". Estos títulos provisionales, suelen extender su temporalidad por muchos años, ya que si estas tierras provienen de tierras baldías, transferidas al IAN por decreto del Ejecutivo Nacional, hasta tanto no se protocolice tal operación, el Instituto no está en capacidad de otorgar el "título definitivo". Los productores con título provisional representan el 23,7% del total de los beneficiarios.

En ambos casos la Ley contempla, y el IAN realiza, dos tipos de adjudicación: i) *a título gratuito*, cuando se otorga sin ningún pago compensatorio o ii) *a título oneroso*, es decir mediante un pago por concepto de compensación al Instituto, el cual generalmente se realiza mediante cuotas anuales, a un plazo de veinte años, con garantía hipotecaria sobre la misma tierra. No obstante esta erogación en dinero del adjudicatario, el título conserva las mismas condiciones que el *título gratuito*. Este "precio", que generalmente no refleja el valor de mercado de la transacción, si esta tuviera lugar en forma "pura, simple, perfecta e irrevocable", como suele escribirse en las ventas de propiedad privada, es estimado en base a tablas (IAN, 1995) que el Directorio del Instituto actualiza periódicamente, teniendo en cuenta la clasificación de tierras con fines de uso.

Igualmente, es necesario aclarar que el Instituto Agrario Nacional, puede realizar ventas "absolutas" con todos los atributos de la propiedad privada ya mencionados, debidamente autorizado por el Congreso de la República. Tales ventas se consideran "enajenaciones" definitivas de las tierras nacionales, cuando existen conflictos de uso debido a que las mismas han sido ocupadas por desarrollos urbanos, mineros o de otra naturaleza que impiden el uso agrícola para el cual estaban destinadas y se transan a los precios de mercado.

• Además, de las dos modalidades mencionadas, (MAC, IAN, IICA, 1995) existe, de hecho, un 50,7% de ocupaciones precarias, originadas por personas que invaden tierras nacionales transferidas al IAN o, simplemente, que compran las "bienhechurías" realizadas por otro productor sobre las mismas tierras (deforestaciones, acondicionamiento de tierras para el cultivo, infraestructuras, etc.) y mediante un documento notariado ocupan tales tierras a través de la figura conocida como una transferencia de propiedad de mejoras o bienhechurías y

de posesión de las tierras. En muchos casos esta operación se realiza con absoluto desconocimiento del IAN, dueño legal de las tierras, por lo cual a esta modalidad se le considera como un traspaso ilegal y sus ocupantes permanecen en estado de precariedad jurídica, hasta tanto logran regularizar con el Instituto la tenencia de su tierra, bien sea con un nuevo título provisional o con un título definitivo.

Este tipo de propiedad tiene la desventaja de que la sociedad y el propio productor la consideran con grandes limitaciones y, por lo tanto, no se valora como una propiedad plena, está sujeta al riesgo de que al ocupante le pueda ser revocado el título, si lo tiene, o ser desalojado por las autoridades del IAN, todo lo cual crea una situación de inseguridad jurídica que desmotiva al productor a realizar inversiones importantes y en el largo plazo, se ha traducido en un desincentivo para el desarrollo agrícola en estas áreas.

3. *Tierras ocupadas bajo el régimen de arrendamiento*, bien sea de tierras privadas, mediante contratos a corto plazo para la explotación de cultivos anuales o pastaje de pecuarios o bien, como ya se indicó, en el caso de tierras municipales, mediante contratos de arrendamiento, que varían entre cinco, diez, quince y hasta veinte años, renovables al final de los mismos de común acuerdo entre el productor y la Cámara Municipal respectiva.

Además de estas modalidades ya tipificadas, existen otras categorías que pudieran considerarse transitorias, pero que forman parte de un proceso de expropiación y que por su naturaleza, constituyen un elemento que incorpora en el agro venezolano un factor de carácter conflictivo que ha provocado innumerables confrontaciones entre propietarios de fincas o fundos privados y grupos de campesinos sin tierra. Esta situación tiene su origen en el Artículo 9 de la Ley de Reforma Agraria, el cual establece que "las personas con derecho a solicitar dotación de tierras, podrán denunciar la existencia de aquellas que no cumplan su función social...". De ser procedente la denuncia, las tierras quedarán sujetas a adjudicación o expropiación" y, luego el artículo 94, el cual establece que "si se tratare de un grupo de población, éste elegirá de su seno un Comité provisional, compuesto por no menos de cinco (5) de sus integrantes, para que lo represente en los trámites de la solicitud de dotación" (CONGRESO NACIONAL, 1961). Estas disposiciones legales, puestas reiteradamente en práctica por "grupos de población", han sido un factor de permanente inseguridad y confrontación en el campo, puesto que da derecho a cualquier grupo de ciudadanos de solicitar la expropiación bajo el criterio, muchas veces subjetivo, de que la finca no cumple con su función social y, de hecho, proceden a invadir la propiedad, mientras se realizan los trámites. En esta condición, existen actualmente tres grupos de fincas (IAN, 1997), a saber:

- Un grupo de fincas ocupadas, en proceso de juicio de expropiación, aún no resueltos por los tribunales de la República, las cuales representan 30 fundos que ocupan una superficie de alrededor de 30.000 hectáreas;

- Un grupo de fundos ocupados por campesinos, los cuales no han sido negociados ni expropiados por el IAN y por lo tanto las solicitudes de expropiación no han sido elevadas a los tribu-

nales para su decisión. Estos fundos ocupan una superficie de 184.780 hectáreas con 7.860 campesinos ocupantes; y

- Un tercer grupo de fundos cuya solicitud de expropiación no ha llegado al IAN; pero que se encuentran invadidos por "grupos de población" que ocupan unas 150.000 hectáreas.

Como puede observarse, esta situación, que ha sido una característica permanente del proceso de Reforma Agraria durante los últimos 37 años, introduce un elemento conflictivo y polémico, que genera una atmósfera de riesgo e incertidumbre entre los propietarios de tierras privadas que afecta iniciativas de inversión en la agricultura y que influye también en el precio de mercado de tales tierras, en función del eventual riesgo de expropiación u ocupación.

La mayor parte de los títulos de propiedad otorgados durante el proceso de Reforma Agraria son individuales, no obstante, existe un 18% de títulos de propiedad colectivos, algunos de los cuales se refieren al reconocimiento de las propiedades de comunidades indígenas, que constituyen extensiones de tierras asignadas a las etnias nativas, en diversos estados del país. Parte de estas tierras se ubican en las llamadas "Áreas bajo Régimen de Administración Especial" (ABRAE), cuyo uso está reglamentado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, ya que se encuentran en zonas con restricciones de uso para la explotación agropecuaria.

III. PUNTOS ÁLGIDOS QUE GENERAN INSEGURIDAD EN EL MERCADO DE TIERRAS DE VENEZUELA

El mercado de tierras en Venezuela no funciona de manera transparente y se ve afectado por factores de carácter jurídico, de carácter social, de localización física y coyunturales.

De la disponibilidad total de tierras mencionada (31.278.153 hectáreas), un 46% que son tierras de *carácter público*, están sujetas a un mercado imperfecto. De las mismas, las municipales no son enajenables. De acuerdo con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, éstas son destinadas por los Municipios para ser arrendadas entre los productores en concordancia con las políticas de desarrollo que cada Cámara Municipal establece. Del mismo modo, aquellas que constituyen *baldíos no transferidos* al Instituto Agrario Nacional y permanecen bajo propiedad de La República, constituyen superficies en proceso de tramitación para ser transferidos al IAN de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. Este conjunto, como ya se anotó, se estima en 3.278.248 hectáreas. El resto, es decir 11.113.987 que han sido motivo del proceso de Reforma Agraria, suelen ser objeto de transacciones conocidas como trasposos de parcelas.

El traspaso de parcelas (HERNÁNDEZ, 1997) contemplado en el Artículo 74 de la Ley de Reforma Agraria, establece que los adjudicatarios del IAN, podrán traspasar sus derechos sobre la tierra proveniente de dotaciones, pero sólo con autorización expresa del IAN. El lote, parcela o finca puede ser transferido legalmente, pero con previa autorización. Esta autorización debe aprobar expresamente el nombre de la persona que adquiera la parcela, quien debe reunir los requisitos establecidos en la Ley para poder ser beneficiario, es decir comprometerse a trabajar la tierra personalmente o con sus descendientes o ascendientes le-

gítimos o naturales, carecer de tierras o que éstas sean insuficientes y ser mayor de 18 años. La Ley determina la nulidad de pleno derecho de las transferencias que no se realicen de acuerdo con este procedimiento y el Directorio del IAN aplica la respectiva revocatoria. Del mismo modo, la Ley de Tribunales y Procedimientos Agrarios, establece que no se registrarán ventas de bienhechurías sin la previa autorización del IAN. No obstante tales disposiciones, este mercado ha venido funcionando y ha sido una práctica común en el medio rural el traspaso incontrolado y sin autorización tanto de tierras como de bienhechurías. En muchos casos, las ventas bajo la figura del traspaso han permitido que accedan a la posesión de estas tierras, terceras personas que no se consideran beneficiarios de la Reforma Agraria.

El Instituto Agrario Nacional, consciente de la existencia de este mercado de tierras, al margen de sus atribuciones, ha establecido recientemente acuerdos con el Ministerio de Justicia, el cual ha impartido instrucciones a las Notarías y Oficinas de Registro Público a fin de que no se registren *títulos supletorios*, ventas de bienhechurías, o traspasos de lotes de tierra sin su autorización. El Instituto autoriza el registro cuando otorga, de acuerdo con sus normas, el título correspondiente. Cuando la persona no posee título, se le niega el registro, estableciéndose como vía alternativa la solicitud, por su parte, de una regularización de la tenencia de la tierra, si ésta reúne las condiciones requeridas. Cuando un productor constituye una hipoteca ante un organismo crediticio, debidamente autorizada por el Directorio del IAN, se establece una cláusula de que en caso de ejecución de la misma, el ente crediticio debe comunicarlo primero al IAN, quien tendrá derecho preferente. En el caso de adjudicaciones fronterizas, los traspasos además deben ser aprobados de acuerdo con lo pautado en la Ley de Seguridad y Defensa Nacional.

En conclusión, se puede destacar que si bien existe un mercado de tierras afectadas por la Reforma Agraria, este constituye un mercado informal, en su mayor parte mediante documentos privados y acuerdos honorables entre comprador y vendedor. El adquirente generalmente es otro productor, cuyo principal interés es la producción agrícola, bien porque carezca de tierras o porque aspira a incrementar la superficie bajo explotación. Si se tiene en cuenta que existe un 50,7% de ocupantes precarios asentados en tierras de Reforma Agraria, cabe suponer que la mayor parte de esta población, que representa unos 70.000 productores, ha transado la adquisición de las tierras que posee o de sus bienhechurías, mediante traspasos en este mercado informal de tierras. En una proporción menor, existe también un mercado de estas tierras en zonas suburbanas, alrededor de las grandes ciudades del país, donde la presión del desarrollo urbano e industrial, ha provocado una extraordinaria revalorización de las mismas por razones de su localización, todo lo cual ha conducido a traspasos ilegales para ser destinados a usos distintos a los agrícolas.

En cuanto a la superficie bajo propiedad privada, es decir las 16.885.920 hectáreas, que representan el 54% del total estimado de tierras agrícolas, el mercado de tierras tiene lugar bajo la venta pura y simple de las mismas, mediante documentos protocolizados en los respectivos registros subalternos de los

municipios del país. Para la venta se suele revisar la tradición documental de las mismas, sus linderos y demás características. Este mercado conduce a precios de venta muy variados, dependiendo de la localización y condiciones prevalecientes en cada región del país; sin embargo existe un conjunto de puntos álgidos que limitan la transparencia de estas transacciones, tales como:

a) Dificultades para revisar la historia de la propiedad territorial, en razón de la desaparición de documentos en registros, tribunales o notarias, especialmente pérdidas ocurridas en el siglo pasado, fruto de la destrucción durante las guerras civiles y otros eventos;

b) Existencia de documentos diferentes sobre una misma propiedad, documentos falsos en algún momento de la cadena tradicional de compraventa, difíciles de detectar por defectos en los registros, pero también en la información cartográfica y catastral.

c) Defectuosa elaboración de títulos de propiedad debido a: la imprecisión en la identificación de compradores o vendedores; la falta de una caracterización precisa de los lotes de tierras; defectuosa especificación de los linderos, los cuales en el pasado hacían referencia a accidentes naturales, muchos de los cuales han desaparecido con el tiempo o constituyen datos referenciales que no pueden ser replanteados en el terreno; sobreposición de linderos entre lotes o fincas vecinas, que generan litigios y reclamos y que suelen paralizar transacciones; dificultad para establecer la titularidad o monto de los derechos sobre lotes de tierra heredadas y no divididas oportunamente, que se han constituido en comunidades proindivisas en las cuales no resulta sencillo determinar la porción que corresponde a un determinado "derechante"; dificultad para determinar el tamaño de determinados predios, debido a la utilización de unidades de medición ya en desuso o que han derivado en imprecisión con respecto al sistema métrico decimal, lo cual conduce a dudas sobre la verdadera magnitud de la cantidad vendida; dificultades debidas a la imperfección de los propios registros, en los cuales no existe un sistema de información adecuado para identificar con claridad a cada operación de compraventa realizada [(Hernández O. Miguel. Nociones Básicas para afrontar los conflictos de tenencia de la tierra. Conferencia. Caracas, 1997)] (HERNÁNDEZ O., 1997).

d) Discrepancia entre el precio de la tierra y la rentabilidad que puede generar. En general, los precios de la tierra en diversas regiones del país están afectados por el impacto de las medidas de ajuste adoptadas por los gobiernos a partir de 1989. Como consecuencia de las políticas de liberación de la economía, de la eliminación de las medidas de protección a la agricultura, tales como subsidios, aranceles, tasas preferenciales de interés sobre los créditos, precios mínimos, privatización de inversiones estatales como silos y otras infraestructuras de servicio, etc., se produjo el efecto combinado de dos impactos: por un lado, un incremento considerable de los costos de producción y por el otro, la exposición plena e inmediata al mercado mundial, con lo cual los márgenes de rentabilidad se redujeron y en muchos casos se hicieron negativos ya que, mientras los costos subieron, los precios de los productos a nivel del productor bajaron drásticamente. Esta situación ha creado un efecto recesivo en el sector agrícola que también afecta el mercado de tierras, puesto que no resulta

atractivo para los inversionistas adquirirlas a los precios que los productores esperarían obtener, si se tienen en cuenta factores como localización, calidad de los suelos y mejoras incorporadas.

e) Disminución progresiva de la inversión neta en la agricultura. Hasta los años 1986-1987, Venezuela tuvo un proceso creciente de inversiones en el sector agrícola, tanto del sector público como del sector privado (BCV, 1990). Es así como entre 1968 y 1976 la inversión pública neta se incrementó en más de un cien por ciento, pasando de 225 a 555 millones de bolívares, a precios de 1968, en tanto que la privada pasó de 614 a 461 en ese mismo lapso. Sin embargo, a partir de esa fecha ambas resultan en un decrecimiento progresivo que las coloca para 1984, antes de iniciarse la política de ajustes, en 90 y 39 millones, respectivamente, y que en los últimos años como consecuencia de la crisis en la agricultura venezolana ha sido de carácter negativo, produciéndose más bien una descapitalización progresiva, evidenciada no sólo en la reducción de las inversiones sino también en la venta de activos, todo lo cual afecta el mercado de las tierras.

f) La inseguridad de las personas en las áreas fronterizas. Venezuela es un país con una frontera muy extensa, la cual alcanza los 5.964 kilómetros y su dinámica ejerce una influencia sinérgica hacia el interior del país muy amplia (Consejo Nacional de Fronteras, 1997), en términos de migraciones; ocupación de la frontera agrícola, mediante la deforestación de bosques y la incorporación de nuevas áreas a la actividad agropecuaria; el intercambio comercial cada vez más activo, especialmente con Colombia y una variedad de influencias sociales y culturales que confieren a estas zonas una característica muy especial. En los últimos años, se ha intensificado una influencia negativa que afecta considerablemente toda esta relación de intercambio. Se trata de la acción de la guerrilla y el narcotráfico en las áreas fronterizas de territorio colombiano y que frecuentemente afecta a Venezuela a través de incursiones hacia su territorio. Estas acciones se manifiestan en el secuestro de ganaderos, el ataque a puestos militares fronterizos, el cobro de dinero, llamado "vacuna", por una supuesta protección y seguridad frente a sus propias acciones y en general un estado psicológico de presión e inseguridad que ha provocado el abandono de muchas unidades de producción y las ventas a precios que no guardan proporción con el verdadero valor de las tierras y su capacidad productiva (Diario El Nacional, 1997). A este factor, cabe agregar, la adquisición de fincas por personas vinculadas con el narcotráfico, quienes actuando en acción complementaria con la guerrilla, adquieren muchas de estas fincas para legalizar dinero proveniente de negocios ilícitos, todo lo cual constituye un factor de inseguridad que afecta profundamente la situación fronteriza y las relaciones naturales y normales entre los dos países.

g) La tierra ya no es un factor de poder como en el pasado. En la Venezuela pre-petrolera, cuando la agricultura aportaba la mayor parte del Producto Interno Bruto (Banco Mundial, 1996), la posesión de tierra era la garantía para el acceso a la riqueza nacional y a la obtención de divisas. La condición de propietario o terrateniente era condición indispensable para tener acceso al poder económico y político del país. Esta situación, que duró más de trescientos años, permitió la creación de una clase social

que dominaba el país y cuya fuente esencial de poder era la magnitud de tierras y explotaciones bajo su posesión. Dictadores como el general Juan Vicente Gómez, tal vez el último de esta generación de caudillos, llegó a ser propietario de las mejores tierras del país, las cuales pasaron a propiedad de la Nación como consecuencia de su expropiación por el Estado, años después de su deceso. En la actualidad es el petróleo el factor fundamental de la riqueza nacional. La distribución de la riqueza que éste genera (BCV. Informe Anual del Presidente. 1996) y que fluye como inversión a las diversas actividades de la economía nacional, en una proporción significativamente mayor que la de la agricultura, ha provocado que los grandes centros económicos, financieros y políticos del país, se hayan desplazado de aquella actividad a la manufactura; la construcción; instituciones financieras y de seguros; electricidad y agua; comunicaciones y otras, dejando la posesión de tierras como una cuestión más bien marginal y en cierto modo como una referencia social vinculada a la tradición histórica que ellas representaban.

h) Falta de concordancia entre la planificación agroeconómica de las fincas y el ordenamiento territorial. En Venezuela existe una Ley Orgánica de Ordenamiento del Territorio, con base en la cual se estableció el Plan Nacional de Ordenamiento del Territorio Nacional y a partir de esta disposición, se han ido elaborando progresivamente planes de ordenación por estados, de acuerdo con las particulares condiciones naturales del territorio nacional (MARNR, 1992). No obstante estas disposiciones, existen tierras que han sido destinadas a explotaciones que contrarían las orientaciones de uso agroecológico establecidas, por lo cual su sistema de producción se encuentra en entredicho y puede ser objeto de sanciones legales; todo lo cual afecta el precio de las tierras y su transacción en el mercado.

i) La carencia de información de mercado y limitado acceso a la información agrológica y catastral. Este factor afecta las transacciones de tierras, promoviendo la ocurrencia de precios diferenciales sobre tierras de igual calidad y ubicación, debido a la ausencia de una información adecuada que permita un avalúo de carácter técnico razonable. Tal diferenciación de precios también se produce entre tierras similares, por el hecho de tratarse de trasposos de tierras públicas o de tierras de carácter privado. El país no cuenta con un sistema moderno de identificación de las propiedades que garantice el otorgamiento de títulos confiables y evite los frecuentes litigios entre supuestos propietarios, todo lo cual contribuye a aumentar la confusión en relación con precios y transacciones. La Ley de Tierras Baldías y Ejidos determina que "son baldíos todos los terrenos que, estando dentro de los límites de la República, no sean ejidos ni de propiedad particular ni pertenezcan legítimamente a corporaciones o personas jurídicas..." así como los terrenos ejidos que han quedado abandonados por la extinción del dominio que ejercía el Municipio". Para identificar estas tierras, así como las privadas o de particulares se ha establecido el Catastro. El Catastro tiene el propósito de examinar los títulos y los planos de las tierras y efectuar las verificaciones sobre la extensión y linderos de las propiedades rurales. En Venezuela el Catastro dispone de información nacional hasta 1981, así como actualizaciones parciales de superficies

en áreas de Reforma Agraria, realizadas por el Instituto Agrario Nacional. No cabe duda de que han ocurrido cambios muy amplios en la propiedad de las tierras en los últimos 16 años que exigen la actualización catastral. En la actualidad el Catastro está bajo la responsabilidad de la Dirección General Sectorial de Catastro del Ministerio de Agricultura y Cría, con sede en Caracas y con 22 Oficinas Subalternas de Catastro en los respectivos estados de la República. En la actualidad esta Dirección General se encuentra dedicada a realizar la actualización y ejecución catastral, a escala 1:25.000, para la implantación y desarrollo del Sistema de Información Catastral Georeferenciado de Venezuela, bajo la modalidad de contratación. Éste se ha iniciado con la toma y producción de imágenes ortorectificadas digitales del terreno, sobre una extensión de 18 millones de hectáreas, mediante tecnologías actuales como el posicionamiento geodésico satelital, imágenes satelitales, ortofotogrametría digital y sistemas de información geoespacial. La meta es levantar 45 millones de hectáreas al norte del río Orinoco, para lo cual cuenta con un préstamo en el marco del Plan de Inversiones para la Transformación del Sector Agrícola (PITSA), cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial (MACHADO, 1997).

j) La ocurrencia de invasiones por "grupos de población" afecta considerablemente el precio de las tierras de propiedad privada, creando una situación de inseguridad jurídica que suele ir acompañada de conflictos sociales entre el legítimo propietario y los ocupantes de las mismas. Las fincas que entran en esta situación, de hecho, pierden inmediatamente su valor intrínseco, ya que tales superficies pasan a la categoría de tierras factibles de ser expropiadas con fines de Reforma Agraria y sujetas a largos y complejos procesos judiciales que dificultan su normal explotación.

k) La influencia del llamado "clientelismo político", también ha jugado su papel en el mercado de tierras, en tanto en cuanto, cierto populismo asociado con el interés de líderes locales y regionales por captar el voto campesino mediante su participación en el control del mercado de tierras públicas y en general del Estado venezolano, el cual a través de los gobiernos democráticos que surgieron del 23 de enero de 1958 hasta la fecha, ha tratado de mantener al margen del mercado las importantes extensiones de tierra bajo propiedad de la nación, con un régimen de asignación controlado por una gama institucional burocrática y numerosa en su funcionariado, que sirve de base de sustentación a este supuesto control sobre las tierras, el cual suele ser burlado por la población a través del mercado informal ya comentado.

Más allá de estas características tan complejas del mercado de tierras venezolano, existe un dinamismo y una variedad de transacciones que no sólo afectan a la tierra misma, sino también a aspectos conexos a ella (DELAHAYE, 1995). No sólo se transan tierras privadas, sino también bienhechurías en tierras privadas, derechos o acciones en comunidades indivisas, terrenos públicos vendidos pura y simplemente por organismos gubernamentales, bienhechurías en terrenos ejidales, bienhechurías en terrenos baldíos, bienhechurías en terrenos del IAN, etc.

Los precios de la tierra también han variado en los últimos treinta y cinco años (DELAHAYE, 1995). En tal sentido se observa, en estudios hechos en diversos municipios del país, que ha

habido una relativa estabilidad hasta el año 1974, a partir del cual, se han presentado aumentos significativos en varios años dentro de este ciclo. El primer aumento importante por un incremento de la demanda de tierras a partir de tal año, como consecuencia de las medidas gubernamentales que obligaron a la banca privada a prestar un porcentaje cercano al 20 % de la cartera crediticia a productores agrícolas. Estos precios, si bien marcan una tendencia en distintas regiones, varían mucho de una a otra. Así por ejemplo, mientras en las áreas andinas (explotaciones hortalíceras) alcanzaron cifras de 60.000 bolívares por hectárea (cerca de 4.300 dólares de EUA), en zonas de agricultura granera intensiva de los Llanos Occidentales llegaron a 3.500 bolívares por hectárea (unos 250 dólares al cambio de 14 bolívares por dólar a precios de 1984) y en los Llanos de sabanas secas de ganadería extensiva alcanzaron 500 bolívares por hectárea, es decir, cerca de 36 dólares la hectárea. Un segundo aumento a mediados de 1980, el cual podría asociarse, a nuevas medidas gubernamentales de estímulo y protección de la producción agrícola elevó de nuevo los precios de la tierra a niveles de 80.000, 5.000 y de 500 Bs. por hectárea en las zonas ya mencionadas a precios constantes del año 1984. Luego se produce una baja general de los precios a fines de tal década, la cual puede asociarse a las medidas de ajuste que se iniciaron el año de 1989, ya mencionadas. No obstante, en el lapso comentado, la expansión en cuanto a tamaño de la superficie parece estar perdiendo importancia en relación al cambio de sistema de producción más intensivo en insumos no factoriales, donde los terratenientes tradicionales, de carácter rentista de las haciendas y hatos convencionales van quedando marginales y tienden a ser sustituidos por empresarios agrícolas asociados a la racionalidad de una función de producción modernizante.

IV. CONCLUSIONES

1. En Venezuela existe una disponibilidad de tierras agrícolas de alrededor de hectárea y media por habitante y de más de diez hectáreas por habitante rural, con calidades y ubicaciones muy diversas en razón de la gran variedad de ecosistemas existentes; la estructura de la tenencia es muy heterogénea.

2. El mercado de tierras en Venezuela es complejo y variado, con alternativas que no sólo incluyen la tierra misma, sino también formas variadas de derechos y activos.

3. Las disposiciones jurídicas venezolanas, la forma de administrarlas, las interpretaciones que de ellas se hacen y las prácticas, usos y costumbres asociadas a las mismas introducen un cierto grado de inseguridad jurídica y un estado de confusión que genera desincentivos a la inversión en el campo y a la estabilidad de las relaciones sociales y económicas en el medio rural.

4. Existen elementos asociados con la tradición histórica, con la idiosincrasia de la población y con las prácticas políticas que dificultan una solución sencilla a la situación actual de tenencia y explotación de la tierra.

5. El mercado de tierras venezolano debe enfocarse en el marco de una ruralidad que vincule los sistemas agrícolas y las relaciones sociales, económicas, culturales e históricas que prevalecen en el campo.

6. Es necesario asumir un programa coherente de cambios legislativos, institucionales y administrativos que permitan ajustar la situación actual del mercado de tierras a las nuevas condiciones de apertura y globalización, la cual exige de los productores un enfoque renovado que le permita enfrentar los nuevos escenarios de competitividad.

V. ALGUNAS RECOMENDACIONES

1. Se requiere con urgencia la modificación de la Ley de Reforma Agraria en cuanto se refiere al sistema de dotación de tierras, a fin de que sean otorgados títulos de propiedad, que permitan la plena disposición que caracteriza la propiedad privada, con el objeto de garantizar la seguridad y estabilidad de las explotaciones, estimular la inversión fija sobre las mismas, permitir la hipoteca con fines de garantía sobre créditos y, en general, todos los atributos de la propiedad privada.

2. Es necesario lograr la ejecución, cuanto antes, del Catastro de Tierras a nivel nacional a fin de disponer de información actualizada sobre la propiedad de las tierras y establecer un Sistema Nacional de Información sobre Tierras y Registro de la Propiedad, que permita la referencia sobre un año base, con un servicio descentralizado a nivel municipal que garantice el fácil acceso de los usuarios.

3. Debido a la existencia de diversas leyes que establecen disposiciones relacionadas con la tierra y su régimen jurídico, es recomendable la promulgación de un Código Legal de Tierras, que contenga, modernice, sistematice y compatibilice todo el conjunto de disposiciones vigentes.

4. Es recomendable la realización de un estudio nacional, que sea representativo de las diversas modalidades y características regionales y locales, sobre el mercado de tierras a fin de dar apoyo, con información actualizada, al proceso de modernización y al establecimiento del Sistema Nacional de Información sobre Tierras y Registro de la Propiedad.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Banco Central de Venezuela (BCV). 1990. Series Estadísticas de Venezuela durante los Últimos Cincuenta Años. Caracas.

Banco Central de Venezuela (BCV). 1996. Informe del Presidente. Caracas.

Banco Mundial. 1996. Venezuela: Selected Issues in Agriculture. Venezuela.

CONGRESO NACIONAL. Ley de Reforma Agraria. Caracas, 1.960.

Consejo Nacional de Fronteras. 1997. Longitud de la Línea Fronteriza y Población de los Estados Fronterizos de Venezuela. Caracas.

DELAHAYE, O. 1995. Mercado y Políticas de Tierras en Venezuela. Maracay.

Diario EL Nacional. 1997. Caracas.

HERNÁNDEZ, H. 1997. Algunas Consideraciones sobre el Traspaso de Parcelas. Caracas.

HERNÁNDEZ, O. 1997. Nociones Básicas para afrontar los Conflictos de Tenencia de la Tierra. Conferencia. Caracas.

Instituto Agrario Nacional. 1995. Resolución de Directorio. Sesión 0595. Caracas.

Instituto Agrario Nacional. 1997. Directorio. Información de archivos. Caracas.

MACHADO, D. 1997. Catastro Rural y Mercado de Tierras en Venezuela. Caracas.

Ministerio de Agricultura y Cría. 1987. V Censo Agrícola. Caracas.

Ministerio de Agricultura y Cría, Instituto Agrario Nacional e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (MAC, IAN, IICA). 1995. Evaluación de la Reforma Agraria. Caracas.

Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR). 1992. Un Compromiso Nacional para el Desarrollo Sustentable. Caracas.

Ministerio de Educación. 1995. Presupuestos y Estadísticas Educativas. Caracas.

Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI). 1992. Censo Nacional de Población y Vivienda. Caracas.

SOTO, O. 1993. El Rezago Agrario. Caracas.