

## DERECHO A LA TIERRA

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

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

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

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

La situación en el campo venezolano se mantuvo signada por las deficiencias presentes desde hace más de una década. Así, y pese al innegable impulso dado por la actual administración a la regularización de las tierras, la precariedad en la tenencia y la inseguridad jurídica continúan afectando a más de un 50% de los beneficiarios de la Reforma Agraria. Situación ésta que se agudiza aún más frente a la ausencia de políticas efectivas e integrales que ofrezcan a las familias campesinas las condiciones óptimas para la actividad agraria. La dificultad para acceder a los créditos y las deficiencias presentes en servicios básicos de salud, educación, transporte y vialidad, niegan el conjunto de requisitos necesarios para hacer de la actividad agrícola un trabajo estable, digno y productivo.

La función social de la tierra, el derecho a la propiedad y seguridad en la tenencia en atención al principio de función social, un trabajo productivo y estable, así como la seguridad social y calidad de vida, son parte de los principios y condiciones que contempla la Ley de Reforma Agraria (LRA) a fin de lograr un sistema justo de propiedad y que la tierra constituya para el hombre que la trabaja “*base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad*”<sup>1</sup>. Nuestro análisis de la situación ha tenido como referencia tales preceptos y en función de ellos observamos que a la fecha, la situación de inseguridad jurídica sobre el uso y la tenencia de la tierra son la base de las exigencias de los sectores campesinos. A fin de subsanar los efectos perversos derivados de años de desatención, la regularización de tierras continúa siendo una de las prioridades del organismo rector de la Reforma Agraria. No obstante, la intervención oficial carece de una visión integral que apunte a cualificar la calidad de vida de las familias campesinas.

A mediados de julio, autoridades del Instituto Agrario Nacional (IAN), realizaron la entrega de títulos de propiedad de tierras en el –ahora– Edo. Vargas. Los agricultores mostraron escepticismo sobre la medida, que benefició a campesinos de Caruao y Carayaca. Ante la problemática que obstaculiza las labores de siembra y la distribución de cosechas, declararon: “*...bueno ya tenemos el título de propiedad, pero ahora ¿qué hacemos con ese papel que hemos recibido? [...] ahí está el problema, ‘nos comemos la tierra’, seguimos sembrando lo que podemos, cómo haremos para poder entrar en la comercialización, cómo podemos llevar nuestros alimentos a la colectividad, si las vías de penetración se encuentran intransitables*”<sup>2</sup>.

Carlos Granier, presidente de Analítica Consultores, identifica entre los obstáculos agropecuarios que deben ser considerados prioritarios, la “*Alta concentración de la propiedad agrícola. El uno por ciento de las fincas posee 50% de la superficie cultivada mientras que 74% de las fincas apenas poseen el cuatro por ciento del hectareaje para la actividad agropecuaria*”<sup>3</sup>. Asimismo, apunta que un 48% de las tierras ocupadas carecen de títulos de propiedad, en tanto que destaca la asimetría en el poder de negociación en desmedro del campesinado, los pequeños productores y los consumidores. Aunque la LRA desarrolla una visión integral respecto de la vida del trabajador del campo, se hace necesario un enfoque que considere el derecho a la tierra como un derecho de la sociedad en su conjunto. Hace un año señalamos que desde la perspectiva de los derechos humanos y su integralidad, “*... la relación entre el derecho a la tierra y el derecho a la propiedad se ve redimensionada, pues la satisfacción de otros derechos humanos como los derechos a la alimentación, a un ambiente sano, la vivienda y los derechos culturales, remiten de manera directa al acceso a la tierra y al uso que de ésta se realice*”<sup>4</sup>.

En función de ello, el Estado mantiene una deuda, tanto en relación con los retos aún pendientes planteados en la LRA, como frente a las nuevas exigencias que requieren de una visión más integral del derecho a la tierra.

Por lo pronto, el escenario de cambio en el ámbito oficial refiere a la futura aprobación de la Ley de Desarrollo Agrícola. El ex presidente del IAN, Ramón Ramírez León, señaló que frente a la nueva legislación agrícola el instituto "...*tendrá que cambiar su razón social*". Al respecto, esbozó dos escenarios posibles: "*Que se liquide y se transfieran las tierras que posee a las gobernaciones y alcaldías. [O que] se repartan las tierras con el nuevo criterio y nueva estructura administrativa del organismo*". Por ello, se declaró en desacuerdo con eliminar el hasta ahora organismo rector de la reforma agraria<sup>5</sup>.

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

En 1995, los datos dados a conocer por la Comisión Presidencial de Evaluación y Seguimiento de la Reforma Agraria señalaron que para entonces sólo un 27% de los beneficiarios del proceso de reforma agraria poseía títulos de propiedad<sup>6</sup>. Al respecto, desde 1994 el IAN otorgó prioridad al programa de dotación y regularización de la tenencia de tierras y con ello aumentó de manera considerable el número de títulos entregados anualmente. De 624 entregados durante 1994-7, la meta fijada para 1998, es de 18 mil títulos.

A principios de mayo, la dirección del IAN fue encargada a Ismael Colmenares quien informó que "*A lo largo del gobierno del presidente Rafael Caldera se han entregado 22.000 nuevos títulos definitivos, provisionales, de uso, de goce y disfrute de tierras que han beneficiado a unas 27.000 familias. La meta quinquenal es arribar a un total de 40.000 títulos en manos de los productores*"<sup>8</sup>. No obstante el impulso dado por los entes oficiales, el porcentaje aproximado de los beneficiarios de la reforma agraria que carece de un documento que certifique y proteja la actividad agrícola que realizan, se mantiene alrededor del 50%. Durante el año 1996, el para entonces presidente del IAN señaló que estimaban en 100 mil las familias asentadas en tierras del IAN afectadas a la reforma agraria<sup>9</sup>, de éstas, 15 mil tenían titularidad y culminado el quinquenio se esperaba haber otorgado otros 40 mil títulos. Tras entregar el balance de su gestión a principios de 1998, el presidente saliente del IAN, luego de resaltar la importancia dada a la entrega de títulos, "*...admitió que quedan pendientes los títulos reales de propiedad de cerca de 70.000 campesinos de la reforma agraria, proceso que, afirmó, debe completarse en el próximo año*"<sup>10</sup>.

Al respecto, vale señalar que a pesar de las mejoras que esto supone, las mismas se ven disminuidas ante la persistencia de las situaciones que afectan el disfrute y realización del derecho a la tierra. La ocupación precaria y la inseguridad jurídica continuaron presentes, en un contexto signado por las deficiencias y dificultades que tienen las dependencias del IAN a nivel regional, y las irregularidades producidas al amparo de la desatención oficial. El diagnóstico realizado por funcionarios del IAN en el Edo. Lara, a finales de 1997 ilustra al respecto. En el Municipio Crespo, uno de los nueve que conforman el estado, se constituyeron seis asentamientos campesinos en el marco de la Reforma Agraria, que en conjunto abarcan 15 mil has. y los conforman unas 1.700 familias. En la actualidad, el 50% registra problemas de tenencia. Al informar sobre esta realidad, el Jefe de Tierras del IAN acotó que "*En Venezuela existe un retraso de 36 años en el seguimiento de las tierras concedidas por el IAN, lo cual ha propiciado los problemas actuales de titulación. En Lara no se entregaron títulos durante siete años*"<sup>11</sup>.

Por su parte, el Delegado Agrario para esa entidad, José Reyes Torres, indicó que "*La regularización de la tenencia de tierras en los asentamientos campesinos confronta problemas de actualización, debido a la falta de información sobre los movimientos que son efectuados sobre las propiedades del IAN. El traspaso irregular de predios sin la autorización de la entidad, crea un vacío jurídico sobre la titularidad de los nuevos dueños, lo cual acarrea dificultades para acceder a financiamiento*"<sup>12</sup>. Aunque esta delegación fue designada en septiembre de 1997 como la agencia con mejores resultados de ejecución, al superar las metas programadas, el encargado informó que la actualización catastral enfrentó problemas, porque los recursos para su ejecución llegaron a mediados del año. Pautadas 52 mil has. para ser censadas, "*...el*

*área cubierta llegó escasamente a 30 mil hectáreas. De los 5,9 millones aprobados por el IAN a nivel central para el catastro, solo se ejecutaron 1,7 millones*<sup>13</sup>. El catastro definitivo de tierras, y por ende el conocimiento de la riqueza rústica del país, es otra de las deudas pendientes a la fecha, transcurridos 38 años de la Reforma Agraria.

En febrero, los campesinos del Comité Pro Rescate de las Tierras del Municipio Simón Planas, también perteneciente al Edo. Lara, denunciaron ante la Comisión de Agricultura de la Asamblea Legislativa las actuaciones irregulares de funcionarios del IAN, que afectaron al enclave agrario "El Torrellero". Desde 1988, el IAN inició las diligencias necesarias para regularizar los lotes de terrenos ubicados en la zona de El Torrellero. No obstante, de manera arbitraria fue adjudicada a otro particular un lote perteneciente a una de las empresas campesinas allí instaladas. El área en reclamo abarca 170 has. Aunque la denuncia fue realizada ante el IAN e identificaba a los funcionarios involucrados, el proceso de venta y adjudicación se mantuvo. Un representante de la instancia parlamentaria anunció que dada la similitud de la acusación con otras realizadas en contra el IAN-Lara se tramitaría una interpelación del Delegado Agrario<sup>14</sup>.

En el Edo. Aragua, los reclamos de comunidades campesinas evidenciaron que el procedimiento de dotación tiene retardo. Productores agrícolas del fundo "La Velasquera", del Municipio Zamora, realizaron el 08.06.98 una toma pacífica de las instalaciones del Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) en la zona, a fin de llamar la atención de las autoridades. Organizados en un Sindicato Campesino y un Comité de Apoyo, sus representantes explicaron que desde hace dos meses el Directorio Nacional del IAN espera los expedientes relativos a las dotaciones solicitadas, en tanto la delegación regional no cumple con las diligencias requeridas para culminar esta etapa del proceso. *"Lo más grave [apuntaron] es que la Dirección Nacional del IAN nos ha señalado en repetidas oportunidades que si estos documentos no les son remitidos en tres meses no se podrán otorgar para este año los títulos de tenencia de la tierra, y el proceso quedaría en un estado de incertidumbre, con lo que se perderían más de 11 años de lucha"*<sup>15</sup>.

#### Función social de la tierra

En atención a los fines de la Reforma Agraria, el derecho de propiedad privada de la tierra queda supeditado al principio de función social. La observación de este principio es una de las responsabilidades del IAN. Al respecto, autoridades de este organismo informaron que en 1998 disponían de Bs. 10 millardos destinados al programa de desafectación de tierras, el cual tiene como objetivos otorgar seguridad jurídica a los ocupantes y saldar los daños causados a los respectivos propietarios.

Las invasiones a predios rústicos son el correlato de la ineficiencia mostrada por las instancias oficiales para atender, de manera expedita, las denuncias realizadas ante las respectivas delegaciones agrarias sobre fincas que califiquen en las condiciones tipificadas como contrarias a la función social. A saber, la existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas y la explotación de la tierra por sistemas indirectos, a través de arrendatarios, aparceros, medianeros, pisatarios y ocupantes<sup>16</sup>. En enero de 1998, el presidente del IAN Ramón Ramírez León, explicó que *"...desde comienzos de la reforma agraria numerosos terrenos de propiedad privada han sido invadidos por campesinos, quienes han desarrollado sus fundos dentro de los mismos, pero no pueden tener acceso a créditos y otros beneficios porque no poseen el título de las tierras que trabajan, sobre las cuales en algunos casos sólo tienen un amparo agrario. Por su parte sus legítimos propietarios no han podido continuar sus desarrollos agrícolas"*<sup>17</sup>.

En relación con la problemática descrita, durante el lapso se registraron acciones emprendidas por campesinos que han ocupado tierras por más de 20 años y que aún esperan la respectiva regularización por parte del IAN. Muchos de ellos enfrentan amenazas de desalojo. Tal es el caso de unas 450 familias ubicadas en tres fundos de los municipios Bruzual y Carvajal (Edo. Anzoátegui) que recientemente presentaron a las autoridades del IAN su solicitud de compra de las tierras que ocupan desde hace 35 años, pues hasta ahora han permanecido al margen

de los programas de crédito y prestación de servicios básicos porque éstas no están registradas legalmente<sup>18</sup>.

Por su parte, campesinos de los sectores Angostura, Pelelojo, Santo Domingo y Putucual (Edo. Anzoátegui), de manera conjunta con representantes del Comité "Sin Tierras" de Venezuela, realizaron el 30.03.98 una toma de las instalaciones del IAN-Barcelona. Su exigencia principal era la certificación como pisatarios de las tierras que ocupan desde hace más de 50 años y que pertenecen al IAN. Según informaron, funcionarios del Instituto en el ámbito nacional pretenden vender las parcelas que actualmente ocupan unas 800 familias<sup>19</sup>.

El IAN resaltó como un logro las entradas que por ingresos propios había alcanzado. Del presupuesto para 1998, estimado en Bs. 25 millardos, se esperaba que 5 millardos correspondieran a ingresos propios, a saber, explotación de minas, venta de maderas y venta de tierras que han perdido su vocación agrícola. Desde 1995, estos ingresos han aumentado: 1994 (363 millones); 1995 (1.190 millones); 1996 (1.848 millones); 1997 (3.700 millones)<sup>20</sup>. Posteriormente, el nuevo presidente del IAN hizo referencia a los problemas derivados del retiro de tierras de la actividad agrícola, las cuales una vez vendidas quedan fuera de las regulaciones estipuladas en la LRA. Señaló, en descargo, que estas ventas no afectan el programa de tierras, esto es, la adjudicación de títulos de propiedad con destino agrícola<sup>21</sup>.

No obstante, varios fueron los señalamientos y denuncias registrados durante el lapso. La vicepresidenta de la Cámara Municipal de Maturín (Edo. Monagas), Alejandrina Betancourt, anunció la decisión de llevar adelante varias medidas con el objeto de recobrar las tierras que anteriormente le fueron donadas al IAN. La acción tiene como base las denuncias sobre el uso, distinto a fines agrarios, que el Instituto ha realizado al venderla a particulares. "*La Cámara Municipal mediante un reciente acuerdo dispuso recuperar sus tierras, en virtud del crecimiento de la ciudad de Maturín...* [También se aprobó] *...recuperar los terrenos que el IAN ha vendido a terceros y que se compruebe que no están destinados a la Reforma Agraria [...] la única intención es ponerle coto a los atropellos que venían sufriendo los trabajadores del campo*<sup>22</sup>. Esta situación puso de manifiesto los enfrentamientos entre los lineamientos del IAN e instancias político-administrativas y parlamentarias regionales.

### **Derecho al trabajo productivo y estable**

Las condiciones generales del agro, relacionadas con las posibilidades crediticias y la colocación de las cosechas, contextualizan la situación tanto para los pequeños productores como para los trabajadores rurales asalariados. Ambos se ven afectados por las dificultades derivadas de una situación precaria respecto a la propiedad, a lo que se suma el panorama adverso del agro venezolano y sus efectos negativos para la estabilidad laboral de quienes dependen de la realización de las siembras.

Al cierre de 1997, el gobierno mantuvo un tono optimista respecto del desempeño del agro, que no tardó en ser rebatido por otros sectores: "*Según el MAC, el Producto Interno Bruto del campo creció aproximadamente 4% [1997], mientras que las federaciones revelan una caída del 2,8%*". Estas últimas también informaron que "*Las importaciones alimentarias crecieron quince por ciento en 1997 frente a las del año pasado*"<sup>23</sup>.

Los datos preliminares del VI Censo agrícola, dados a conocer en julio de 1998, tampoco fueron alentadores. El Ministro de Agricultura y Cría, informó que "*...se detectaron más de 60 millones de hectáreas aptas para la producción agropecuaria, de las cuales 30 millones están en explotación, con 500.979 fincas. No obstante, hay una disminución de 4% de la actividad productiva con respecto a las cifras del censo de 1985*"<sup>24</sup>.

Por su parte, aunque el nuevo presidente del IAN informó en mayo del 98 que la producción agrícola originaria de tierras y beneficiarios de la Reforma Agraria ascendía "*...a 50% de la producción nacional...* [y que] *...sólo en cereales las tierras de la reforma generan el 50% de las cosechas de todo el país*"<sup>25</sup>; un mes antes los pronósticos dados por el titular del MAC sobre la producción de cereales eran desfavorables para los ciclos de siembra correspondientes a este año y parte del 99: "*Una reducción del orden de 15% a 20% [...] Esta sería de las primeras*

*consecuencias promovidas por el aún incierto panorama comercial, así como las condiciones financieras y técnicas en que se deberá desarrollar el cultivo en los próximos ciclos de siembra*"<sup>26</sup>.

La adecuada organización del crédito y la asistencia integral a los productores del campo son algunos de los medios que establece la LRA para alcanzar la estabilidad económica del hombre que trabaja la tierra; sin embargo, el acceso se mantiene signado tanto por los obstáculos derivados de la ocupación precaria, como por las restricciones de los fondos disponibles para los pequeños productores.

El IAN informó que, de manera conjunta con otros entes, en 1998 se contemplaron Bs. 16 millones para la asistencia crediticia de las siembras del ciclo norte y del ciclo invierno. La meta es beneficiar *"...a más de 3 mil familias campesinas y pequeños productores"*<sup>27</sup>. No obstante, el presidente del Instituto de Crédito Agropecuario, señaló –respecto a la ejecución de la política de créditos hasta el mes de agosto– que *"...tenemos un universo de unas 200 mil familias campesinas a quienes por obligación estamos dispuestos a atender. Sin embargo, debido a la crisis no hemos recibido el aporte que requerimos para tales fines"*<sup>28</sup>.

En el municipio Mara (Edo. Zulia), la Alcaldía; de manera conjunta con el MAC, el Centro de Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (Ciara) y el Banco Mundial (BM); implementa un programa de extensión agrícola dirigido a ofrecer asistencia técnica y capacitación de los pequeños y medianos productores y sus familias. El mismo busca fomentar la participación de mujeres y jóvenes a fin de brindar herramientas para mejorar su calidad de vida. Al inicio del programa se realizó un sondeo que arrojó como resultado que *"...el 95% de los productores marenses no reciben apoyo y asesoramiento técnico y es precisamente por ello que múltiples enfermedades y plagas han atacado los cultivos, porque la producción en Mara no tiene ningún registro sanitario"*<sup>29</sup>.

Sin embargo, la implementación de este programa no marcha en forma pareja en todas las entidades. La Comisión de Agricultura del Edo. Aragua declaró en emergencia el sector agrícola regional. El presidente de la Comisión, diputado Rubén Durán, informó que el Programa de Extensión Agrícola (MAC, Ciara y BM) podría dejar de funcionar a corto plazo debido a que la Gobernación no había hecho el aporte correspondiente al año 1997. Asimismo, tres Alcaldías adeudaban su cuota desde 1996/30.

Interrogado a mediados de año sobre los principales problemas que, en su opinión, afectan al campo venezolano, el representante de Fedeaagro, Hiram Gaviria puntualizó que eran la caída sostenida de la producción agrícola y el desempleo agrícola. Señaló que en 1997 *"...tuvimos cien mil empleos directos menos en la agricultura, que una década atrás"*<sup>31</sup>. Según datos de la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), en el segundo semestre de 1997 la tasa de desocupación en actividades agrícolas se ubicó en 5,39%<sup>32</sup>.

## **Seguridad Social y calidad de vida**

A propósito del Día del Campesino, los dirigentes de las tres centrales existentes, a saber, Federación Campesina de Venezuela, Federación Nacional Campesina y Confederación Nacional, manifestaron su intención de unificarse a objeto de exigir en conjunto mejoras en la calidad de vida del campesino. Entre otros aspectos, hicieron referencia a la situación del trabajador del campo y la legislación que la contempla. Opinaron que no apoyarán *"...las discriminaciones odiosas que se hacen con la Ley Orgánica del Trabajo, [esto a fin de que] el trabajador agrícola en comparación con el urbano, luche por un salario mínimo que le permita al obrero agrícola la subsistencia"*. Y agregaron que lucharán *"por la dotación de uniformes, botas e instrumentos de trabajo, por el cumplimiento de ocho horas laborales y no diez, [y por] que se implante en el campo el sistema de seguridad social y ecológica"*<sup>33</sup>.

Según la OCEI, para el primer trimestre de 1998, de un universo de 8.525.566 personas de 15 años y más, el 9,6% (823.302) se dedicaba a actividades agrícolas remuneradas. Así tenemos que, en referencia al salario mínimo para los trabajadores rurales (Bs.90.000), el 76% de los

trabajadores agrícolas –según la muestra reseñada en el párrafo anterior– devenga un ingreso mensual entre 75 y 100 mil bolívares. De éstos, el 51% se declararon jefes de hogar.

La educación rural es una de las áreas del sistema de enseñanza nacional más problemática. Durante el lapso tuvimos información de acciones tendentes a revertir esta deficiencia.

A fin de cambiar el enfoque educativo en la educación rural, el Ministerio de Educación en conjunto con las Gobernaciones y con cooperación financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos (OEA), realiza la capacitación del personal docente encargado de implementar el nuevo programa denominado “Proyecto Renovemos”, uno de cuyos objetivos es “...convertir a las escuelas de las zonas campesinas en verdaderos centros donde los pequeños puedan comprender las posibilidades de su entorno, y desarrollar técnicas tanto en el área de cultivos como en procesamiento de alimentos y otras actividades propias de la localidad”. En esta etapa está dirigido a los estados centrales: Aragua, Miranda, Apure, Guárico, Vargas y Distrito Federal. A la fecha, el proyecto está siendo aplicado en 40 escuelas del Edo. Aragua<sup>34</sup>.

---

1. Ley de Reforma Agraria, Art. 1.

2. El Globo, 18.07.98, pág. 14.

3. El Universal, 02.11.97, pág. 2-25.

4. PROVEA: Informe Anual octubre 96 septiembre 97. Pág. 218.

5. El Nacional, 08.01.98, pág. D-12.

6. Ver: PROVEA: Informe Anual. Octubre 1994 – septiembre 1995. Caracas, 1995. Pág. 170.

7. IAN. Gerencia de Tierra y Gerencia de Planificación. Memoria y Cuenta 1995. Caracas, 1996.

8. Economía Hoy, 11.05.98, pág. 12.

9. Ver: PROVEA: Informe Anual. Octubre 96 – septiembre 97. Caracas, 1997. Pág. 218.

10. El Nacional, 08.01.98, pág.D-12.

11. El Impulso, 30.10.97, pág.D-5.

12. El Impulso, 08.12.97, pág. C-10.

13. Ídem.

14. El Informador, 24.02.98, pág. D-5.

15. El Siglo, 09.06.98, pág. A-2.

16. Ley de Reforma Agraria. Art. 20.

17. El Universal, 06.01.98, pág. 2-8.

18. El Tiempo, 27.03.98, pág. 61.

19. El Tiempo, 31.03.98, pág. 3.

20. El Universal, 06.01.98, pág. 2-8.

21. Economía Hoy, 11.05.98, pág. 12.

22. El Tiempo, 14.04.98, pág. 45.
23. El Universal, 28.12.97, pág.2-1.
24. El Nacional, 08.07.98, pág. E/7.
25. Economía Hoy, 11.05.98, pág12.
26. Economía Hoy, 13.04.98, pág.3.
27. El Universal, 06.01.98, pág. 2-8.
28. Reporte. Diario de la Economía, 14.08.98, pág.12.
29. La Columna, 23.04.98, pág. 5.
30. El Carabobeño, 12.03.98, pág. C-3.
31. Últimas Noticias, 31.05.98, pág.11.
32. OCEI. Encuesta de hogares por muestreo. Segundo Semestre 1997.
33. Últimas Noticias, 06.03.98, pág. 24.
34. El Siglo, 21.05.98, pág.B/1.

