



**Universidad de Los Andes**  
**Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES)**  
**Centro de Investigaciones Agroalimentarias**  
**«Edgar Abreu Olivo»**  
**(CIAAL-EAO)**

Capítulo 11:

# Políticas de tierras en el Sistema Alimentario Venezolano (SAV): balance y reflexión

Olivier Delahaye

Cómo citar este capítulo:

Delahaye, O. (2013). Políticas de tierras en el Sistema Alimentario Venezolano (SAV): balance y reflexión. En Gutiérrez S., A. (Coord.), *El Sistema Alimentario Venezolano a comienzos del Siglo XXI. Evolución, balance y desafíos* (pp. 477-522). Mérida (Venezuela): Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-Consejo de Publicaciones de la ULA. Serie Mayor, Vol. 1.

# 11 Políticas de tierras en el Sistema Alimentario Venezolano (SAV): Balance y reflexión

*Olivier Delahaye*

## 1. Introducción

La tierra es un factor de producción esencial en la configuración del SAV. Debido a que no es producida por el trabajo humano, la cantidad de tierra disponible en un territorio determinado es un dato que no se puede modificar, aunque se puede mejorar su potencial productivo al construir la infraestructura requerida (drenaje, riego, etc.), y aplicar adecuadas prácticas de cultivo (rotación de cultivos, aplicación de abonos, uso de semillas certificadas, tratamientos fitosanitarios, etc.). Por esta razón, el acceso a los derechos de propiedad de la tierra ha tenido siempre una importancia especial, y un trato distinto del acceso a los derechos de propiedad de los demás factores de la producción, tanto en la teoría donde refiere a la categoría de la renta de la tierra como en la práctica de las políticas implementadas, en la cual, en Venezuela, la redistribución por el Estado de los derechos a la tierra ha sido central desde 1958, vía la Ley de Reforma Agraria (LRA, 1960) y la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA, 2001) reformulada en 2005 y 2010. Debido a esta singularidad, el presente capítulo hará énfasis en el tratamiento de los derechos de propiedad de la tierra, bajo el enfoque de las políticas de tierras.

Un aspecto esencial de la caracterización de los derechos de propiedad de la tierra, y de las políticas que los regulan, es la importancia de integrar la dimensión temporal de largo plazo. Veremos que la configuración actual de estos derechos tiene raíces históricas muy lejanas. En el mismo

sentido, las consecuencias de las políticas de tierras que se implementen en un determinado momento se podrán apreciar solamente después de un largo período (ver Delahaye 2001: se puede apreciar por ejemplo, después de cincuenta años, que las medidas tomadas en el marco de la LRA de 1960 tuvieron resultados muy alejados de sus objetivos iniciales). Por otra parte, el momento actual está caracterizado por fuertes conflictos referidos a la implementación de las políticas de tierras inscritas en la LTDA, lo que da especial importancia al intento de balance y reflexión que representa este capítulo.

Enfocamos las políticas de tierras como **las medidas que afectan la configuración y el contenido de los derechos de propiedad sobre la tierra agrícola, así como la estructura de su repartición entre sus distintos poseedores**. Además de los aspectos más directamente relacionados con la reforma agraria (las modalidades de la repartición de los derechos y su estructura), las políticas de tierras abarcan un universo mucho más amplio. Incluyen las disposiciones relativas al control y a la afectación de las tierras públicas, el registro de las transacciones, el catastro de los terrenos agrícolas, el impuesto a la tierra, la transmisión intrafamiliar del patrimonio de los productores (herencia), y el mercado de tierras, cuya importancia es relevante en la estructuración de los derechos de propiedad de la tierra en Venezuela, como se observará más adelante. Otros tipos de medidas tienen una influencia indirecta en la estructura de los derechos sobre la tierra: el crédito agrícola, la formulación de planes regionales, ambientales, de ordenamiento urbano, o de desarrollo agrícola, la construcción de carreteras y de sistemas de riego, etc. Estas medidas producen cambios en el precio de los terrenos, lo que modifica la estructura de los derechos sobre la tierra. Si bien no se pueden enfocar exhaustivamente en el formato del presente capítulo, deben ser tomados en cuenta.

El capítulo consta de los siguientes puntos: 2. Los aspectos generales que enmarcan la reflexión; 3. La definición de “derechos de propiedad”; 4. Derechos de propiedad sobre la tierra y desarrollo sostenible; 5. El marco legal e institucional existente; 6. Los principales textos legales; 7. Los derechos de propiedad actuales sobre la tierra en Venezuela; 8. Las formas de acceso a la tierra por parte de los productores; y 9. Conclusiones y recomendaciones.

## **2. Aspectos generales de la reflexión**

Es necesario explicitar en un primer momento los aspectos generales que enmarcan el trabajo que sigue. Para esto, se abordarán en un primer paso los puntos siguientes:

- **La definición de derecho de propiedad;**
- **La estructura actual de los derechos de propiedad sobre la tierra agrícola en Venezuela, como producto de un largo proceso histórico** que se presentará brevemente, debido a la relevancia que tiene para explicar la situación actual, y a la importancia del largo plazo en el tratamiento de estos derechos a la tierra;
- **La relación existente entre la estructura de los derechos de propiedad y la eficiencia productiva de las explotaciones agrícolas;**
- **La estructura de los derechos de propiedad sobre la tierra en Venezuela sigue siendo concentrada**, a pesar de los esfuerzos de repartición realizados bajo la vigencia de la LRA de 1960, y de la LTDA y sus reformulaciones.
- Por otra parte, esta estructura demuestra una **alta conflictividad histórica y una falta de equidad en materia de información;**

- Desde un punto de vista de **desarrollo sostenible**, la transmisión a las próximas generaciones de la actual estructura de derechos de propiedad poco eficiente y fuente de conflictos, sería fuente de inequidad entre generaciones;
- Una política de tierra esencial para mejorar la equidad y la productividad corresponde al **impuesto a la tierra**. Planteado en la LTDA, este impuesto no sido implementado a la fecha.

### 3. La definición de “derechos de propiedad”

El concepto de derechos de propiedad permite una precisión mayor que el uso de los términos tradicionales de “propiedad” y “tenencia”. Comby (1995) expresa al respecto que la propiedad no es nunca la propiedad de la tierra, sino la propiedad de un derecho sobre la tierra. La propiedad absoluta no existe en ningún país. La colectividad, el Estado, los vecinos, las normas de la comunidad, por ejemplo, limitan siempre de una manera u otra el derecho de propiedad. Este enfoque exige una definición precisa de los derechos existentes, que pueden corresponder a varias modalidades: cultivar, cosechar, dar o recibir en alquiler o en mediería, hipotecar, vender, poder construir, etc. Honoré (1961) distingue once derechos distintos de propiedad de un bien, y su lista no es limitativa. El ejercicio de un determinado derecho puede ser o no precisado en el tiempo. Los derechos de uso pueden revestir formas muy variadas: derecho de sembrar, de cosechar, de paso, de construir, de cercar, etc. Esta complejidad de contenido se refleja en la dificultad de proponer una definición. Proponemos la formulación de un autor australiano (Cramb, 1993: 289): *“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 parte*

de terceros al interior de una red de relaciones de propiedad". Esta corresponde al enfoque institucionalista, al cual el autor se refiere explícitamente. Permite observar las distintas modalidades de reconocimiento de los derechos, por algún órgano del Estado, administrativo o judicial, pero también por instituciones no estatales (por ejemplo comunidades o normas locales). Aunque el espacio no permite considerar los derechos de propiedad sobre la tierra agrícola existentes en Venezuela con todo detalle, aquí se presentarán brevemente los datos disponibles al nivel del país en el punto 7.

### **3.1. La importancia del largo plazo: el proceso histórico de formación de los derechos de propiedad de la tierra en Venezuela y sus consecuencias actuales**

Las bulas papales llamadas alejandrinas transfirieron en 1493 la propiedad de las tierras "*descubiertas o por descubrir*" a las coronas de España y Portugal, basadas en el concepto del "origen divino" de la propiedad. Ignoraron los derechos de las naciones indígenas, que fueron suprimidos *de facto*<sup>1</sup>. Los derechos de propiedad se formaron desde entonces a partir de las tierras públicas (de la Corona durante la Colonia, de la Nación después de la Independencia), según un proceso que siguió dos vías:

Una legal: el Estado otorga títulos formales (mercedes coloniales, haberes militares, enajenaciones de baldíos, títulos supletorios sobre bienhechurías, atribución de instrumentos de dotación de reforma agraria, etc.);

Una de hecho, formalmente ilegal (invasión, ocupación, despojo, etc.), pero a menudo regularizada *a posteriori* a través de programas que van

---

<sup>1</sup> El espacio asignado al capítulo no permite aludir a las políticas de tierras dirigidas a las comunidades indígenas, a pesar de su importancia.

desde la composición colonial hasta el programa de “regularización de la tenencia de la tierra”, durante la vigencia de la LRA.

Este proceso fundador ha tenido tres consecuencias importantes para la situación actual de los derechos de propiedad de la tierra en Venezuela:

a. La concentración en pocas manos de los derechos de propiedad de la tierra, fue el producto de la desigualdad histórica en el acceso a la información y a las instituciones. El proceso resultó siempre (hasta las reformas agrarias) controlado por reducidos grupos (el cuadro 1 indica que se otorgaron solamente algunos títulos por año desde la Independencia hasta 1958). Pareciera ser que solamente algunos agentes sociales tenían el acceso a la información y a los niveles de decisión de las sucesivas administraciones que les facilitarían el complicado proceso de la titulación. Las cifras coloniales pudieran ser del mismo orden de magnitud, sin embargo, no existe fuente exhaustiva y confiable.

Como resultado de este proceso, **la estructura de los derechos de propiedad es concentrada**. Si bien la reforma agraria abrió notablemente el acceso a la tierra (el índice de Gini<sup>2</sup> correspondiente a la propiedad de los derechos sobre la tierra agrícola bajó de 0,85 a 0,73 entre 1961 y 1997), la concentración de dicha propiedad sigue siendo alta hoy día. Según el último Censo Agrícola disponible, el 1% de las explotaciones (las de más de 1.000 ha) controlaba, en 2008, 41% de la Superficie de las Explotaciones Agrícolas (SEA). Esta concentración remanente es el producto de una falta histórica de equidad en el acceso a la tierra. Es necesario revertirla si se quiere mejorar la eficiencia productiva de la agricultura del país. Observaremos más adelante las consecuencias de esta concentración de

---

<sup>2</sup> El índice de Gini es una medida de desigualdad, toma valores entre 0 y 1, mientras más se acerca a 1 mayor es la desigualdad o la concentración.

la estructura de los derechos de propiedad sobre la tierra agrícola para la productividad de las explotaciones.

**Cuadro 1**  
**Venezuela: ritmo de la titulación en los lapsos indicados (1821-2009)**

1.1.	2 Modalidad	2.1 Número y superficie anuales		
		2.2 N°	Superficie (ha)	% SEA
1821-99	Enajenaciones	8,4	65.040	0,28 (1937)
1900-35	Enajenaciones y adjudicaciones	30,4	48.271	0,21 (1937)
1936-57	Enajenaciones y adjudicaciones	6,0	7.496	0,04 (1951)
1958-73	Reforma Agraria, Títulos supletorios	11.416	346.782	1,3 (1961)
1974-82	Reforma Agraria, Títulos supletorios	9.260	460.317	1,5 (1981)
1983-90	Reforma Agraria, Títulos supletorios	7.796	470.164	1,5 (1981)
1991-2000	Reforma Agraria, Títulos supletorios	4.885	194.142	0,6 (1997)
2001-09	Instrumentos LTDA	1.078	639.252	2,1 (1997)

Fuente: Años 1821-2000: Delahaye 2001 y 2003, a partir datos Catastro Rural e Instituto Agrario Nacional. Años 2001-2009: Informes PROVEA años 2002-2011, capítulo: "Derecho a la tierra".

Nota: No existen datos exhaustivos sobre los haberes militares otorgados en el siglo 19, cuyo impacto no parece haber sido muy importante (Delahaye 2003).

SEA = Superficie de las explotaciones agrícolas por el año indicado, según el Censo más cercano al año mediano del período (indicado entre paréntesis).

b. El proceso de hecho, ilegal, fue en general sustancialmente más importante que el proceso legal hasta el período actual, durante el cual se pueden observar dos ejemplos interesantes:

- i) Entre 1979 y 1990, el programa de "regularización de la tenencia" abarcó una superficie 3,7 veces mayor que la superficie titulada;
- ii) El mercado ilegal de bienhechurías en tierras del Instituto Agrario Nacional (IAN), ahora del Instituto Nacional de Tierras (INTI), cuya actividad es comparable cuantitativamente a la del mercado legal (ver Delahaye *et al*, 2003), se desarrolló en las tierras de estos institutos, que cubren, como lo veremos, más de la mitad de la SEA del país.

Es decir que **los derechos de propiedad presentan un alto nivel de precariedad**. Esto desfavorece a los grupos más humildes, carentes de



relaciones de poder y de información, sobre todo a nivel local. Por ejemplo, se pudo detectar que en el mercado informal de bienhechurías en tierras de la reforma agraria, los vendedores reciben un precio de 40 a 60% inferior a su valor en el mercado formal (ver Delahaye, 2001). Esta situación lleva a observar, más adelante, el tratamiento informal de los derechos a la tierra que se puede observar en varias situaciones en el país.

c. Por otra parte, el proceso de constitución de la propiedad privada a partir de las tierras públicas no se completó. Según declaraciones de presidentes del INTI (Delahaye, 2001), más de la mitad de la SEA pertenece a este instituto, es decir que sigue siendo pública. Esto crea indefiniciones en materia de derechos de propiedad y favorece, otra vez más, a los actores sociales que disponen de mayor información y acceso a la administración.

Estos caracteres problemáticos originarios de la estructura de los derechos de propiedad de la tierra en Venezuela se mantuvieron a lo largo de la historia. Esta permanencia lleva a insistir en la importancia de considerar el largo plazo en el estudio de los derechos de propiedad sobre la tierra para diseñar e implementar cualquier medida que pretenda modificar su situación.

### **3.2. La concentración de los derechos sobre la tierra agrícola, sus consecuencias sobre la productividad de las explotaciones**

Está demostrado (ver Cornia, 1985) y consta en algunos documentos del Banco Mundial (Deininger, 2003), que, en la gran mayoría de los casos (las excepciones son las grandes explotaciones que producen para una agroindustria, o bien las plantaciones para la exportación), **las pequeñas explotaciones son más eficientes en la producción por unidad de**

**superficie**, mientras una estructura concentrada entre pocas explotaciones resulta ser poco eficiente desde el punto de vista productivo. La eficiencia de las pequeñas explotaciones provendría esencialmente de la mayor intensidad y productividad así como del bajo costo del trabajo familiar, mucho más presente en las pequeñas y medianas explotaciones.

En el caso de Venezuela, esta llamada “relación inversa entre el tamaño y la productividad de las explotaciones” se observa al analizar los datos censales de 1971<sup>3</sup>: poco tiempo después del inicio de la reforma agraria, las explotaciones de más de 1.000 ha controlaban 66,74% de la superficie y aportaban 7,78% de la producción vegetal, las de 50 a 1.000 ha controlaban 25,66% de la SEA y aportaban 39,36% de la producción vegetal, mientras las de menos de 50 ha controlaban 7,58% de la tierra y aportaban 52,9% de la producción vegetal (ver Rodríguez, 1987). La definición de las tres clases de superficie resulta necesariamente arbitraria, sin embargo los datos existentes a nivel nacional no permiten una mayor precisión. Es decir que, en Venezuela también, la estructura concentrada de los derechos de propiedad causa una ineficiencia productiva.

**Por otra parte, la estructura de los derechos de propiedad sobre la tierra en Venezuela demuestra una alta conflictividad histórica y una falta de transparencia** (ver por ejemplo Delahaye, 2001), que es necesario disminuir si se quiere facilitar las inversiones productivas en la agricultura, y garantizar el éxito de las políticas públicas aplicadas a la agricultura.

La conflictividad en torno a los derechos sobre la tierra se produce cuando hay indefinición en cuanto al contenido real y a los verdaderos poseedores de estos derechos. Existen varias figuras que originan tal indefinición:

- La imprecisión en cuanto a **los límites y la superficie del terreno**;

---

<sup>3</sup> No es posible realizar este cálculo con los datos de los censos agrícolas posteriores.

- La imprecisión en cuanto al **contenido específico del derecho**;
- La imprecisión en cuanto al **poseedor del derecho**;
- Las transacciones ilegales (que remiten al caso precedente);
- La superposición de derechos en conflicto sobre un mismo terreno.

El tratamiento de estos aspectos está vinculado con la transparencia existente en la información proporcionada por las instituciones encargadas de fundamentar la delimitación física de los terrenos y de su propiedad (Catastro, Registro), que observaremos más adelante.

#### **4. Derechos de propiedad sobre la tierra y desarrollo sostenible**

Los aspectos revisados en el párrafo anterior ilustran las posibilidades de conflictos de derechos de propiedad sobre la tierra. Ahora bien, 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 y, por consiguiente, para la seguridad alimentaria del país. Por otra parte, un *inadecuado tamaño* de los terrenos, es decir un predominio de explotaciones grandes, puede mantener explotaciones de baja eficiencia, y poner en peligro esta seguridad alimentaria para las generaciones futuras. Es decir que determinadas características de los derechos de propiedad refieren a **una condición esencial de un desarrollo sostenible, que se puede denominar la equidad intergeneracional** (ver al respecto Tubiana y Lérin, 2002).

#### **Impuesto a la tierra**

La implementación de un **impuesto a la tierra** es una fórmula favorable a la equidad, en el sentido en el cual tiende a mejorar la regulación por el mercado de los derechos sobre la tierra, en función de la propia eficiencia

de los productores, y no de otros factores posiblemente más vinculados con un acceso privilegiado a la información o a determinados niveles de la administración. Este impuesto podría incentivar a los propietarios de grandes superficies productivamente ineficientes, y favorecer a los pequeños, más eficientes como lo vimos. A pesar de no haber sido realmente aplicado en el país hasta la fecha de hoy, es un punto esencial en toda política de tierras.

## 5. El marco legal e institucional existente

Consideraremos como “**instituciones**” tanto las normas legales o informales, así como las distintas organizaciones existentes en la sociedad (ver North y Thomas, 1970). El marco institucional venezolano ha permitido históricamente la existencia de numerosas imprecisiones en cuanto a límites y superficie, especificidad y poseedor del derecho a la tierra, que han perdurado hasta la fecha de hoy.

### 5.1 Las deficiencias institucionales

Sus raíces históricas han sido ya detalladas en el informe de una Comisión Presidencial, en 1977 (Venezuela, Presidencia de la República, Comisión Especial para el Estudio de la Propiedad Inmobiliaria y el Régimen general de la Tenencia de la Tierra 1977). Opina en cuanto a los “*Factores que permiten el surgimiento de títulos paralelos en relación con la propiedad de la tierra*”, (tomo 1, p. 5) en los siguientes términos:

1- “*Defectuosa elaboración de los títulos*”, en lo referido a: los linderos, “*casi siempre indicados por simple referencia a los fundos contiguos en los cuatro puntos cardinales, mencionando a quienes son o han sido propietarios de los mismos y, en infinidad de casos, los*

*linderos se indican con base a accidentes naturales de los terrenos, proclives a desaparecer o cambiar”; “señalamiento genérico de ‘derechos de terrenos’ o ‘derechos de sabana’ sin especificar... fundamentados en medidas indefinidas, ‘un cuarto de legua’, ‘un octavo de legua’, sin precisar a cual especie de estas medidas se refieren los contratantes, legua española u otra, y lo que es más grave, sin indicar si el contratante procede por derecho propio o con el carácter de copropietario” (es el caso de comunidades indivisas). La Comisión agrega: “títulos elaborados con tales deficiencias por personas que no sabían hacerlo se han transcritos a los protocolos de las oficinas de registro por funcionarios incapaces, y por tanto, sin calificación para percatarse de tales vicios”;*

2 - *“La existencia de numerosas propiedades rurales, con una imprecisión absoluta de linderos respecto a las propiedades vecinas”;*

3 - *“Dificultades y muchas veces imposibilidad absoluta, para establecer la titularidad o el monto de los derechos, cuando se trata de comunidades originadas por herencia... por la vetustez y manifiesta deficiencia de nuestro sistema de registro civil”;*

4 - *“La existencia misma de la propiedad comunitaria”.*

La Comisión agrega (ibid.): *“A juicio de la Comisión, el factor de mayor gravedad, porque constituye el origen, o coadyuva a la existencia de casi todos los otros anteriormente señalados, se centra en la imperfección de nuestro régimen Registral por la errada fundamentación de su estructura y la arcaica reglamentación del sistema”.*

La Comisión concluye con una severa crítica del Sistema registral venezolano de la época (ibid., tomo1, p. 10):

*“...el movimiento codificador civil no ha dado ningún impulso de importancia en el proceso del mejoramiento necesario de nuestro Registro Público... Las sucesivas leyes de Registro Público se han limitado a sancionar pequeñas modificaciones de detalles, a facilitar el funcionamiento burocrático del Registro... La conclusión de este somero recuento histórico, por lo dicho, es ciertamente aterradora: el defectuoso sistema establecido por la ley de 1936 ha resistido los embates del tiempo y los logros que en el campo registral se han alcanzado desde entonces. Así pues, cautivos del vicio originario, estamos estancados en un modelo caduco e inadecuado, y hemos venido repitiendo las anquilosadas, raquíticas y antitécnicas normas de un sistema registral rechazado por la ciencia y por la experiencia..., mal formado, erróneo y deficiente”.*

Hay que reconocer que este panorama, descrito en 1977, ha cambiado en algunos aspectos, pues, desde entonces, los Registros de la Propiedad han sido modernizados. En ciertos casos se informatizó el acceso a la información relativa a las operaciones registradas en los últimos años. Se ha generalizado la obligación de indicar los límites de los terrenos en coordenadas UTM. Sin embargo, las imprecisiones indicadas por la Comisión Presidencial de 1977 subsisten en cuanto a las operaciones registradas hace más de 10 años, lo cual representa una parte muy importante de la información registral. Las prescripciones de las leyes de Registro, en particular la de 2001, en cuanto a la obligatoriedad de adjuntar la cédula catastral a cada acta registrada, no se cumplen para los terrenos

agrícolas, debido a la ausencia del catastro rural. Este incumplimiento tiene también raíces históricas. Sin remontar a sus orígenes coloniales y, después, republicanas (ver al respecto Delahaye, 2003), observaremos las recientes leyes referidas al Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

La Ley de Registro Público de 1978 se promulgó en el contexto de la obligatoriedad para los bancos, decretada en 1975, de prestar un determinado porcentaje de sus créditos a empresas agrícolas. Esto presionaba a los bancos para estar más preocupados de la exactitud de las indicaciones registrales de los terrenos que respaldaban las hipotecas. Sin embargo, no parecen haberse aportado transformaciones inmediatas a la deficiente situación existente en la materia. La Ley apuntaba a mejorar aspectos materiales de la protocolización, en particular la vinculación del Catastro con el Registro. Si bien su artículo 51 disponía que cada bien inmueble objeto de transacción se identificara con un “código o matrícula especial”, lo que hubiera permitido un mejoramiento en la búsqueda de la información, no parece haber sido aplicado en la práctica en cuanto a tierras agrícolas se refiere, por lo menos en los seis distritos en los cuales se estudiaron las transacciones entre 1958 y 2000 (Delahaye, 2001). Por otro lado, la Ley trataba de mejorar la calidad de la fundamentación de la propiedad de los terrenos transados, a través de las siguientes disposiciones:

- el artículo 11 ampliaba y precisaba la potestad del Registrador para negar el Registro de una transacción en terreno de propiedad dudosa;
- el artículo 77 exigía que el documento citado como título inmediato de adquisición de la propiedad del terreno fuera registrado o registrable, y en este último caso, que se presentara simultáneamente para su protocolización con inmediata

anterioridad. Esto limitaría las posibilidades de registrar documentos notariados con anterioridad en notarías ubicadas fuera de la jurisdicción de una determinada oficina de Registro, lo que favorecía la posibilidad de fraude.

Una nueva Ley de Registro fue promulgada en 1993, que aportaba esencialmente modificaciones para permitir la automatización y sistematización de los procedimientos registrales. La siguiente Ley (1999) tuvo una vigencia breve: fue derogada por la Ley de Registro Público y del Notariado de noviembre 2001. Vale la pena observar en esta última una disposición que apunta a mejorar uno de los principales problemas presentados por el sistema registral a lo largo de los siglos: se trata del acceso ágil a una información registral actualizada, lo cual es fundamental para un eficiente funcionamiento del mercado de la tierra. Enuncia la exposición de motivos de esta ley (Venezuela, 2001), la necesidad de:

*“adoptar el método de inscripción como sistema de registro que consiste en realizar un resumen de cada acto o negocio jurídico registrable e insertarlo en asientos digitales que constituyen el tracto sucesivo de los bienes o derechos reales inscritos. Esto permite que la información registral se encuentre actualizada permanentemente, sin necesidad de recurrir al estudio de todos los antecedentes desde su constitución.”*

Se trata del sistema denominado “folio real”. Sin embargo, la posibilidad de aplicar este mejoramiento fundamental está determinada por la realización de los catastros, por lo cual la citada exposición de motivos precisa:

*“Tomando en cuenta que el sistema folio real únicamente se puede aplicar a los inmuebles y derechos reales una vez que se hayan actualizado los catastros municipales, se adoptó un*



*principio flexible conforme al cual el sistema de folio real se pondrá en práctica, progresivamente, cuando los catastros permitan al Ministerio del Interior y Justicia impartir la orden correspondiente a través de una Resolución”.*

La realización de dichos catastros municipales está ordenada en la Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional (Gaceta Oficial del 28 de julio 2000). Sin embargo, no hay indicaciones que los Concejos Municipales hayan cumplido esta disposición. La Ley de Registro vigente del 22 de diciembre de 2006 vuelve a establecer el folio real, como sistema registral en todo lo referente a bienes inmuebles ubicados en zonas rurales o urbanas donde exista registro catastral, sin que se note una mejora en la realización del catastro rural por parte de las municipalidades. Es decir que las disposiciones legales quedan letra muerta.

La posibilidad de autenticar en toda notaría transacciones inmobiliarias realizadas en cualquier distrito del país acrecienta la falta de transparencia. Si bien tales operaciones no dan el mismo grado de garantía que la protocolización en el Registro, convendría estudiar las medidas correspondientes para evitar su uso indebido que abre una puerta a la posibilidad de una menor seguridad jurídica. La creación del Servicio Autónomo de Registro y Notarías (SAREN) por la Ley de 2006 puede facilitar la coordinación al respecto de los dos niveles administrativos.

En conclusión, constatamos que el marco legal de la regulación de la formalización de los derechos de propiedad, a través de las instituciones del Registro de la Propiedad, de las Notarías y del Catastro Rural, quedó incompleto, y no se cumple, a pesar de las tentativas que apuntaron a su perfeccionamiento.

Hay que insistir en la *importancia institucional de la jurisdicción agraria*: los conflictos originados por las deficiencias indicadas arriba terminan en los tribunales y es necesario que éstos aporten una respuesta adecuada y relativamente rápida. Lamentablemente, no existen datos que permitan evaluar este punto.

## **5.2. Las transacciones ilegales**

Una revisión del tema efectuada para los años 1980-2000 presenta varios casos de irregularidades, a partir de la prensa de estos años (ver Delahaye, 2003). Vale la pena presentar algunos ejemplos. Un caso emblemático fue el de la "Comunidad Morales", al cual se aludió a menudo en la prensa en 1980, como si dicha comunidad hubiera acaparado, a partir de falsificaciones de los protocolos del Registro, más de un millón de hectáreas en los estados Barinas y Táchira, terrenos que en realidad serían en su mayoría baldíos transferidos al Instituto Agrario Nacional (IAN) en los años 1960. Dicha comunidad procedió a vender las tierras por parcelas, e incluso las hipotecó a un banco de los Estados Unidos (ver por ejemplo, "Momento" de los 16 y 30 de junio 1980, y "El Nacional" de los 19-5-1980, 10 y 31-7-1980, 2-8-1980, 9-2-1981 y 12-2-1982). El asunto se ventiló ante los tribunales, donde no parece haber concluido todavía. Otros casos de títulos falsificados o registrados fraudulentamente fueron reportados. Citemos terrenos del IAN, de los cuales, súbitamente, "aparecieron" propietarios basados en una "cédula" real de... 1837, varios años después de la Independencia ("El Nacional", 6-9-1980). Otro caso de irregularidades en la conformidad de la propiedad correspondía a un litigio sobre unos terrenos en Higuero (Estado Miranda), en el cual una de las partes se valía de un plano del siglo XIX en el cual aparecía indicado el aeropuerto de la ciudad ("El Nacional", 15-2-1982). En otro caso ("El Nacional", 13-10-82: "En el Registro de Cúa convalidaron estafa contra el IAN"), denunciaron

que se violaron leyes y amañaron documentos para despojar a la Nación de 481 ha. Un caso similar se presentó en Tacarigua, Estado Carabobo ("El Nacional, 18-7-1982: "Despojaron a la Nación de tierras valoradas en 800 millones".) En Barlovento, ("El Nacional", 16-2-1983: "La Sabana de Oro de Barlovento es de dos sucesiones y no de una comunidad"), se denunciaba la existencia de títulos paralelos sobre una misma tierra, permitida por supuestas operaciones fraudulentas registradas, lo que provocaba incertidumbre sobre sucesiones. En el año 1985, "El Nacional" publicó una serie de artículos titulada "Nadie es dueño de lo suyo en los Registros" que presentaba un panorama poco alentador. El 30-10-1985, bajo el título "Falsificación de folios cambian en segundos la propiedad de siglos", expresaba que "el saqueo con la propiedad territorial que comenzó con la conquista, aún no ha terminado. Hasta la propia Nación ha sido estafada con terrenos que le pertenecen." Relataba procedimientos tales como raspados de textos, falsificaciones, títulos paralelos, etc. El 31-10-1985, el título resultó ser más evocador todavía: "Un muerto firma, un fantasma vende y el BIV cae con millones". Describía como, a propósito de terrenos ubicados en el Litoral Central, "en una laboriosa conspiración para defraudar a la Nación, un muerto se levanta de su tumba para firmar un documento, un fantasma compra y vende, un registrador termina llevando al banco los documentos falsos, y el Banco Industrial de Venezuela (BIV) cae (¿ingenuamente?) en la trampa con varios millones de bolívares. Esa es una de las operaciones de los 'topos' de registros y notarias."

A veces las indefiniciones registrales provocaron dificultades para los productores, agrícolas, tal como el caso descrito en "El Nacional" del 7-1-1987 ("Embargo de 600.000 hectáreas paraliza la agricultura en Portuguesa, Barinas y Cojedes"). Se trataba de 600.000 ha embargados por una persona, contra otra que presentó "documentos que supuestamente lo acreditaban como dueño de 600.000 ha, la mayor parte de ellas localizable en zonas

suburbanas de Guanare" [el periodista exageraba: una superficie de 600.000 ha en las zonas suburbanas de Guanare no parece posible]. En consecuencia, no era posible enajenar ni hipotecar los terrenos incluidos dentro de la zona afectada.

Las líneas precedentes describen varias operaciones ilegales registradas a lo largo de los años en condiciones dudosas. Esta situación representa un obstáculo que será complicado y largo subsanar para obtener la necesaria transparencia en el conocimiento de los derechos de propiedad. Otro tipo de operaciones formalmente ilegales corresponde a los traspasos de bienhechurías efectuados sin la debida autorización en tierras de los institutos de reforma agraria, el IAN y el INTI. Las observaremos más adelante.

### **5.3. La superposición de derechos en conflicto sobre un mismo terreno**

Además de los casos presentados en el párrafo anterior, en los cuales varios titulares se consideran propietarios de derechos similares en el mismo terreno, conviene señalar situaciones de superposición de derechos sobre terrenos del patrimonio público. Un caso ejemplar es el de las *cartas agrarias*, establecidas por la Resolución 177 del INTI de fecha 5 de febrero 2003. Otorgan a grupos de campesinos organizados un derecho de ocupación, poco definido, en fincas establecidas en tierras públicas, "mientras se resuelve la situación de tenencia" (en palabras del Presidente del INTI, en "El Nacional", 02/06/2003). La superposición de un nuevo derecho sobre uno ya existente que no ha sido liquidado (el del poseedor de las referidas tierras) es una fuente probable de conflictos a mediano y largo plazo. Además, la carta puede haberse establecido "al grupo organizado para solicitar el terreno X", a veces sin indicación de los nombres de los componentes del grupo. Esto agrega una indefinición más

a los derechos de tierra que se quiere implementar (una fórmula comparable había sido aplicada en los años 1960, al otorgar títulos de adjudicación a grupos de campesinos organizados sin precisar los nombres de los beneficiarios, creando problemas a largo plazo, a veces de muy difícil solución (Delahaye, 2001).

El número de cartas agrarias no se puede conocer con exactitud. Los datos más exhaustivos parecen provenir del Informe de PROVEA, correspondiente al período anual octubre 2010-septiembre 2011, en su capítulo "Derecho a la tierra", elaborado a partir de las cifras del Ministerio de Tierras: indica cifras de cartas agrarias otorgadas de 2003 a 2010, en una superficie de 4.183.454 ha. Estas indicaciones presentan un margen de error: los datos sobre otorgamiento de cartas agrarias en un determinado estado por la sede nacional del INTI pueden diferir sustancialmente de los de su Oficina Regional, como lo indica García (2008).

Una polémica se desarrolló en los círculos oficiales, reseñada en un artículo de "El Nacional" del 30-01-2005 ("revocarán cartas agrarias"). En el mismo periódico, la Procuradora General de la República indica (18-03-2005) "es perfectamente factible revocar cartas agrarias si fueron entregadas sobre terrenos privados". Esta funcionaria apunta a la problemática de la entrega de derechos superpuestos a derechos existentes. Sin embargo, los datos del INTI ofrecidos en PROVEA (2011) permiten pensar que las cartas siguen otorgándose, aunque con una intensidad menor.

Otro caso actual es el de *los derechos de permanencia* establecidos en la LTDA. El artículo 20 de ésta (no modificado en 2001 o 2005) reza: "Se garantiza la permanencia de los conuqueros en las tierras por ellos cultivadas, y tendrán derecho preferente de adjudicación en los términos de la presente Ley." No define conuqueros. El artículo 17 garantiza además

la permanencia de varias categorías: “Dentro del régimen del uso de tierras con vocación para la producción agroalimentaria, se garantiza: 1. La permanencia de los grupos de población asentados en las tierras que han venido ocupando. 2. La permanencia de los pequeños y medianos productores agrarios en las tierras que han venido ocupando pacíficamente para el momento de la promulgación de la presente Ley. 3. La permanencia de los grupos organizados para el uso colectivo de la tierra, así como el de las cooperativas agrarias y otras organizaciones económicas campesinas en las tierras ocupadas con fines de uso agrario. 4. A todos los campesinos y campesinas, el derecho fundamental a perseguir su progreso; y en tal sentido no podrán ser desalojados de ninguna tierra ociosa o inculta que ocupen con fines de obtener una adjudicación de tierras, sin que se cumpla previamente con el debido proceso administrativo por ante el Instituto Nacional de Tierras”. Aquí también se garantiza un derecho de permanencia sobre la tierra a un ocupante sin establecer el tratamiento de los derechos que pudieran existir sobre el terreno que ocupa. Hasta el año 2010, se entregaron tales títulos en una superficie de 1.255.143 ha. (PROVEA 2011).

## **6. Los principales textos legales**

Más allá de estas observaciones particulares, conviene enfocar los textos legales que regulan el acceso a los derechos de propiedad. Nos referiremos esencialmente a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el Código Civil Venezolano, la Ley de Reforma Agraria de 1960, cuyas disposiciones siguen de hecho enmarcando buena parte de los derechos de tierras agrícolas, la Ley de Geografía y Catastro Nacional (2000), la Ley de Registro de 2006 (observada en las precedentes líneas), la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001, reformulada en 2005 y 2010.

## La Constitución Nacional

Los artículos 306 y 307 de la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela disponen:

*“El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo social integral,...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 campesinas tienen derecho a la propiedad de la tierra”.*

Es decir, la Constitución asume la necesidad de proteger las inversiones en la producción agrícola, lo cual tiene una repercusión en la estructura de los derechos a la tierra en la medida en la cual estas inversiones aumentan el precio de los terrenos objetos de inversiones y construcción de infraestructura. También la posibilidad de obtener hipoteca impulsa en alza el precio de la tierra: se observa una alta correlación, de 0,821 a nivel nacional entre precio de la tierra y monto acordado del crédito agrícola, entre 1960 y 1996, ver Delahaye (2001); no hay razón de pensar que esta correlación cambió sustancialmente desde entonces. Por otra parte, la inversión en tierras agrícolas necesita una institucionalidad de los derechos de propiedad sin ambigüedad lo cual no es el caso para buena parte de los terrenos, como se discutió más arriba. Es necesario que las políticas de tierras del Estado enfoquen este punto.

## La Ley de Reforma Agraria de 1960 (LRA)

Resulta necesario examinar las disposiciones de la LRA, en la medida en la cual éstas regularon el acceso a las llamadas dotaciones de tierras por parte del Estado (a través del Instituto Agrario Nacional (IAN)) a los beneficiados por la Ley, durante un largo periodo (1960-2000<sup>4</sup>). La estructura actual de los derechos de propiedad sobre la tierra agrícola ha sido profundamente modificada a lo largo de la aplicación de la LRA: el IAN otorgó derechos variados de tierra a más de 350.000 familias, por una superficie total de más de 13.000.000 de hectáreas, es decir cerca de la mitad de la SEA (Delahaye, 2001).

Examinaremos en la LRA (como se hará, más adelante, para la LTDA), los aspectos relativos a los traspasos de bienhechurías, a la herencia de las tierras dotadas por el IAN, a la llamada función social de la propiedad, y al impuesto predial.

### *Los traspasos de bienhechurías en terrenos de propiedad del IAN*

Estos traspasos estaban sometidos a autorización del Instituto según el artículo 74 de la LRA, trámite que se completó muy escasamente. En los años para los cuales este dato se encuentra en los informes anuales del IAN, solamente un número promedio de 20 autorizaciones se otorgaban anualmente al nivel nacional, es decir, una muy pequeña fracción del total anual de tales traspasos a nivel nacional (que se podía estimar en 5.000 para la fecha, ver Delahaye, 1995). Sin dicha autorización la ley prohibía al Registrador la protocolización del acta correspondiente, razón por la cual no existe información exhaustiva al respecto en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria. Delahaye *et al* (2003) presentaron los resultados

---

<sup>4</sup> Las presentaciones de los datos de dotaciones ofrecidos por el servicio estadístico del IAN incluían los años 1958 y 1959 anteriores a la promulgación de la LRA.



para el período 1961-2002 de una encuesta de terreno realizada en 8 asentamientos del estado Aragua. Se observó una tasa anual de movilidad de la tierra en el mercado de 1 a 2%, que indica un mercado activo (una tasa "normal" es de 2% anual, según Varela, 1988). El precio de la tierra evoluciona paralelamente al precio observado en el mercado formal, pero con un descuento de 30 a 50% que podría reflejar la formación incompleta del derecho de propiedad (no se puede traspasar ni hipotecar legalmente: la diferencia podría corresponder a un "costo de transacción diferido": el comprador deberá eventualmente cancelar el trámite de alguna forma de regularización, y tomar en cuenta la remota posibilidad que su compra se encuentre anulada administrativa o legalmente).

Un aspecto importante de este mercado informal es que tiende a privilegiar a los actores sociales que se benefician de la mejor información, en particular a través de un acceso privilegiado a los niveles locales de la administración. Varios trabajos de terreno (por ejemplo Montoya 2001, Rivera 2000, Rodríguez 2001) mostraron esta situación en asentamientos campesinos de Aragua, donde los compradores de bienhechurías demuestran un más amplio acceso a los responsables administrativos y políticos locales, que los campesinos beneficiarios de la reforma agraria o sus herederos.

### *La herencia de las tierras dotadas por el IAN*

Las disposiciones del Código Civil Venezolano establecen la repartición en partes iguales de la herencia entre los hijos, tanto en las sucesiones intestadas (artículos 822 y ss.) como en las sucesiones testamentarias (artículos 833 y ss.), en las cuales cada descendiente recibe una parte igual de la llamada "legítima". Sin embargo la LRA, la cual rigió la

transmisión intrafamiliar de los derechos en tierras del IAN durante más de cuarenta años contradice estas normas. Su artículo 73 reza:

*“En caso de fallecimiento de un parcelero, haya pagado o no la parcela, si los herederos no se ponen de acuerdo para la administración y trabajo de la finca u optan para la partición, el Instituto Agrario Nacional, previo informe del Comité Administrativo, podrá declarar la extinción de la adjudicación y ceder la parcela preferentemente a un familiar, siempre que llene las condiciones de los artículos 62 a 67 y demás previsiones de la presente Ley...”*

Esta repartición completamente desigual entre los herederos, beneficiando a uno solo de ellos, se confirma en el artículo 89 del Reglamento de la misma LRA, del 8 de febrero 1967, el cual dispone: *“A los fines del derecho preferente de adjudicación que en caso de muerte del parcelero reconoce la Ley a los familiares sobre la parcela explotada por el difunto, se preferirá al que por habitar con el parcelero haya contribuido con su trabajo al desarrollo de la explotación, y reúna los demás requisitos exigidos por la Ley de Reforma Agraria.”*

Estas disposiciones de la LRA apuntan a preservar la unidad de explotación agrícola, la finca familiar, a costa de la igualdad entre los herederos, de la misma manera que lo hacen las estrategias de familiares de transmisión de la herencia en determinados tipos de familia analizados en los textos de Todd (2001). Los pocos estudios existentes sobre el tema parecen indicar que se ha respetado el texto de la LRA en la práctica (ver Tovar, 2007).

#### *La función social de la propiedad*

La LRA la define en su artículo 19, a partir de los criterios siguientes:

*“A los fines de la Reforma Agraria, la propiedad de la tierra cumple con su función social cuando se ajusta a los elementos esenciales siguientes:*

- a) La explotación eficiente de la tierra...;*
- b) El trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra...;*
- c) El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables;*
- d) El acatamiento a las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado...;*
- e) La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas....”*

El artículo 20 considera como *“contrario al principio de la función social...la existencia de fincas ociosas...”* y *“los sistemas indirectos de explotación....”*

Salvo algunas excepciones previstas en la LRA, las explotaciones que cumplen la función social son inexpropiables (art. 26)

### *Impuesto a la tierra*

En un párrafo único, el mismo artículo 20 prevé: *“El Estado gravará preferiblemente las tierras incultas u ociosas, o cultivadas indirectamente, mediante cargas fiscales progresivas en las condiciones que se establezcan en las Leyes respectivas, sin perjuicio de la expropiación en los casos previstos en esta Ley.”*

Aparte de un ensayo regional en Apure (1938) que fracasó (Delahaye 2001), este es el primer texto legal implementado que establece una forma

de impuesto a la tierra. Sin embargo, no ha sido aplicado, ni aludido públicamente por los sucesivos responsables del proceso.

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA) de 2001, reformulada en 2005 y 2010.

#### *Los traspasos de bienhechurías en terrenos de propiedad del INTI*

El artículo 65 dispone: *“Sobre la parcela y la estructura productiva queda excluida cualquier negociación a terceros no autorizada por el Instituto Nacional de Tierras, a través de acta de transferencia.”* Se establece que el beneficiario de la transacción, cuando ésta está debidamente autorizada, puede obtener un título de adjudicación cuando mantenga la productividad del terreno por más de tres años. La reformulación de 2005 no cambia sustancialmente esta disposición, mientras la de 2010 elimina el carácter permanente de los títulos de adjudicación.

No existen datos exhaustivos sobre las autorizaciones de traspasos otorgadas a nivel nacional. Sin embargo, las Oficinas Regionales de Tierras (ORT) las otorgaron, sin que exista una evaluación confiable de su frecuencia. No existen estudios conocidos del mercado de traspasos de bienhechurías, ni del probable mercado paralelo informal de bienhechurías traspasadas sin autorización del INTI.

#### *La herencia de las tierras dotadas por el INTI*

La LTDA de 2001, y sus reformulaciones de 2001 y 2005, enfocan en forma menos clara lo que hacía la LRA, la problemática de la herencia de los derechos en tierras adjudicadas por el Instituto Nacional de Tierras. El artículo 8, prevé que *“La Unidad de Producción constituida de acuerdo con los términos de este Decreto Ley será indivisible...”* Tal disposición deja

entender que no puede ser repartida entre los herederos. Sin embargo la última frase del artículo 12 reza: *“El derecho de propiedad agrario se transfiere por herencia a los sucesores legales, pero no puede ser objeto de enajenación alguna.”* Esta última previsión legal parece dejar abierta la posibilidad de repartición entre los herederos, sin especificar que uno sólo de ellos se beneficiaría del derecho de propiedad agrario. Los artículos 65 y 67 disponen que los derechos de goce y disfrute sobre tierras atribuidos por título de adjudicación permanente se pueden transferir por herencia, sin aludir a su división. A diferencia de la LRA, la LTDA no prohíbe formalmente la división de la tierra en la oportunidad de la herencia. Las reformulaciones de 2001 y 2010 no modifican sustancialmente estos enunciados.

Es decir que las disposiciones legales, en cuanto a herencia de las tierras adjudicadas por el IAN y después por el INTI, se pueden considerar contradictorias respecto al Código Civil (LRA), o poco claras (LTDA).

#### *La función social de la propiedad: la certificación de las fincas*

La LTDA utiliza el término, sin definir su contenido, en su artículo 2 (sin modificaciones sustanciales al respecto en 2005 ni 2010), en el aparte 5 referido a las tierras privadas: *“Quedan sujetas al cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación. En tal sentido, deben someter su actividad a las necesidades de producción de rubros alimentarios,...”*. Este concepto se puede relacionar con el proceso de certificación de las fincas (arts. 34-58). Éstas pueden ser certificadas como “productivas”, “mejorables” u “ociosas”. En este último caso, las explotaciones pueden ser objeto de un procedimiento de “rescate” (si la tierra pertenece al INTI, art. 82) o de “expropiación” (cualquier tipo de tierras declaradas “de utilidad pública o interés social”, art. 68-69), según

el caso (art. 39). Las reformulaciones de 2001 y 2005 amplían la definición de las tierras ociosas (relacionadas con el no cumplimiento del Plan Nacional de Producción Agroalimentaria o de proyectos estratégicos de desarrollo, la presencia de tercerización, y el “uso no conforme”), aumentando el poder de intervención de tierras, dejado al criterio de los funcionarios del INTI.

### *El impuesto a la tierra*

Hemos visto que el artículo 307 de la Constitución de 1999 estipulaba: “La ley dispondrá de lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas...”. Efectivamente, la LTDA dedica el título III al impuesto (artículos 97-115), “que grava la infrautilización de tierras rurales privadas o públicas” (art. 97), y que será recaudado (art. 111) por el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT). El artículo 110 indica que se cobrará a partir del año fiscal 2002. Las reformulaciones de 2005 y 2010 son de detalles, y no cambian el conjunto (artículos 197-114). El artículo 104, referido a la definición de las tierras ociosas está suprimido (hacia doble uso con el artículo 35). Se puede pensar que este desinterés por las modalidades del impuesto a la tierra se debe a las dificultades percibidas cuando se intentó su cobro.

En efecto, si bien el texto de la LTDA hace mucho más énfasis en el impuesto que lo hacía la LRA, éste no se ha cobrado hasta ahora. Ya en los primeros años que siguieron la promulgación de la Ley, la dirección del SENIAT pareció reconocer que su cobro va ser particularmente problemático (ver en particular la declaración de su Director reproducida en “El Nacional” del 28/3/2005). Y desde entonces, no alude públicamente a la eventualidad de su cobro. La explicación de esta situación podría descansar en la poca posibilidad práctica de cobrar tal

impuesto a nivel nacional, cuando la experiencia indica que debería cobrarse local o regionalmente, por las municipalidades o las regiones, tal como se práctica en la gran mayoría de los países que lo implementan (ver Comby y Renard, 1985). Recientemente parece despertarse un interés renovado por el cobro del impuesto a la tierra (en el “El Universal” del 19-04-2012, bajo el título: *“Afinan mecanismo para aplicar impuesto a las tierras ociosas”*, se reseña: El INTI y el SENIAT *“afinan los mecanismos para que los propietarios de tierras rurales públicas y privadas paguen impuestos por mantenerlas ociosas o de uso no conforme”*).

### La Ley de Geografía y Catastro Nacional (LGCN)

Promulgada en julio 2000, su artículo 1 establece que *“tiene por objeto regular la formulación, ejecución y coordinación de las políticas y planes relativos a la geografía y cartografía, así como los relacionados con la implantación, formación y conservación del catastro en todo el territorio de la República.”* Es decir que su texto, así como su implementación, tienen una gran relevancia para el ámbito de las políticas de tierras, en la medida en la cual estas líneas insisten en la importancia del catastro de los terrenos agrícolas para el necesario acceso equitativo a la información de los agentes sociales que pretenden a un derecho de propiedad de la tierra agrícola (más adelante detallaremos este aspecto de la equidad).

El artículo 27 establece: *“El catastro se formará por municipios y abarcará principalmente la investigación y determinación de lo siguiente: 1. Las tierras baldías. 2. Los ejidos. 3. Las tierras pertenecientes a entidades públicas. 4. Las tierras de propiedad particular o colectivas.”* Mientras el artículo 28 dispone: *“El Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar, velará por el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley en el ámbito municipal a los fines de asegurar la incorporación de los municipios al*

*proceso de formación y conservación del catastro en sus respectivos ámbitos territoriales.*” Es decir que el catastro rural será elaborado al nivel de los municipios con supervisión del Instituto Geográfico Simón Bolívar.

El catastro rural que se elaboró parcialmente en la segunda mitad del siglo XX (ver Delahaye, 2001) quedó aparentemente destruido con el incendio de la Torre Este del Centro Simón Bolívar. Será pues necesario cubrir todo el territorio nacional en el marco de la LGCN, tanto más que su artículo 43 determina:

*“Hasta tanto se implante el sistema integrado, los registradores subalternos exigirán la presentación de la cédula catastral y del mapa catastral con la individualización del inmueble o, en defecto de éste, el plano de mensura, para la protocolización de documentos que contengan declaraciones, transmisión, limitación y gravámenes de la propiedad.”*

Sin embargo los municipios no han podido elaborar el catastro rural hasta la fecha, razón por la cual los registradores subalternos no exigen todavía la cédula catastral para los terrenos agrícolas, como lo vimos.

Se observa que la LGCN manifiesta la intención de vincular estrechamente el Catastro Rural con el Registro de la Propiedad; sin embargo pareciera ser que las circunstancias no lo han permitido hasta la fecha.

## **7. Los derechos de propiedad actuales sobre la tierra en Venezuela**

### **7.1. Los derechos existentes y la dificultad de su conocimiento**



La más reciente estimación de la importancia cuantitativa de los distintos derechos de propiedad de la tierra agrícola en el país se encuentra en el VI Censo Agrícola (1997), a partir del cual se elaboró el cuadro 2<sup>5</sup>.

**Cuadro 2**  
**Venezuela: importancia superficial relativa de los distintos derechos de propiedad en las explotaciones agrícolas (cifras nacionales, y rangos extremos por estado, Censo Agrícola de 1997)**

Tipo de derechos*	% de la SEA total	% SEA más alto por estado	% SEA más bajo por estado
Propiedad	74,77	88,09 (Monagas)	51,22 (Barinas)
Comunidad	1,04	4,90 (Mérida)	0,32 (Sucre, Yaracuy)
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 supletorio	5,59	11,94 (Táchira)	0,39 (Cojedes)
Asentamiento	5,36	30,89 (Carabobo)	0,40 (Monagas)
Otros	3,91	18,78 (Barinas)	0,26 (Bolívar)

Fuente: Censo Agropecuario de 1997.

Nota: \*el Censo utiliza el término de "tenencia"; el cuadro no toma en cuenta situaciones específicas de los estados Amazonas, Delta Amacuro, Distrito Federal, Nueva Esparta; SEA = Superficie de las Explotaciones Agrícolas. La SEA al nivel nacional en el Censo de 1997 es de 30.064.283 ha.

Estos datos apuntan a varios aspectos:

- La importancia relativa de la propiedad privada se encuentra fuertemente sobrevalorada en el censo (74,77% de la SEA). Esto se debe tanto a la amplitud de la definición censal (que se refiere a la producción "a modo de propietario"), como probablemente al carácter declarativo del censo: a la pregunta "¿de quién es la tierra que cultiva?", el productor censado tiene una tendencia lógica en contestar que es suya. Datos parciales por estado o por municipio apuntan a una importancia relativa mucho menor en la realidad, de las tierras privadas en relación con los terrenos baldíos. Por ejemplo, Molina (1993), a partir de fuentes catastrales, ofrece indicaciones de 68% de baldíos en los terrenos catastrados en el Estado Zulia, 42% en el Estado Lara, 28% en Monagas, cuando el censo de 1997 indicaba

<sup>5</sup> Estos datos no están disponibles exhaustivamente en el VII Censo de 2008.

para estos estados, respectivamente, 74,7%, 80,7% y 88,1% de terrenos privados. Delahaye (2003) indica una proporción de la superficie de baldíos en los terrenos intercambiados en el mercado entre 1958 y 1990 en algunos distritos (ahora municipios), la cual alcanza 40 % en Zaraza (Guárico), 56 % en Páez (Apure), y 99 % en Colón (Zulia), cuando el censo agropecuario de 1961 indica 2,5% de superficie de tierras públicas en Zaraza, 7,3% en Páez, y 18,8% en Colón. Declaraciones sucesivas de presidentes del extinto IAN han estimado la superficie del patrimonio territorial del Instituto (transferido al INTI), constituido esencialmente en base a baldíos transferidos (ver Delahaye, 2001), en 10 a 20 millones de hectáreas: el total de los baldíos (que hayan sido o no transferidos al INTI) cubre ciertamente más de 50% de la superficie de las explotaciones agrícolas del país, la cual era de 30 millones de hectáreas en el censo de 1997: estas cifras apuntarían a una proporción de tierras públicas en la SEA mayor que 50%, lo que está lejos de reflejarse en el cuadro 2.

- La ocupación está por su parte subvalorada: la proporción de tierras públicas ocupadas dentro de la SEA es, por si sola, mucho mayor que los 6,84% reseñados en el Censo. Un elemento indicador de la importancia de la superficie ocupada lo proporciona la superficie abarcada por la regularización de la tenencia de la reforma agraria, la cual afectó tierras ocupadas sin el título correspondiente, y alcanzó un ritmo anual superior al 1% de la SEA (aproximadamente 300.000 ha) de 1979 a 2000 (Delahaye 2001), lo que representa, a través de la sola regularización, la ocupación de 22% de la SEA para estos 22 años.

- El Censo subvalora extremadamente, por otra parte, la importancia relativa de las tierras de reforma agraria: indica un porcentaje superficial de tierras en “asentamiento” de 5,46% a nivel nacional, cuando vimos que el patrimonio del INTI cubre más de 15 millones de ha; por otra parte la superficie dotada o regularizada desde 1958 en el marco de la reforma agraria alcanza 13.810.000 ha (Delahaye 2001 y 2003). Si bien esta última cifra se solapa con la de otras categorías de tierras (por ejemplo una proporción importante de tierras dotadas o regularizadas ha sido posteriormente abandonada y/o vendida en el mercado informal, ver Delahaye et al, 2003), esta cifra resulta sustancialmente más alta que las cifras dadas por el Censo.
- Más generalmente, los censos agrícolas no ofrecen una definición clara de las tierras de reforma agraria, ni de sus expresiones concretas durante la vigencia de la LRA o de la LTDA (empresas campesinas, asentamientos, fundos zamoranos, cooperativas, etc.).
- Otros tipos de derechos (en particular la “comunidad”, el “arrendamiento”, y tal vez la “medianería”), se encuentran muy probablemente subestimados, sin embargo no existen fuentes fidedignas a partir de las cuales establecer una comparación. La prohibición legal –dispuesta en la LRA y la LTDA- del arriendo de tierras del IAN o INTI y de su puesta en medianería genera una subvaluación censal de la tercerización.

El único derecho del censo que parece corresponderse con la realidad es el “título supletorio”, cuya importancia superficial relativa se evaluó en 4,5% de la SEA del censo de 1997 a partir de los títulos otorgados entre 1958 y 2001 (Delahaye, 2003). Si se agrega a esta cifra los títulos otorgados antes de 1958 (dato que no se puede verificar, sin embargo parece ser bastante inferior a lo titulado después de esta fecha, ver Delahaye, 2003)

obtenemos cifras con un orden de magnitud comparable entre la indicación del censo (5,59%) reportada en el cuadro 2 y las de las fuentes administrativas disponibles.

Es decir que los datos censales subestiman considerablemente la importancia de las tierras públicas en general, y sobrevaloran la de la propiedad privada. La definición de los derechos de propiedad reflejada en los censos no coincide con la realidad. Esto apunta a una deficiente transparencia en la información disponible relativa a la tenencia, y a la necesidad de mejorar la recolección censal de los datos correspondientes.

Se puede relacionar esta deficiencia en el acceso a la información con un examen de los programas llevados a cabo por varias de las principales instituciones encargadas de establecer dicha información, y ponerla a disposición del público. Las principales son el Catastro Rural (el cual registra en particular las características físicas de los terrenos tales como sus dimensiones y superficie) y el Registro de la Propiedad Inmobiliaria (cuyos protocolos deberían permitir conocer el origen del derecho de propiedad de un terreno determinado). Al enfocar su funcionamiento, se puede ver cómo sus deficiencias, formadas desde su origen histórico, se han mantenido hasta el presente (ver una exposición detallada en Delahaye, 2003).

Como lo planteamos más arriba, estas deficiencias en la claridad de la definición y en el acceso a la información relativa a los derechos de propiedad facilitan la generación de conflictos. Por otro lado, el cuadro 2 indica una variabilidad regional importante de los distintos derechos de propiedad, según los estados. Esto indica la necesidad de precisar las situaciones regionales en la implementación de las políticas de tierras.

## 7.2. La concentración de los derechos sobre la tierra

Conviene volver en apuntar a la concentración de los derechos, ya evocada. El cuadro 3 indica que el porcentaje de derechos en manos de los poseedores de superficies mayores de 1.000 ha disminuyó a un ritmo comparable a lo largo de la vigencia tanto de la LRA como de la LTDA. Queda en 2008 un porcentaje de 41 % de explotaciones con más de 1.000 has de superficie. Aun tomando en cuenta que una finca de 1.000 ha no corresponde a la misma categoría de tamaño en zonas llaneras inundables o en terrenos planos regables de la zona Centro-Costera, la alta prevalencia de fincas extensas apunta -como se indicó más arriba- a una reducida productividad de la agricultura venezolana.

**Cuadro 3. Venezuela: Porcentaje del número y de la superficie (1.000 ha) de las explotaciones agrícolas por tramo de superficie, años 1961, 1997, 2008**

Categoría (ha)	1961		1997		2008	
	Nº explotaciones	Superficie	Nº explotaciones	Superficie	Nº explotaciones	Superficie
0 - 20	79,7	4,9	75,2	5,7	69,8	5
20 - 1 000	17,6	23,8	23,8	47,8	29,3	54
> 1 000	2,7	71,7	1,0	46,5	0,9	41
Total %	100,0	100	100	100,0	100	100
Total	320.094	26.004	500.979	30.071	424.256	27.073

**Fuente:** Censos agrícolas, años referidos.

## 8. Las formas de acceso a la tierra por parte de los productores

Existen tres vías para acceder a alguna forma de derecho a la tierra agrícola: 1. la dotación o adjudicación por parte del Estado; 2. el mercado de tierras, vía el arrendamiento, la aparcería, la compra, etc., y 3. la herencia (Perdomo, 2010).

### 8.1. El Estado:

El Estado transfiere derechos en tierras públicas a manos privadas, a través de la venta o la dotación. Anteriormente, vimos que dichas transferencias se observan desde los primeros años de la era colonial, y se pueden cuantificar a partir de 1821 (ver cuadro 1). Desde 1958, se realizan esencialmente bajo la forma de otorgamiento de títulos de la LRA o la LTDA. El cuadro 4 indica las cifras periodizadas entre 1958 y 2009. Se observan fluctuaciones importantes del ritmo de titulación, según el período: los años que siguieron las promulgaciones de la LRA y de la LTDA presentan un ritmo anual elevado, indicando el dinamismo del inicio de cada proceso: 1,3% de la SEA en 1958-73 y 2,5% de la SEA en 2001-2009. El proceso de regularización de la tenencia origina un ritmo que se eleva de nuevo en 1979-82 (2,50% SEA), y después vuelve a decrecer, hasta la promulgación de la LTDA en 2001.

**Cuadro 4**  
**Ritmo anual de dotación y regularización de la reforma agraria (1958-2009)**

Período	Familias dotadas	ha dotadas	Familias regularizadas	ha regularizadas	Total familias	Total anual (ha)	% superficie total en la SEA
1958-73	11.312	331.840	0	0	11.312	331.840	1,3% SEA 1971
1974-78*	1.097	173.596	0	0	1.097	173.596	0,7% SEA 1971
1979-82*	2.478	.992	16.750	636.093	19.228	785.085	2,5% SEA 1984
1983-89	2.643	89.373	5.908	275.694	8.551	365.067	1,3% SEA 1984
1990-2000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5.435	215.301	0,9% SEA 1997
2001-2009	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	672.000	2,5% SEA 1997

Nota: no se tomaron en cuenta los años sin datos disponibles para el cálculo de los promedios anuales. SEA 1971 = Superficie de las Explotaciones Agrícolas en el censo de 1971. n.d. = información no disponible.\*Se divide el lapso 1974-1982 en dos momentos, antes y después del decreto 246 de regularización de la tenencia.

Fuentes: Delahaye (2003), a partir de: 1961, 1962, y 1970-1981: Informes anuales IAN; 1958-1960, 1963, 1968, 1969 y 1991-1996: Memorias MAC; 1964-1967: cálculos propios a partir de CENDES CIDA (t. 2) y Memorias MAC); 1982-1990: Departamento Estadístico del IAN; 1997-1998: MAC, Resumen de una gestión 1994-1998; 2000: Declaración del Presidente del IAN ("el Nacional", 16-12-2000). 2001-2006: Delahaye (2008)-a, a partir de De Long (2005) y "El Nacional", 20/11/2006). Censos agropecuarios, años referidos. 2002-2011: PROVEA - Derecho a la tierra, informes anuales 2002-2011. Memoria MPPAT 2011. Cálculos propios.

Este proceso de regularización de la tenencia es una de las figuras a través de las cuales el Estado da una forma legal a una ocupación de tierras públicas. Vimos que tales ocupaciones fueron corrientes a lo largo de la historia del país. Existieron otras formas de reconocimiento de derechos de

propiedad establecidos informalmente en tierras del Estado que observaremos rápidamente ahora.

La primera forma de formalización de un derecho de propiedad constituido fuera del marco legal fue la composición colonial. Vimos que no existen datos exhaustivos al respecto. Los datos reseñados en Delahaye (2001) permiten observar que, en los terrenos adquiridos por el Instituto Agrario Nacional (IAN), representa la forma de constitución del derecho de propiedad en 19% de dichos terrenos, a lo largo del período colonial. Se trata pues de una figura corriente a la época. Su sucesora en la segunda mitad del siglo XX fue la regularización de la tenencia establecida por decreto en 1979, la cual afectó anualmente entre 1,3 y 2,5% de la SEA entre 1979 y 1999 (cuadro 4).

Los títulos supletorios reconocieron derechos de propiedad sobre bienhechurías fomentadas informalmente en tierras baldías en 4,5% de la SEA entre los años 1958 y 2000 (Delahaye, 2003). No existen datos exhaustivos al respecto para los años siguientes.

El título de “derecho de permanencia” otorgado por el INTI formaliza un derecho precario en tierras privadas (que se puede comparar al “amparo agrario” de los años 1976-2000). Se puede estimar la superficie correspondiente en un 0,2% de la SEA entre 2003 y 2008 (PROVEA 2009).

Otro modo de formalización de un derecho constituido informalmente es la prescripción adquisitiva. Está regulada en el artículo 1.952 del Código Civil Venezolano. Sin embargo no existen datos fidedignos al respecto. Además, en los años 1960, sentencias contradictorias de la Corte Suprema introdujeron dudas jurídicas en cuanto a la posibilidad de apropiación vía prescripción de terrenos baldíos cuya ocupación cumple con los requisitos

legales. La prescripción pudiera permitir regularizar situaciones difícilmente solucionables (ver al respecto Delahaye, 2003, p. 160).

Observamos una incidencia importante de diversas formas de formalización de derechos establecidos en tierras tanto públicas (las más importantes) como privadas, lo que refleja la situación de precariedad dominando en la estructura de los derechos a la tierra en el país caracterizada al inicio del presente informe.

## **8.2. El mercado**

Observaremos el mercado formal de tierras (que corresponde a las operaciones protocolizadas en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria), y el mercado informal, basado en las operaciones ilegales sobre bienhechurías en tierras públicas, mencionadas más arriba en el punto 3.

### El mercado formal

Se puede estimar el ritmo anual de transacciones a 5% entre 1983 y 2000 (Delahaye 2006). Un ritmo anual "normal" sería de 2%, según Varela (1988): el mercado de tierras es particularmente activo. Ahora bien, la mitad de las ventas registradas en Venezuela parece corresponder a ventas ficticias que disimulan operaciones de sucesión familiar (Delahaye, 1996). Observaríamos finalmente un ritmo anual de 2,5% de la SEA, el cual resulta estar cercano a la normalidad expresada por Varela (1988). Esta magnitud de la redistribución vía mercado es más del doble de la intensidad de la redistribución por parte del Estado vía IAN o INTI, es necesario tomarla en cuenta en cualquier formulación e implementación de políticas de tierra.

Una característica importante es que la superficie de los terrenos agrícolas intercambiados en el mercado formal parece disminuir a lo largo del siglo



XX. Un estudio en dos distritos de Venezuela (Delahaye, 1996) indicó disminuciones de la superficie de los terrenos intercambiados de 16 veces en un el distrito Zamora (estado Aragua), y 2,5 veces en el distrito Zaraza (estado Guárico). El mercado puede jugar un papel importante en la redistribución de los derechos a la tierra y la desconcentración de su estructura.

Desde 2000, el mercado parece proseguir con una actividad menos intensa y más fluctuante, según las primeras fuentes disponibles (ver en particular Rodríguez, 2009; Abdelnour, 2008; Kern, 2008, y Montenegro, 2008).

### El mercado informal

Observamos anteriormente las características de este mercado en un caso concreto. No cabe duda que está presente en una fracción importante de las tierras de la reforma agraria: entre 1958 y 2000, el IAN otorgó 372.000 títulos (Delahaye, 2001), mientras las evaluaciones que este instituto realizó en el terreno nunca censaron más de 160.000 productores en sus tierras. La diferencia proviene en gran parte de operaciones de traspasos ilegales de bienhechurías.

### **8.3. La sucesión**

Vimos que los textos legales relativos a la herencia de derechos en tierras de la reforma agraria contradicen reglas establecidas en el Código Civil de Venezuela. Es en particular el caso de la Ley de Reforma Agraria de 1960 (LRA), la cual rigió una transmisión intrafamiliar desigual de tales derechos durante más de cuarenta años. Vimos que la LTDA resulta ser menos categórica al respecto. El Código Civil dispone la repartición de la herencia por igual entre los hijos. Los trabajos realizados hasta la fecha

indican que las disposiciones legales no se cumplen en varios casos, y que gran parte de las herencias se transmiten a través de normas informales (ver Delahaye, 2008b). Incluso si no existen fuentes documentadas explotables, se puede evaluar el ritmo anual de la transmisión de derechos de tierras en un 2,5% anual, si se estima que la duración promedio de posesión de una tierra por una generación es de 40 años. En la medida en la cual las sucesiones conllevan en general a una partición de las explotaciones, es necesario tomar en cuenta la agilización de su formalización, a menudo poco asequible por parte de los pequeños productores.

Un obstáculo en la regularización de las sucesiones es la deficiencia del registro del estado civil hasta los años recientes. Estaría indicado simplificar la resolución de los casos en los cuales los documentos que establecen la filiación se encuentran deteriorados o perdidos.

#### **8.4. La equidad en el acceso a los derechos de propiedad**

Las páginas precedentes indican que el acceso a los derechos de propiedad de la tierra por parte de los distintos grupos sociales en el campo está marcado por una desigualdad cuya expresión es la concentración de la tenencia de los mismos en el país. Ésta es producto de una situación histórica de acceso desigual a los órganos del poder político y administrativo, así como a la información. Esta situación resulta de determinaciones históricas de muy largo plazo, y sus consecuencias se observarán en un porvenir a veces bastante lejano. En este sentido, corresponde a un aspecto esencial de la equidad entre las generaciones. Una estructura de derechos de propiedad de la tierra que transmita una *carga de conflictos* para las siguientes generaciones, será negativa para la convivencia social, el desarrollo de la producción agrícola y la seguridad

alimentaria. Además, *un inadecuado tamaño* de los terrenos puede dar origen a explotaciones muy grandes, de baja eficiencia, y poner en peligro la seguridad alimentaria de las generaciones futuras. Es decir que una tenencia “equitativa”, un acceso “equitativo” a la tierra, no se corresponden solamente con una reivindicación legítima para el momento actual, sino también con una condición esencial de un desarrollo sostenible, tal como lo es la equidad intergeneracional apuntada más arriba.

Varios autores insisten en los sesgos que se pueden observar en la implementación de las leyes de tierras: cuando al nivel nacional los textos instituyen una igualdad de tratamiento ante la ley, la aplicación de éstos a nivel local favorece a los grupos locales de poder (Lemel, 1985, los califica como “constelaciones locales de poder”). El informe CENDES-CIDA (1969) observó tales sesgos en la implementación de la reforma agraria venezolana en los años 1960, interpretándolos como resultados de la formación de “pactos locales”. Una revisión de las políticas de titulación de tierras en Venezuela muestra la constancia de este sesgo hasta los últimos años del siglo XX. (Delahaye, 2003). Los sucesivos programas de titulación han favorecido esencialmente a algunos grandes propietarios durante la colonia y el período agro exportador hasta 1958. En cuanto a la reforma agraria, si bien esta tituló efectivamente un importante número de pequeños productores desde 1958, el período de su implementación resultó en más que la duplicación de la importancia relativa de la superficie controlada por las medianas explotaciones (pasó de 23,8 % a 54 % de la superficie agrícola total entre 1961 y 2008), mientras la de las pequeñas se estancó (de 4,9 a 5%, ver cuadro 3). Estas últimas cifras se pueden explicar por el funcionamiento del mercado ilegal de bienhechurías en tierras del IAN (ver Delahaye et al., 2003) que reestructuró

la tenencia de estas tierras. Los compradores de bienhechurías poseen a menudo varias parcelas, son mayoritariamente de domicilio urbano y de profesión comerciantes o profesionales (Delahaye 2001, 2003), lo que puede explicar su acceso privilegiado a los niveles locales de la administración y a la información.

## 9. Conclusiones y recomendaciones

A lo largo del texto anterior se resalta la **importancia de ubicarse en una perspectiva de largo plazo** para la toma de decisión en cuanto a políticas de tierras. Lamentablemente, esta perspectiva no es muy frecuente, pues las decisiones de carácter técnico se enmarcan generalmente en un “proyecto”, necesariamente limitado en el tiempo, con exigencias de “resultados” a corto plazo. En cuanto a las decisiones de carácter político, se toman en general con el horizonte de las próximas elecciones programadas, lo que dificulta tomar en cuenta del largo plazo. Sin embargo, **una perspectiva de desarrollo sostenible indica la necesidad de mejorar la estructura de repartición de la tierra agrícola en cuanto a la formación de fincas pequeñas y medianas, y a la necesidad que dicha estructura no genere conflictos que deberían resolver generaciones futuras.**

Volvemos a insistir en la **comprobada eficiencia productiva de la pequeña explotación**, lo que pone énfasis en las políticas redistributivas de los derechos a la tierra. Estas no se limitan a la atribución de derechos por parte del Estado, implementadas bajo la vigencia de la LRA y ahora de la LTDA. Es necesario insistir en el papel esencial del mercado en la redistribución de la tierra (intensidad comparable a la de las sucesiones, y más de dos veces mayor a la de las redistribuciones realizadas por el Estado). No se puede ignorar el mercado de tierra, sino mejorar su funcionamiento en cuanto al costo y sobre todo a la transparencia y el

acceso a la información. Tampoco se puede ignorar la problemática de las sucesiones, las cuales contribuyen a dividir las explotaciones. Estas consideraciones llevan a mejorar el funcionamiento del Registro de la Propiedad. Pero lo **esencial en la actualidad debería ser la confección de los catastros rurales municipales**, los cuales deberían tener una alta prioridad en las políticas de tierras, y no se han realizados a pesar de las disposiciones perentorias de la Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional en sus artículos 28 y 43.

La realización de los catastros municipales permitiría la **implementación del cobro de impuesto a la tierra por parte de las municipalidades**. Éstas obtendrían de esta manera un recurso importante, y los productores estarían impulsados a la eficiencia productiva, en la medida en la cual el impuesto se debería modular en función de la productividad de las tierras.

Hay que recalcar la importancia **de la disminución de la conflictividad** en la estructura de los derechos a la tierra. En este sentido, una regla debería ser de no adjudicar algún derecho sobre un terreno sin liquidar antes el o los derechos existentes en el mismo. Vimos, por ejemplo, que las cartas agrarias plantean este problema, y que han sido cuestionadas al respecto por altos funcionarios gubernamentales. En este aspecto, el funcionamiento de los tribunales agrarios juega un papel esencial, en la medida en la cual contribuyen a reducir la conflictividad.

En fin, volvemos a recalcar la **importancia de las instituciones fundamentales en la regulación de los derechos de propiedad**, tanto formales (leyes, registro, catastro, tribunales, estado civil) como informales (mercado informal, tratamiento informal de la herencia). En particular, estas últimas instituciones deben ser tomadas en cuenta, en la medida en las cuales pueden ser eficientes a nivel de las comunidades, e integradas

de manera asequible en los procesos de transmisión de los derechos dentro de la familia y de las comunidades (Deininger, 2003). Se puede pensar que un tratamiento simplificado y poco costoso de la prescripción adquisitiva permitiría abrir el camino para alcanzar este objetivo, en particular en lo relativo a las sucesiones. Y la simplificación del procedimiento de otorgamiento de autorización por parte del INTI de la venta de bienhechurías en tierras del Instituto permitiría disminuir la informalidad dominante en este sector, acompañándola con un procedimiento de formalización de los derechos existentes en dichas tierras.

### **Referencias bibliográficas**

Abdelnour, N. (2008) Caracterización de las operaciones y de los agentes sociales del mercado formal de la tierra agrícola del municipio Ribas Dávila del estado Mérida, 1998-2006. Trabajo de grado presentado para optar al título de ingeniero agrónomo. Maracay, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela.

CENDES-CIDA (1969) *Reforma agraria en Venezuela*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 10 tomos.

Comby, J. (1995) La fabrication de la propriété. En *Études Foncières*. Nº 66, pp. 28-35.

Comby, J. y Renard, V. (1985) *L'impôt foncier*. Paris, Presses Universitaires de France.

Cornia, G. A. (1985) "Farm Size, Land Yields and the Agricultural Production Function: An Analysis for fifteen Developing Countries". En *World Development*, Vol. 13, N° 4. pp. 513-534.

Cramb, R. (1993) "The Evolution of Property Rights to Land in Sarawak: un Institutional Perspective". En *Review of Marketing and Agricultural Economics*, Vol. 61, N° 2, pp. 289-300.

Deininger, K. (2003) *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington, World Bank y Oxford University Press.

Delahaye, O. (2008-a) "La cuestión agraria en los últimos años: ¿Más de lo mismo?" En *SIC*, N°703, pp. 104-109.

Delahaye, O. (2008-b) "Algunos aspectos de las formas de familia y herencia en el acceso de los productores del campo venezolano a la tierra". En Romero, R., Salomón, J., de Venanzi, J. et Arias, M. (ed.): *XXIII Cursillo sobre Bovinos de Carne*. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Veterinarias, pp. 1-20.

Delahaye, O. (2006) "La transmission des droits de propriété sur les terrains agricoles au Venezuela au 20<sup>e</sup> siècle". En *Études Foncières*, N° 123, pp. 32-36.

Delahaye, O. (2003) *La privatización de la tierra agrícola en Venezuela desde Cristóbal Colón: la titulación (1493-2001)*. Caracas, Fondo Editorial Tropykos.

Delahaye, O. 2001. *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Caracas, Fondo Editorial Tropykos.

Delahaye, O. 1996. "Formas de transmisión de la propiedad agrícola en dos distritos de Venezuela en el período 1900-1992". En *Revista de la Facultad de Agronomía*, Vol. 22, Nº 3-4, pp.71-84.

Delahaye, O. 1995. *Mercado y políticas de tierras en Venezuela (1958-1990)*. Trabajo de ascenso. Maracay, UCV, Facultad de Agronomía.

Delahaye, O., Vásquez, K., Rivera, H. J., Montoya, S., Rodríguez, J. L., y González, C. (2003) "El mercado informal en las tierras del Instituto Agrario Nacional: algunas indicaciones en el distrito Zamora (Estado Aragua)". En *Revista de la Facultad de Agronomía*, vol. 29, Nº 2, pp. 243-255.

De Long, B. 2005. *Chavez's Agrarian Land Reform: More like Lincoln than Lenin. Memorandum to the press*. Washington, Council on Hemispheric Affairs, en línea: <http://www.coha.org> (consulta diciembre 2005).

García, F. (2008) *Caracterización de las distintas formas de adjudicación de tierras por parte del Instituto Nacional de Tierras (INTI) en el estado Aragua (2003-2006)*. Trabajo de grado presentado para optar al título de ingeniero agrónomo. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía.

Honoré A. M. (1961) "Ownership". En Guest, A. G. (Ed.) *Oxford Essays in Jurisprudence*. Oxford, Oxford University Press, pp. 107-147.

Kern, J. (2008) *Caracterización de las operaciones y de los agentes sociales del mercado formal de la tierra agrícola en el municipio Zamora, estado Aragua (2003-2006)*. Trabajo de grado presentado para optar al título de ingeniero agrónomo. Maracay, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela.



Lemel, H. W. 1985. *Land Titling: Conceptual, Empirical and Policy Issues*. Madison, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison.

Molina L. (1993). "Situación reciente de la tenencia de la tierra en Venezuela". *Revista Geográfica Venezolana*, vol. 24, Nº 1, pp. 79-97.

Montenegro, N. (2008). *Caracterización del mercado formal de la tierra en el Municipio Pedro Zaraza del estado Guárico (1998-2005)*. Trabajo de grado presentado para optar al título de ingeniero agrónomo. Maracay, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela.

Montoya, S. (2001) *Caracterización del mercado informal de bienhechurías en las tierras del I.A.N. en los asentamientos campesinos 'Los Bagres' y 'el Ocumo' (Estado Aragua): agentes sociales, operaciones, costos de transacción (1992-2000)*. Trabajo de grado presentado para optar al título de ingeniero agrónomo. Maracay, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela.

North, D. C. y Thomas, R. P. (1970) "An Economic Theory of the Growth of the Western World". En *American Economic Review*, Second Series, vol. 23, Nº 1, pp. 1-17.

Perdomo, O. (2010) *Acceso y transmisión de los derechos sobre la tierra agrícola en familias de inmigrantes europeos, en la Colonia Tovar y el Valle de Tucutunemo del estado Aragua*. Trabajo de grado para la Maestría en Desarrollo Rural. Maracay, Universidad de Venezuela, Facultad de Agronomía.

PROVEA. 2002-2011. *Informe anual* En línea: <http://www.derechos.org.ve/informes-anales> (consulta: 4 de diciembre 2012).

Rivera R., H. J. (2001) *Estudio de algunas características del mercado informal de bienhechurías en los asentamientos campesinos 'el Espinal. y 'el Chorro' en el Valle de Tucutunemo Estado Aragua -1991 a 2000*. Trabajo de grado presentado para optar al título de ingeniero agrónomo. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía.

Rodríguez, A. (2009) *Caracterización de las operaciones y de los(as) agentes sociales del mercado formal de tierras agrícolas en el municipio Turén Edo Portuguesa para el período 1991-2007*). Trabajo de grado presentado para optar al título de ingeniero agrónomo. Maracay, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela.

Rodríguez R., J. E. (1987) *La concentración económica en la agricultura*. Trabajo de ascenso. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía.

Rodríguez, J. L. (2001) *Caracterización de las operaciones y los agentes sociales del mercado de bienhechurías en el asentamiento campesino 'Casablanca', en el Municipio Zamora del Estado Aragua (1965-2000)*. Trabajo de grado presentado para optar al título de ingeniero agrónomo. Maracay, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela.

Todd, E. 2001(1998) *La ilusión económica*. Madrid, Suma de letras.

Tovar R., E. (2007) *Caracterización del acceso a la tierra y su transmisión sucesoral de los productores actuales en la comunidad "Las Limas" en el Estado Yaracuy, 2006*. Trabajo de grado presentado para optar al título de ingeniero agrónomo. Maracay, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela.

Tubiana, L. y Lerin, F. (2002) "Quelle coopération, pour quel bien public global ?". En *Courrier de la Planète*, vol. 70, N° 1, pp. 3-5.

Varela, C. (1988) "Farm Real Estate Market, Land Prices and Data Banks": En Boussard, Jean M., (ed.), *Agriculture Socioeconomic Factors in Land Evaluation*. Luxemburgo, Comisión Económica Europea, pp. 173-178.

Venezuela. Código civil.

Venezuela. 1960. Ley de reforma agraria

Venezuela. 1999. la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Venezuela. 1978. Ley de registro público.

Venezuela. 2000. Ley de geografía y catastro nacional.

Venezuela. 2001. Ley de tierras y desarrollo agrario (reformulada en 2005 y 2010).

Venezuela. 2001. Ley de registro público y del notariado.

Venezuela. 2006. Ley de registro.

Venezuela, Presidencia de la República, Comisión Especial para el Estudio de la Propiedad Inmobiliaria y el Régimen general de la Tenencia de la Tierra. 1977. *Informe para el ciudadano Presidente de la República*. 2 tomos.

## **Sobre el autor de este capítulo:**

---

### **Olivier Delahaye**

Ingeniero agrónomo y profesor titular de la Universidad Central de Venezuela-Facultad de Agronomía-Instituto de Economía Agrícola. Postgrado: Primer doctorado, Universidad de París 1, 1979, doctor de Tercer Ciclo en Sociología del Desarrollo. Segundo doctorado Universidad de París 1 1993, doctor de estado en Letras y Ciencias Humanas (mención Sociología). Postdoctorado, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison-Estados Unidos, 1996-1997. Integrante de una organización no gubernamental en programas de formación y organización campesina y reformas agrarias (Argelia, Níger, Chile, Venezuela). Ha llevado a cabo consultorías en materia de reforma agraria y políticas de tierras para organismos internacionales y en países como Haití, Honduras, Guatemala y Venezuela. Tiene una vasta obra en artículos científicos, capítulo de libros y libros en el campo de la sociología rural y de las políticas de tierras.

Correo electrónico: delahaye.o@gmail.com