

## LA LEY DE TIERRAS Y LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA AGRICULTURA MODERNA VENEZOLANA

*José Enrique Rodríguez Rojas\**

Recibido: 10/10/2010    Revisado: 14/12/2010    Aceptado: 17/01/2011

### RESUMEN

El propósito del trabajo es analizar los cambios estructurales ocurridos en la agricultura moderna venezolana, con el fin de poner en perspectiva los propósitos de la Ley de Tierras. Se diseñó una tipología de fincas y un conjunto de indicadores orientados a caracterizar la distribución de la producción y los recursos entre los diferentes tipos de fincas, utilizando para ello la información censal. Se concluye que la estructura agraria evoluciona de una estructura bimodal, propia del latifundismo, hacia una estructura multimodal donde predominan los sectores de la clase media empresarial. En este proceso se desarrolla una agenda política que prioriza el tema de la seguridad alimentaria, en el marco del cual se desarrollan derechos de propiedad sobre la tierra por parte de los sectores medios.

---

\* Doctor en Economía Agrícola por la Universidad de Barcelona, España. Profesor Titular jubilado de la Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela (UCV). [josenri@cantv.net](mailto:josenri@cantv.net)

La Ley de Tierras constituye una involución pues busca invalidar estos derechos, socavando así las bases sociales de la producción interna y de la seguridad alimentaria, contraviniendo lo establecido en el artículo 305 de la Constitución de 1999.

**Palabras claves:** Ley de Tierras, cambio estructural, estructura agraria, derechos de propiedad, seguridad alimentaria.

## THE LAND LAW AND THE STRUCTURAL CHANGES IN MODERN VENEZUELAN AGRICULTURE

### ABSTRACT

The purpose of this work is to analyze the structural changes occurring in modern Venezuelan agriculture, to place into perspective the purpose of the Land Law. A farm typology and a set of indicators oriented towards characterizing the distribution of production and the resources from among the different types of farms were designed using census information. It was concluded that the agrarian structure evolves from a bimodal structure, typical of *latifundios*, towards a multimodal structure, which predominates the sectors of the business middle class. In this process, a political agenda is developed that prioritizes the theme of food security in the framework within which middle sector's property over land rights are developed. The Land Law is an involution because it attempts to invalidate those rights, undermining the social foundation of the internal production and food security, breaching that which was established in Article 305 of the 1999 Constitution.

**Keywords:** Land Law, structural change, agrarian structure, property rights, food security

## INTRODUCCIÓN

Durante el periodo de elaboración del anteproyecto de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario el Viceministro de Agricultura y Alimentación señaló que “A nuestro juicio no se lograron ninguno de los objetivos de la Ley”. Refiriéndose a la Ley de Reforma Agraria de 1960. “El latifundio sigue vigente, esto se puede comprobar...observando la alta concentración de los extensos territorios del país, no utilizados, ociosos, improductivos” (Navas, 2010). En esta perspectiva la elevada concentración de la tierra y la ociosidad de la misma se mantiene como un obstáculo fundamental para mejorar la capacidad productiva de la agricultura. En consecuencia la ley de Tierras y Desarrollo Agrícola, aprobada en fecha posterior a estos señalamientos, plantea en su exposición de motivos la lucha contra el latifundio como uno de sus propósitos fundamentales, introduciendo además diversos procedimientos y mecanismos orientados a penalizar la elevada concentración y ociosidad de la tierra inherentes a la estructura agraria latifundista. Los señalamientos hechos por el Viceministro de Agricultura de la época parecen reflejar lo esencial del diagnóstico llevado a cabo por los promotores de la Ley de Tierras y los legisladores que la sometieron a discusión y aprobación. En este contexto el presente trabajo tiene como propósito analizar los cambios en la estructura agraria y las tendencias con relación al proceso de concentración de la producción y los recursos, desde 1950 hasta finales de la década de los 90, con el fin de poner en perspectiva los propósitos de la Ley de Tierras; partiendo de la tesis ya señalada, que el proceso de reforma agraria de la década de 1960 (y las otras políticas estructurales instrumentadas antes de la Ley de Tierras) no afectaron el latifundismo preexistente, el cual pudo en forma incólume sobrevivir hasta nuestros días, manteniendo las peculiares particularidades de la estructura agraria propia del latifundismo (elevada concentración y ociosidad de la tierra) como una traba fundamental para el mejoramiento de las capacidades productivas de la agricultura venezolana.

La estructura del trabajo contempla una primera sección dedicada a los aspectos teórico-metodológicos. Luego en los puntos que van desde el número dos al cuatro se aborda el análisis de los cambios en la estructura

agraria y la concentración de la producción y los recursos desde 1950 hasta 1971. En el punto cinco se centra en las décadas de 1980 y 1990. En el mismo se analiza la evolución de la estructura agraria y cómo la misma ha influido en la agenda política para la agricultura durante las décadas en cuestión. Finalmente, en el punto seis se analizan los propósitos de la Ley de Tierras el contexto de los hallazgos encontrados en los puntos previos. En las secciones finales se incluyen las conclusiones y las referencias bibliográficas.

## **ASPECTOS METODOLÓGICOS**

### **El concepto de estructura agraria**

En la definición de estructura agraria asumimos la definición de García como “un conjunto de relaciones cuyo núcleo central es la propiedad sobre la tierra y sobre los medios de producción” (García A., 1982, citado por Machado, A. 2002: 34). Una de las carencias de esta definición, como lo señala Machado, es que no alcanza a visualizar el papel jerárquico que asume la tecnología (Machado, A., 2002: 35), por lo tanto incorporamos el acceso a las innovaciones tecnológicas como uno de los principales elementos definitorios de la misma.

### **La evolución de la estructura agraria**

En América Latina la estructura agraria latifundista se caracteriza como una estructura bimodal en la cual “la estructura agraria configura un sistema donde se conforman dos polos de tenencia de la propiedad de la tierra; uno conformado por un gran número de propietarios con muy poca tierra (minifundio) y otro donde un porcentaje pequeño de propietarios monopolizan un alto porcentaje de ella” (Machado, A., 2002: 38). El latifundio se caracteriza además por la integración de los campesinos en la constelación del latifundio mediante diversas formas de subordinación que se traducen en la presencia de formas de tenencia indirecta como aparcería, medianería, etc. Antonio García (citado por Machado, 2002) diferencia el latifundio de tipo señorial tradicional al de una estructura agraria capitalista donde el latifundio se ha modernizado y aunque ejerce relaciones de poder sobre el campesinado, tiene un papel

más de monopolio de rentas institucionales, a través de la valorización de la propiedad y el cobro de rentas a los empresarios capitalistas. En esta bimodalidad no logra constituirse un sector intermedio de clase media empresarial rural que le haga contrapeso al latifundio.

En la medida que se llevan a cabo reformas agrarias de carácter redistributivo en América Latina ello rompe la bimodalidad mediante la creación de un mercado de tierras y factores donde tienen participación todos los actores económicos y sociales que desean explotar la tierra con un sentido productivo. Surge una estructura agraria multimodal donde la pequeña, mediana y gran propiedad productiva tienen todas las opciones para su desarrollo y donde los pequeños productores pueden articularse con los otros actores de diferente escala a través de alianzas, negocios y sistemas de cooperación. En la estructura multimodal la clase media es el fiel de la balanza social y política de la estructura y tiende a darle a ésta una sostenibilidad en su sentido más amplio. Sin embargo, el proceso modernizador que se ha presentado en América Latina no ha cambiado de manera significativa los rasgos de la estructura agraria tradicional en muchas regiones y zonas. (Machado, 2002: 42-43).

### **Políticas estructurales**

Se consideran políticas estructurales aquellas que explícitamente se plantean como objetivo el cambio o la modificación de la estructura agraria. En el periodo a analizar se conciben e implementan, previo a la LTDA, dos políticas estructurales, la política de colonización de la década de 1950 y la política de redistribución de tierras que se enmarcó en la Ley de Reforma Agraria de 1960. La política de colonización, cuyo ejemplo más emblemático fue la colonia agrícola de Turén, se planteó como propósito el desarrollo de una clase media empresarial en el campo venezolano (Delahaye, 2001a: 87-88). El proceso de Reforma Agraria enfatizó la redistribución de la tierra y la construcción de una vía de desarrollo campesina, sin embargo también buscó favorecer y proteger a la pequeña y mediana explotación empresarial (Soto, 2006, Tomo I, p. 55). En este último aspecto fue una continuidad del proceso de modernización de los años 50.

## **Indicadores a utilizar**

A los fines de este trabajo nos concentraremos en lo referente al tamaño de las explotaciones medidas en hectáreas y la distribución de la producción y los recursos, principalmente la tierra entre los diversos tipos de explotaciones; con el fin de caracterizar los cambios y la evolución de la estructura agraria. Como los censos agropecuarios no dan directamente la información relativa a la distribución del valor de la producción entre los diferentes tamaños de fincas, fue necesario estimarla mediante un procedimiento que puede consultarse en detalle en Rodríguez R. (1987). Este indicador lo utilizamos para caracterizar los cambios en la estructura de producción que nos permite evidenciar cuál es el aporte productivo de los diversos tipos de finca.

Para caracterizar la concentración de la tierra se utiliza la distribución de la misma entre los diversos estratos de tamaño, utilizando para ello la información suministrada por los censos agropecuarios. Además se utiliza el índice de Gini tomándolo de fuentes secundarias. Como explicaremos a lo largo del trabajo, el índice de Gini mide la desigualdad en la distribución de la tierra pero no permite determinar si esta distribución se sesga en un momento dado hacia grandes explotaciones o medianas explotaciones. Con el fin de determinar el peso de las grandes explotaciones latifundistas se utilizará la proporción de la superficie bajo explotación que se concentra en las mismas.

## **La tipología de fincas que utilizaremos como referencia**

Siguiendo la clasificación que a tales efectos han hecho varios autores sobre el caso venezolano (MAC, 1959; Losada Aldana, 1976; CENDES, 1968) asumiremos tres estratos de tamaño: por un lado la pequeña explotación que ubicaremos por debajo de la 10 ha; en segundo lugar la mediana explotación que ubicaremos entre 10 y 1.000 ha; por último la gran explotación que ubicaremos por encima de 1.000 ha. En este último tramo diferenciaremos la fracción más pequeña de la gran explotación que como veremos a lo largo del trabajo se ve involucrada en el proceso de modernización, y la gran explotación latifundista. En ese sentido uno de los criterios que tomamos como referencia es la definición planteada

en la LTDA como explotación latifundista, en su versión del año 2001, la cual la define como fincas con 5.000 ha o más de tierra. Adicionalmente a ello se incorporan otros criterios para esta definición como su precaria vinculación al proceso de modernización, lo cual deriva en una baja o nula utilización de los insumos tecnológicos propios de la actividad agropecuaria moderna, lo cual implica bajos niveles de productividad.

### **Periodos a analizar**

Los periodos bajo análisis se definieron en función de la disponibilidad de la información censal y la instrumentación de las políticas estructurales. En primer lugar se aborda el análisis de la estructura agraria y la concentración de la producción y los recursos en el año 1950 en función de la información de ese año. Ello nos permite evaluar los efectos de los esfuerzos de modernización que comenzaron a implementarse en la década pasada. A continuación analizamos los cambios ocurridos entre 1950 y 1961 con el fin de determinar los efectos de la política de colonización. Posteriormente abordamos el periodo 1961-1971 con el propósito de evaluar el impacto de la Reforma Agraria. En el punto cinco realizamos un balance del peso de la explotación latifundista y de los cambios ocurridos en la estructura agraria durante las décadas de 1980 y 1990.

## **LA CONCENTRACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y LOS RECURSOS EN 1950**

En la distribución de la tierra priva una estructura agraria bimodal, sin embargo los mayores niveles de concentración de la tierra se presentan en las tierras cuya actividad principal es la pecuaria o donde las actividades agrícola y pecuaria se presentan combinadas. En las tierras donde priva la actividad agrícola vegetal, 2/3 de las mismas se concentran en fincas cuyo tamaño se ubica por debajo de las 1.000 hectáreas (Ver Cuadro 1). Debido a que el 75% de la superficie bajo explotación se encuentran vinculadas al uso pecuario, los elevados niveles de concentración en estas tierras se reflejan y condicionan el nivel de concentración del sector agrícola en su globalidad.

**CUADRO 1**

**Distribución de la superficie bajo explotación en los diversos estratos de tamaño y según la actividad principal, año 1950**

Tamaño (ha)	Agrícola (%)	Pecuaria (%)	Agropecuaria (%)
Menos de 499,9	60,07	5,05	14,73
500-999,9	7,97	4,12	7,32
Más de 1.000	31,96	90,83	77,95
Total	100	100	100

Fuente: Min. de Fomento, 1959: 55; cálculos propios.

Sin embargo, el uso de la tierra contrasta con la composición del valor de la producción, ya que 78% del valor de la producción proviene del subsector vegetal lo cual evidencia la elevada subutilización de la tierra para uso pecuario (BCV, 1960). Alrededor de un 60 % de las fincas mayores de 1.000 hectáreas utilizan menos del 80% de la superficie de la finca. Ello trae como consecuencia que el producto agrícola por hectárea de uso vegetal fuera de 244, 69 Bs. muy superior al rendimiento de la superficie utilizada para la producción animal que era de 17, 92 Bs (Rodríguez R., 1987).

En consecuencia, el fenómeno de la concentración de la tierra sobrevive en 1950 como una derivación de un proceso histórico que se inicia con la conformación del hatu llanero, no es un proceso que aparece asociado a la modernización de la agricultura pues esta apenas se inicia.

Debido a la situación descrita, la estructura de la producción vigente para 1950 refleja ya el predominio de los sectores de la mediana producción, como una consecuencia de los cambios que ya la incipiente modernización agrícola está incentivando en la estructura agraria.

## CUADRO 2

### Proporción (%) del valor de la producción del sector agrícola aportado por los diversos tipos de explotación. 1950

Categoría	%
Pequeña explotación	24,5
Mediana explotación	54,1
Gran explotación	21,4

Fuente: Rodríguez R., 1987: 166

En consecuencia si bien la distribución de la tierra refleja una estructura agraria bimodal propia de la estructura latifundista, debido al elevado peso de las tierras de uso pecuario en el conjunto, los esfuerzos de modernización que se llevan a cabo en los años previos ocasionan cambios en la estructura de producción que genera una estructura muy heterogénea, donde la gran explotación coexiste con sectores de la pequeña y mediana producción que aportan la mayoría del valor de la oferta interna de materias primas y alimentos.

### LOS CAMBIOS EN LA CONCENTRACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y LOS RECURSOS ENTRE 1950 Y 1961

El aumento de la demanda de alimentos generada por el crecimiento urbano industrial, la expansión de la agroindustria y los programas de colonización incentivados por el Estado venezolano, estimulan un fuerte crecimiento de la superficie bajo explotación y del número de empresas agrícolas lo que provoca la disminución del tamaño medio de las empresas el cual se reduce de 94,26 ha a 81,24, ha (Rodríguez R., 1987: 184).

Si bien se produce un incremento generalizado del número de empresas de diverso tamaño, las que más crecen son las ubicadas en el estrato de tamaño medio (10 a 999 ha). En consecuencia, se observa

en estos años un proceso de desconcentración de la tierra que implica una pérdida de importancia de las empresas que definimos como gran explotación (mayores de 1.000 ha). El estrato de fincas que definimos como latifundistas (mayores de 5.000 ha) pasan de detentar el 55,83% de las tierras a controlar el 45,13% (Ver Cuadro 3). En ese sentido ya para 1961 las pequeñas y medianas explotaciones tenían un elevado peso en la distribución de la tierra ocupando un poco más del 28% de la misma. Este incremento, en particular de los sectores medios, ha sido reportado por diversas fuentes (CBR, 1967; CENDES, 1968; Martell, 1977).

### CUADRO 3

#### Distribución de la superficie bajo explotación por estrato de tamaño, 1950-1961

Categorías de Tamaño (ha)	Año 1950 (Superficie ha)	%	Año 1950 (Superficie ha) Año 1961	%
Menos de 10	543.594	2,46	753.289	2,90
De 10 a 999,9	4.179.925	18,89	6.596.352	25,37
Más de 1.000	17.403.121	78,65	18.655.219	71,74
Total	22.126.640	100	26.004.860	100
(5.000 y más)	(12.353.626)	(55,83)	(11.735.730)	(45,13)

Fuente: Rodríguez R., 1987: 186.

La desigual distribución de la tierra que priva en el país ocasiona que Venezuela aparezca en el contexto internacional con un índice de Gini muy elevado (Quan and Koo, 1985, p. 108). Sin embargo la elevada concentración de la tierra en explotaciones mayores de 1000 ha continúa siendo una característica de las tierras dedicadas a la actividad pecuaria, pues en las tierras dedicadas a la producción vegetal los sectores pequeños y medianos detentan el 70% de las tierras bajo explotación (Ver Cuadro 4).

Aumenta la participación de la actividad pecuaria en el valor de la producción debido a que el proceso de modernización involucra también

## CUADRO 4

### Distribución de la superficie según tamaño y actividad principal, año 1961

Categoría de tamaño (ha)	Año Vegetal		Pecuario		Agropecuario	
	Superficie (ha)	%	Superficie ha	%	Superficie ha	%
Menos de 10	626.759,1	15,6	19.549,90	0,1	105.759,40	1,2
De 10 a 999,9	2.772.388,6	54,6	1.629.445,5	12,3	2770323,5	31,8
Más de 1.000	1.191.260,5	29,7	11.591.729,3	87,5	5.846.525,90	67,0
Total	4.009.216,5	100	13.240.720,7	100	8.7222.558,8	100

Fuente: Ministerio de Fomento, 1967; Cálculos propios; Rodríguez R., 1987: 192

a esta actividad, lo que se refleja en el incremento de la superficie de pastos cultivados la cual aumenta hasta alcanzar cerca de los 6 millones de hectáreas (BCV, 1978). A pesar de ello el valor de la producción agrícola está compuesto en más de 2/3 por el aporte de la producción vegetal (Rodríguez R., 1987: 196). La subutilización de las tierras dedicadas a la actividad pecuaria sigue limitando la contribución de esta actividad a la oferta interna de materias primas y alimentos; en consecuencia el valor de la producción vegetal por hectárea se mantiene abiertamente por encima del rendimiento de la actividad pecuaria. Es la producción vegetal y por ende el aporte de los pequeños y medianos productores lo que soporta esta oferta, pues los mismos contribuyen con un poco más del 90% del valor de la producción vegetal en el año 1961 (Ver Cuadro 5).

El mayor peso de los sectores intermedios en la producción vegetal refleja además la concentración del esfuerzo innovador en estos estratos, lo cual es el resultado de la orientación de la política estatal de colonización orientada a estimular preferentemente a estos sectores, por un lado, y de la compatibilidad de este tipo de empresas con las innovaciones mecánicas hacia las que se orienta el desarrollo tecnológico, por otro (Rodríguez R, 2009).

### CUADRO 5

#### Distribución del valor de la producción vegetal (%) por estratos de tamaño. Años 1950, 1961

Categoría de tamaño (ha)	Años	
	1950	1961
Menos de 10	27,8	27,6
De 10 a 999,9	61,4	64,2
1.000 y más	10,7	8,2

Fuente: Rodríguez R., 1987: 202

## LA REFORMA AGRARIA Y LOS CAMBIOS EN LA CONCENTRACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y LOS RECURSOS EN EL PERIODO 1961-71

### La expansión de la superficie agrícola

Se mantiene una continuidad con la tendencia observada en la década de 1950 a una expansión de la superficie bajo explotación. Sin embargo, el fuerte crecimiento de la superficie de pastos cultivados y el proceso de modernización que ello refleja se traduce en un crecimiento de la productividad del subsector animal el cual, en 1971, equipara el aporte del subsector vegetal en cuanto al valor de la producción se refiere (Rodríguez, R., 1987: 252).

### Cambios en el número de empresas

Paradójicamente a pesar del esfuerzo de redistribución que hizo la Reforma Agraria se produce un incremento en el tamaño medio de las empresas el cual refleja un descenso del número de empresas ubicadas en el estrato de pequeña producción y un incremento generalizado en el número de empresas ubicadas en el sector intermedio y en el estrato de menor tamaño de las grandes explotaciones (Ver Cuadro 6).

## CUADRO 6

### Número de explotaciones del sector agrícola, años 1961, 1971

Categoría de tamaño (ha)	Año 1961	Año 1971	Índice (1961=100)
Menos de 10	213.419	171.173	80
De 10 a 999,9	97.835	108.206	106
1.000 y más	4.223	4.904	116
1.000 a 2.499,9	2.335	2.914	125
2500 y más	1.888	1.990	105
Total	319.700	289.187	90

Fuente. Min. Fomento, 1976 (Tomado de Rodríguez R, 1987: 253).

El descenso observado en las empresas pequeñas es un reflejo de su incompatibilidad con la orientación del desarrollo tecnológico, ya que las innovaciones mecánicas demandan una escala mayor para ser rentables. La reforma agraria no logra consolidar un desarrollo campesino de consideración a partir del proceso de redistribución de la tierra que se dio en estos años. La gran mayoría de los beneficiarios de dotaciones abandona las tierras entregadas las cuales pasan a estimular el desarrollo de un activo mercado informal de tierras (Delahaye, 2001a:153-154. En consecuencia, el proceso de reforma agraria termina por potenciar el desarrollo de la clase media empresarial (Delahaye, 2001a: 132)

### La concentración de la tierra

Disminuye la importancia de las fincas mayores de 2.500 ha que pasan de poseer el 58, 4% de la tierra a ocupar el 50,6%. Igualmente las fincas menores de 10 hectáreas disminuyen su participación. Incrementan su participación en la distribución de la tierra lo que hemos llamado los sectores intermedios y las fincas ubicadas en los estratos de menor tamaño de las grandes explotaciones. Ambos sectores, involucrados en el proceso de modernización, controlan el 47 % de la tierra. En consecuencia continúa la tendencia que se perfilaba en los años previos a la expansión

de los sectores de tamaño medio. Las fincas que la LTDA define como latifundistas disminuyen sustantivamente su importancia en la distribución de las tierras pasando de 45,1% a 37,6% del total de la superficie bajo explotación (Delahaye, 2001b). Una década después de haberse iniciado el proceso de Reforma Agraria la mayoría de la tierra no está concentrada en las explotaciones latifundistas sino en otros sectores, buena parte de ellos vinculados al proceso de modernización en curso (Ver Cuadro 7).

### CUADRO 7

**Distribución de la superficie según tamaño, años 1961, 1971**

Categoría de tamaño (ha)	Año 1961		Año 1971	
	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%
Menos de 10	753.289	2,9	577.087	2,18
De 10 a 999,9	6.596.352	25,37	8.224.729	31,08
1.000 a 2.499,9	3.455.859	13,29	4.270.979	16,14
2.500 y más	15.199.360	58,45	13.397.339	50,61
Total	26.004.860	100	26470.134	100

Fuente: Min Fomento, 1976 (Tomado de Rodríguez R, 1987: 255).

Cuando analizamos la distribución de la tierra según su uso constatamos que la elevada concentración de la tierra sigue siendo una característica de las tierras sometidas al uso pecuario donde las grandes explotaciones (más de 1.000 ha) controlan el 78% de las tierras. En contraste, en las tierras sometidas al uso vegetal, los sectores intermedios pasan a controlar el 66% de la tierra, mientras en las sometidas a uso mixto controlan el 41,46% respectivamente de la superficie bajo explotación (Ver Cuadro 8).

En consecuencia, si observamos las tierras dedicadas al uso vegetal y mixto, el peso de las grandes explotaciones en la distribución de la tierra disminuye sensiblemente. A pesar de ello la distribución de la tierra sigue

## CUADRO 8

### Distribución de la superficie bajo explotación según tamaño y actividad principal, año 1971

Categoría de tamaño (ha)	Agrícola Vegetal (%)	Agropecuario (%)	Pecuario (%)
Menos de 10	14,82	1,39	0,23
De 10 a 999,9	66,36	41,16	21,54
1.000 y más	18,61	57,45	78,14
Total	100	100	100

Fuente: Rodríguez R., 1987: 257-259.

siendo muy desigual lo que posibilita que Venezuela aparezca con un índice de Gini muy elevado en el contexto internacional (Quan and Koo, 1985). Sin embargo, esto no puede llevar a afirmar que la Reforma Agraria y el proceso de modernización agrícola de la cual formó parte, no afectó la concentración de la tierra. Si utilizamos otro indicador como es el peso de las fincas latifundistas (mayores de 5.000 ha) en la distribución de la tierra ya hemos observado que su peso disminuye sustantivamente en las tierras dedicadas al uso vegetal y mixto reduciéndose a un nivel relativamente bajo. Es en las tierras para uso pecuario donde sigue teniendo un peso determinante.

### Concentración de la producción

En el sector agrícola vegetal la actividad productiva descansa en los sectores de pequeña y mediana producción que aportan un poco más del 90% del valor de la producción. En este contexto, los sectores de la pequeña producción disminuyen su participación y los llamados sectores intermedios la incrementan llegando a representar un aporte de casi 70% del valor de la producción (Ver Cuadro 9).

## CUADRO 9

### Distribución del valor de la producción según tamaño (años 1961, 1971)

Categoría de tamaño (ha)	Años	
	1961	1971
Menos de 10	29,4	21,9
De 10 a 999,9	62,73	69,2
1.000 y más	7,71	8,84
Total	100	100

Fuente: RR, 1987: 264.

## UN BALANCE DE LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES Y LA AGENDA POLÍTICA EN LAS DÉCADAS PREVIAS A LA APROBACIÓN DE LA LTDA

### Los cambios estructurales durante las décadas de 1980 y 1990

Se mantiene la tendencia a la expansión de los sectores medios los cuales pasan de controlar el 31,1% de las tierras en 1971 a ocupar el 50,4% de la superficie bajo explotación a finales de los 90 (ver cuadro N° 10). En consecuencia, se consolida a largo plazo “un proceso que se puede calificar de medianización de las explotaciones agrícolas”. Si bien el proceso de reforma agraria no se lo planteó como un objetivo prioritario “son las fincas medianas...las que se desarrollan considerablemente a lo largo del proceso (Delahaye, 2001a:132). Estas tendencias han sido confirmadas por otros autores como Soto (2006).

Como hemos visto el proceso de modernización involucra a un sector de la gran explotación ganadera ubicada entre 1.000 y 2.500 hectáreas lo cual se refleja en el crecimiento de la superficie de pastos cultivados; en consecuencia este sector aumenta su importancia mientras las explotaciones latifundistas reducen su peso relativo en la distribución de la tierra. Como podemos ver en el Cuadro N° 10 la proporción de tierras

en este tipo de fincas (mayores de 5.000 ha) disminuye progresivamente desde 1961 hasta finales de los años noventa, cuando llegan a poseer menos de un 20% de la superficie bajo explotación (Ver Cuadro 10).

Cuando observamos la importancia de las fincas mayores de 5.000 hectáreas en estados como Portuguesa, que han sido una de las regiones donde se ha concentrado la expansión de la clase media empresarial, constatamos que no tiene una importancia significativa. La mayor importancia relativa de las fincas que hemos denominado latifundistas se localizan “sobre todo en regiones del país con escaso potencial productivo y poca población (como las grandes extensiones de tierra ecológicamente frágiles al sur del río Orinoco y aquellos llanos al norte del río, expuestos a prolongados periodos de sequía, seguidos por inundaciones” (Parker, D., 2008: 128).

### **Los cambios en la estructura agraria y en la agenda política en las décadas de 1980 y 1990**

De lo evidenciado en las secciones previas se puede deducir que la estructura agraria ha evolucionado, de una estructura bimodal donde los latifundistas ganaderos tenían el monopolio de la tierra, a una estructura multimodal donde los sectores medios tiende a tener el control de una proporción sustantiva de la tierra y coexisten con pequeños y grandes

#### **CUADRO 10**

**Proporción (%) de la superficie bajo explotación ocupada por las fincas de los sectores medios y de las fincas latifundistas. 1961-1997**

Años	1961	1971	1985	1997
Fincas en los estratos medios (10 a 999,9 ha)	25,4	31,1	39,8	50,4
Fincas latifundistas (de 5.000 ha y más)	45,1	37,6	29	19,3

Fuente: Censos agropecuarios (Tomado de Delahaye,2001b); cálculos propios.

productores que se han involucrado en el proceso de modernización. En las décadas previas a la aprobación de la LTDA el predominio de los sectores medios en la estructura agraria se reflejó en un cambio en las prioridades del sector agrícola. Ello se hizo evidente en la amplia consulta que se hizo a nivel nacional para la elaboración del Plan de Desarrollo Agrícola a Largo Plazo (PLANAGRI) a inicio de la década de 1980. El tema de la seguridad alimentaria, entendida como autoabastecimiento, se posiciona como uno de los temas prioritarios. En consecuencia son las políticas relacionadas con el estímulo a la producción interna como las de financiamiento, precios e infraestructura las que ocupan lugar prioritario. En el listado de los objetivos del PLAN y su prioridad el tema de la tenencia aparece entre las últimas prioridades del mismo (MAC et al, 1983:77).

Cuando en el PLANAGRI se aborda el tema de la tenencia de la tierra se plantea la necesidad de incrementar la seguridad jurídica mediante la concesión de la propiedad plena de la tierra y la conveniencia de implementar mecanismos que impidan la concentración de la tierra. Si bien la política de tenencia no se orienta en esos años a conceder la propiedad plena a los agricultores sí se produce una reorientación de dicha política, a partir de 1974, a aumentar la seguridad jurídica. Ello se instrumenta a través del proceso de regularización de la tenencia de las tierras, entregadas originalmente a los campesinos beneficiarios de la Reforma Agraria, pero que la clase media en su expansión había ocupado en forma precaria (Delahaye, 2001a).

En el acto de titulación llevada a cabo en el marco de la política de regularización de la tenencia de la tierra se creó un derecho de propiedad a favor de los medianos y pequeños productores empresariales beneficiarios de la titulación. “El Instituto Agrario Nacional se desprendía del derecho patrimonial del inmueble en el momento de la adjudicación otorgada por el Directorio” al productor (Soto, 2006, tomo II:244). Si bien es un derecho de propiedad limitado pues la “dotación estaba condicionada en su ejercicio a limitaciones y restricciones establecidas en la propia ley...(son) derechos... que no pueden desconocerse ...dentro del Estado de Derecho vigente (Soto, 2006, tomo II:244). Otro derecho que se crea es el derecho del agricultor de permanecer en las tierras que estuviera trabajando. “La Ley de Reforma Agraria de 1960 en el artículo 2, letra c, garantizaba a

los agricultores (el derecho)... a permanecer en las tierras que estaban cultivando mediante el cumplimiento de determinadas condiciones, términos y formalidades establecidas en la misma ley (Soto, 2006, tomo II:247)<sup>1</sup>. En síntesis en el arreglo institucional que se desarrolla en el contexto de la política de regularización de la tenencia se crean derechos de propiedad y permanencia que aumentan la seguridad jurídica sobre la tierra de la clase media empresarial, lo cual deriva en una menor incertidumbre de los productores a la hora de realizar inversiones.

Paralelamente al desarrollo de un arreglo institucional que aumentó la seguridad jurídica de los productores, se instrumenta una agenda orientada a priorizar políticas que incentiven el autoabastecimiento. Estas políticas se concretan en la segunda mitad de la década de 1980 enfatizando las políticas de precios y subsidios que perseguían aumentar la rentabilidad de la agricultura. Como consecuencia de ello se produjo un fuerte crecimiento de la superficie y de la producción agrícola en lo que dio en llamarse “El Milagro Agrícola” (Gutiérrez, 1995).

El tema de la seguridad alimentaria siguió siendo en los años 90 un tema de discusión prioritario. Cuando se plantea la necesidad de actualizar el marco legal que rige al sector agrícola y se hace un esfuerzo de concertación entre industriales y agricultores para la elaboración del mismo, se establece una polémica entre ambos sectores sobre la concepción de la seguridad alimentaria. Los representantes gremiales de la clase media empresarial agrícola insisten en una visión que enfatiza el autoabastecimiento, mientras que los industriales enfatizan el tema del acceso en el marco de una política de apertura. Al final la concepción de los gremios agrícolas se inserta en la constitución en el artículo 305 donde se hace énfasis en la obligación del Estado de garantizar la seguridad alimentaria estimulando la producción interna de alimentos y materias primas (Llambí, 1998; Rodríguez R., 2008).

En síntesis, en la medida que la clase media empresarial se convierte en la base social de la producción interna se lleva a cabo una agenda orientada a priorizar el tema de la seguridad alimentaria y el autoabastecimiento. En este contexto se desarrolla un arreglo institucional en el marco del cual se crean derechos, de propiedad y permanencia en la tierra, a favor de

estos sectores. Este proceso culmina con la inserción en la Constitución de 1999 del artículo 305 en el cual se establece la obligación del Estado de garantizar la seguridad alimentaria, lo cual implica políticas favorables a los sectores de la clase media empresarial que constituyen la base social fundamental de la producción interna. En este contexto los campesinos han dejado de ser un actor significativo en el panorama agrario.

## **LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES EN LOS INICIOS DEL SIGLO XX1: LA LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO**

### **El diagnóstico de la estructura agraria sobre el cual se sostiene la LTDA**

Con el gobierno que se inicia en 1999 se busca definir un nuevo arreglo institucional en torno a lo que Soto (2006) llama “el modelo agrario bolivariano”, cuyas directrices fundamentales se esbozan en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007. En dicho plan se plantea la necesidad de un mayor equilibrio entre el interés individual y el social. A tal fin se propone “un conjunto de medidas que permitan el desarrollo de una poderosa economía social. Entre ellas la formación de microempresas, nuevas formas cooperativas y empresas campesinas. (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, citado por Soto, tomo II: 116).

El citado plan plantea un diagnóstico de la agricultura venezolana en los siguientes términos: “... la agricultura venezolana se caracteriza por una marcada concentración de la propiedad de las mejores tierras en un reducido número de familias y un vasto sector campesino sin oportunidades... Mediante la aplicación de la Ley de Tierras y el Desarrollo Agrario, se iniciará un proceso de democratización de la propiedad rural que conducirá a una nueva mayor justicia en la distribución de la riqueza y el ingreso en el campo. (Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, citado por Soto, 2006, tomo II: 116). Este diagnóstico reproduce a grandes rasgos los señalamientos del Viceministro de Agricultura y Tierras de la época quien señaló “A nuestro juicio no se lograron ninguno de los objetivos de la Ley (de Reforma

Agraria de 1960). El latifundio sigue vigente, esto se puede comprobar... observando la alta concentración (de la tierra en) los extensos territorios del país... (Navas 2010). Este diagnóstico en el cual se plantea la vigencia en la agricultura venezolana de una estructura agraria bimodal propia del latifundismo, no guarda ninguna relación con la estructura agraria vigente a finales de la década de 1990, como lo hemos evidenciado en las secciones previas. La LTDA define el latifundio, en la versión aprobada en el año 2001, recurriendo a criterios cuantitativos y cualitativos. En cuanto a los cuantitativos lo define como explotaciones mayores de 5.000 ha. Hemos visto en las páginas previas que lo que se observa en el largo plazo es una tendencia a la desconcentración de la tierra y un fuerte descenso del peso de las explotaciones mayores de 5.000 hectáreas hasta representar en 1997 un poco menos del 20% de la superficie explotada. Adicionalmente a ello, visto el latifundio como el soporte de una estructura agraria, la misma desapareció hace varias décadas. Como bien lo señala Delahaye (2008) “El latifundio se trata de una forma de producción que desapareció de Venezuela con el peonaje de los años 1960; atacarlo ahora (como pretende la LTDA no tiene sentido histórico, en la medida que sus protagonistas (hacendados y peones) desaparecieron del escenario agrario)”. Como lo hemos visto en las secciones previas la estructura agraria evolucionó, dejando atrás la estructura bimodal donde los latifundistas tenían el control sobre la tierra, a una estructura multimodal donde los sectores medios tienen un elevado control sobre la tierra y una gran influencia en la agenda política para el campo.

### **El proceso de rescate de tierras impulsado por la LTDA y el desconocimiento de los derechos de propiedad y permanencia de la clase media empresarial**

Los señalamientos de la LTDA tienen sentido si se considera las tierras sometidas al uso pecuario. Como ya lo hemos señalado, con el fin de reducir las tensiones con los grupos agrarios tradicionales ligados al latifundismo, la Reforma Agraria de los sesenta se concentró fundamentalmente en el subsector vegetal y eludió afectar las tierras dedicadas a la ganadería. Estas tierras ciertamente presentan un elevado nivel de concentración y un elevado coeficiente de subutilización. En consecuencia, algunas de

las acciones enmarcadas en la LTDA se orientaron en su implementación hacia estas tierras concentrándose estas acciones en los Estados donde predomina la ganadería de cría extensiva en el Llano Bajo o en zonas muy poco pobladas del Estado Bolívar ...representando 72% de las tierras que han pasado a manos del Instituto Nacional de Tierras (INTI)” (Hernández, 2010: 190). Estas acciones mantienen una línea de continuidad con el sesgo contra la gran explotación que caracterizó a la Reforma Agraria de 1960.

Sin embargo, en su implementación las acciones enmarcadas en la LTDA han ido más allá de las tierras ocupadas por las grandes explotaciones ganaderas y han involucrado a sectores de la pequeña producción y de la clase media empresarial que no corresponden con la definición de latifundio establecida por la Ley de Tierras en su versión inicial. En cuatro entidades federales del país de características muy disímiles (Delta Amacuro, Táchira, Trujillo y Zulia) las superficies promedio recuperadas son inferiores a 400 hectáreas (Hernández, 2010: 189).

Como hemos visto en los periodos previos la tendencia central, en cuanto a los cambios estructurales se refiere, ha sido hacia la expansión de los sectores medios. Buena parte de esta expansión se llevo a cabo en las tierras entregadas originalmente a los campesinos beneficiarios de la RA. En la medida que en la agenda política se impuso el tema de la seguridad alimentaria a lo largo de las décadas de 1980 y 1990, la política de tenencia perdió importancia y se orientó a la regularización de las situaciones de tenencia precaria que había surgido en el proceso de expansión de los sectores medios, generándose tanto un derecho de propiedad como de permanencia en las tierras, a favor de los sectores medios. En este sentido, la LTDA se ha propuesto, desde sus inicios en el año 2001, desconocer estos derechos. El artículo 90 de la LTDA, en la versión aprobada en el 2001, pretendía desconocer la existencia del derecho de propiedad sobre las bienechurías que los agricultores habían desarrollado en las tierras que explotaban. En sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, que declaró la nulidad del artículo señalado, se argumentaba que si bien el derecho de propiedad es susceptible de limitación, dicha limitación no puede suponer un desconocimiento del mismo como pretendía la LTDA

(Soto, 2006, Tomo II: 253). La LTDA establecía una confiscación de facto de las bienechurias.

Por otro lado el proceso de rescate de tierras instrumentado por el INTI basado en la ocupación preventiva de las tierras desconoce el derecho de permanencia de los agricultores en las tierras que ocupan. El artículo 89 de la LTDA, en su versión inicial del año 2001, desconocía este derecho. Sin embargo, el TSJ al declarar inconstitucional dicho artículo negó la posibilidad de que el INTI interviniera administrativamente las tierras objeto de rescate. Por tal motivo, a través de las cartas agrarias se ha pretendido eludir estos derechos y el control de los tribunales<sup>2</sup> (Soto, 2006, tomo II:258).

En este sentido algunas acciones de la LTDA se orientan a generar una involución en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra desarrollado en el marco de la Ley de Reforma Agraria de 1960, desconociendo los títulos que se han entregado a los ocupantes en precario para regularizar su situación jurídica. Se han expropiado las tierras que han sido objeto de titulación entregando autorizaciones a nuevos ocupantes a través de las llamadas cartas agrarias. Ello además de socavar las bases jurídicas de la expansión de las clases medias del campo, que se venía dando, siembra a futuro una situación conflictiva al entregar títulos sobre tierras que ya habían sido objeto de titulación<sup>3</sup>.

## **Seguridad alimentaria y vía de desarrollo campesino**

En la línea redistribucionista, al amparo de la LTDA se ha desarrollado una agenda orientada a la democratización de la propiedad de la tierra que persigue la creación de una vía de desarrollo campesino como pretendió infructuosamente la Reforma Agraria de 1960. Funcionarios de diversa jerarquía han desarrollado una apología de las pequeñas explotaciones promocionando una agenda en la cual estas explotaciones pequeñas aparecerían como prioritarias en la política agraria. En ese sentido se buscaría retornar a la orientación de los primeros años del proceso de reforma agraria durante el cual se hizo énfasis en la redistribución de las tierras buscando la creación de una vía de desarrollo campesino, pero enfatizando en esta oportunidad las formas asociativas<sup>4</sup>. Sin embargo

estas formas asociativas no mantienen mayores diferencias con las organizaciones campesinas de la RA en la medida que se trata de empresas paraestatales con una precaria participación del campesinado y donde la sostenibilidad en el tiempo de la misma está en función del subsidio estatal. Su propósito no tiene como objetivo único los aspectos productivos sino que se enmarcan en la política general de reducir los niveles de pobreza y mejorar el nivel de vida de los campesinos (Parker, 2008) en consecuencia los propósitos son más de orden social que productivos. Cuando se analizan los aspectos productivos y la contribución de las cooperativas a la producción agrícola esta parece ser modesta, a pesar de los considerables recursos que se han dedicado a fomentar su desarrollo. En un análisis prospectivo su contribución a resolver los problemas de abastecimiento ante una eventual caída de las importaciones es limitada (Partker, 2008). Dado los precarios resultados en términos productivos de las formas asociativas, en torno a estas tierras se está repitiendo la experiencia del proceso de Reforma Agraria de 1960.

Como hemos visto, con el fin de justificar la necesidad de democratizar la propiedad de la tierra la LTDA se planteó como uno de sus propósitos fundamentales la lucha contra el latifundio. El concepto de latifundio, que se incluyó en la versión de la LTDA en el año 2001, recibió innumerables críticas; debido a ello en la reforma a la citada ley del año 2005 se elimina el criterio cuantitativo por el cual se identificaba el latifundio con las fincas mayores de 5.000 hectáreas. En la nueva concepción que priva en la reforma del año 2005 se constata “la existencia de un latifundio, cuando señalada su vocación de uso... se evidencie un rendimiento idóneo menor al 80%” (Soto, 2006, Tomo II:246). Sobre la base de este instrumento legal puede definirse “como latifundio una unidad productiva de hortalizas ociosa o inculca de 10 hectáreas... o un hato ganadero de explotación extensiva de 30.000 hectáreas...” (Soto, 2006, tomo II: 247). Durante el periodo de vigencia de la LTDA “los burócratas del régimen ...(han procedido) a afectar, a rescatar y a ocupar bajo el argumento del mantenimiento de fincas inculcas y ociosas, sin la existencia de planes nacionales de ordenación agroalimentaria que permitan un diagnóstico de la situación de las tierras... tal como lo exige la normatividad agraria vigente lo que ha generado un clima de vulnerabilidad y riesgo para

la integridad de personas y bienes” (Soto, 2006, tomo II, p. 241). En consecuencia la definición de tierra ociosa o inculca se transforma en un elemento subjetivo que aumenta la discrecionalidad de la burocracia y ha sido utilizada como argumento en los procesos de rescate de tierra contra los sectores de la pequeña y mediana producción empresarial. En este aspecto hay un contraste con el manejo del concepto de función social en los sesenta cuando sirvió de argumento para apoyar la protección de los sectores medios por parte de la Ley de Reforma Agraria.

Hemos señalado que el arreglo institucional que se desarrolla al amparo del llamado “modelo agrario bolivariano” busca desconocer los derechos de propiedad y permanencia de la clase media empresarial; a través del proceso de rescate de tierras busca recuperar para el dominio público las tierras ocupadas por estos sectores en algunas regiones del país. Esta estrategia de rescate de tierras ha sido la estrategia nuclear del régimen agrario del actual gobierno, para lo cual la LTDA ha sido insuficiente. El gobierno ha considerado necesario recurrir al mecanismo de las cartas agrarias como soporte del procedimiento de afectación y rescate justificando las mismas por razones de seguridad alimentaria. En ese sentido en sus considerandos, el Decreto Presidencial n° 2.290 que da soporte a dichas cartas, destaca que “la seguridad alimentaria constituye un elemento esencial con el fin de preservar la salud y el bienestar general del colectivo... el desarrollo del país exige el fortalecimiento del sector productivo especialmente el agroalimentario necesario para garantizar el abastecimiento del país”... En función de ello el mencionado decreto establece que las tierras del INTI y de los organismos en los cuales el Estado tenga más de 50% de participación, pasen a manos de las comunidades campesinas organizadas, diseminadas en todo el territorio nacional” (Soto, 2006, Tomo II: 255-256). En consecuencia, la seguridad alimentaria en el nuevo arreglo institucional busca soportarse sobre las comunidades campesinas organizadas, y no sobre la clase media empresarial como se planteaba en el periodo previo a la LTDA. En la medida que, como ya hemos señalado, existen evidencias que la respuesta productiva de las comunidades campesinas ha sido limitada, fundar la seguridad alimentaria en estas comunidades luce como un proyecto difícil de concretar.

Un análisis de las políticas instrumentadas en el periodo reciente nos evidencia que se perfilan, en la coyuntura actual, dos agendas en la política gubernamental dirigida al sector agrícola<sup>5</sup>: una agenda enmarcada en el artículo 305 de la Constitución de 1999 que mantiene una continuidad con las prioridades políticas que se habían desarrollado previamente, orientadas a enfatizar el tema de la seguridad alimentaria y el autoabastecimiento. Estas políticas (precios, financiamiento, etc.) se han instrumentado principalmente en el rubro cereales estimulando en algunas regiones, como el estado Portuguesa, (asiento fundamental de la clase media empresarial) un fuerte crecimiento de la producción en particular de maíz (Bolívar, H. 2009; Hernández, 2010). Otra agenda que enfatiza los aspectos sociales, es la impuesta al amparo de la LTDA y de las cartas agrarias, que desconoce los derechos de propiedad y permanencia de los sectores empresariales con base en diversos criterios y plantea desarrollar un proceso de redistribución en las tierras ocupadas por los diversos estamentos de los grupos empresariales incrementando la inseguridad jurídica y la incertidumbre que enfrentan estos grupos. Esta última agenda, hasta el presente se ha concentrado en algunas regiones y los conflictos que ha generado no parecen ser un fenómeno generalizado (Hernández, 2010), pero ha generado expectativas cuya influencia es necesario evaluar.

De las dos agendas políticas señaladas, el énfasis se ha puesto en la orientada a la redistribución de los recursos, lo cual puede ser uno de los factores que ha contribuido al precario comportamiento de la producción agrícola y pecuaria en los últimos años<sup>6</sup>

## CONCLUSIONES

En la agricultura venezolana predomina una estructura bimodal durante los primeros años del proceso de modernización (década de 1940), donde los sectores latifundistas, vinculados fundamentalmente a la ganadería, monopolizan la tierra y logran trabar las posibilidades de instrumentar políticas de reforma agraria. Durante la década de 1959 se lleva a cabo una política de colonización con el propósito de ampliar la superficie bajo explotación y crear una clase media empresarial, eludiendo de esta manera el conflicto con los latifundistas ganaderos. A inicios de los 60 la coyuntura política permite la instrumentación de una reforma

agraria la cual se concentra en las tierras dedicadas a la actividad vegetal fundamentalmente, sin afectar a las grandes explotaciones ganaderas. En este proceso se enfatiza en un inicio la redistribución pero luego se da paso a una fase de consolidación de las organizaciones campesinas, dejando a una lado el esfuerzo redistributivo. Ello hace posible la conformación de un activo mercado de tierras el cual potencia el desarrollo de una clase media empresarial. En consecuencia, la estructura agraria evoluciona hacia una estructura multimodal donde los sectores medios logran el control de la mitad de la superficie bajo explotación y logran una influencia determinante en las políticas estatales logrando que sus demandas influyeran las prioridades políticas para la agricultura, surgiendo el tema de la seguridad alimentaria y los planes orientados a incrementar el autoabastecimiento como los fundamentales. En este contexto la política de tenencia disminuye su importancia y se orienta hacia una regularización de las situaciones de tenencia precaria que han surgido en el proceso de expansión de los sectores medios desarrollándose en este proceso derechos de propiedad y permanencia sobre la tierra por parte de estos grupos. Al final, estos sectores logran insertar su visión de la seguridad alimentaria en la constitución de 1999 que se traduce en políticas de estímulo a la producción, particularmente en cereales y en las regiones especializadas en estos cultivos. Paralelamente a ello se desarrolla, en la coyuntura reciente, una agenda paralela, que enfatiza los aspectos sociales; dicha agenda rescata el énfasis en la redistribución de la tierra y la lucha contra latifundio como el eje fundamental, en abierta contradicción con la evolución de la estructura agraria en las últimas décadas. Este proceso ha derivado en el no reconocimiento de los derechos de propiedad y permanencia en la tierra desarrollados por la clase media empresarial en el proceso de regularización previo. El arreglo institucional que se persigue conformar sobre los procesos de afectación y rescate de tierras persigue la creación de una vía de desarrollo campesino como soporte de la seguridad alimentaria, lo cual es un proyecto difícil de concretar con las evidencias disponibles sobre la respuesta productiva de las organizaciones campesinas. En este contexto la LTDA y el proceso de afectación y rescate de tierra amparado en las cartas agrarias, constituyen una involución en la medida que amenaza con socavar las bases sociales de la expansión agrícola ocurrida en las últimas décadas, a contracorriente de lo establecido en el artículo 305 de la Constitución de 1999.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (1960). *Memorias correspondientes al ejercicio anual 1959*. Artegrafías, Caracas, 547 p.
- BOLIVAR DE R., H. (2008). *Evaluación de la sostenibilidad en organizaciones agrícolas del cultivo de maíz en el estado Portuguesa*. Tesis de doctorado. Comisión de Estudios de Postgrado. Facultad de Agronomía. Universidad Central de Venezuela, Maracay, 2 Tomos.
- CONSEJO DE BIENESTAR RURAL (1967). *Estado actual y posibilidades del desarrollo agrícola en Venezuela*. Caracas, 266 p.
- DELEHAYE, O. (2001a). *Política de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Fondo Editorial Tropykos, Caracas, 222 p.
- DELAHAYE, O.(2001b) *La tierra en la agricultura venezolana*. Cátedra de Procesos Agrícolas y Medio Social, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay. 18 p. (multigrafiado).
- DELAHAYE, O. (2008). "La cuestión agraria en los últimos años: ¿más de lo mismo?". SIC 70, Centro Gumilla, Año LXXI, Nº 703: 104-109.
- El UNIVERSAL, (2010). "Las expropiaciones merman actividad productiva del agro". El Universal 21-06-2010.
- CENDES, UCV (1968). *Reforma Agraria. El proceso de dotación de tierras* (Vol. 2), Caracas, 359 p.
- GUTIÉRREZ, A. (1995). *Políticas de ajuste macroeconómico. Efectos sobre la producción y el consumo de alimentos en Venezuela*, Fundación Polar, Caracas.
- HERNÁNDEZ, J.L. (2010). *La agricultura en Venezuela*. Temas de formación sociopolítica Nº 12-13. Centro Gumilla, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.
- LLAMBÍ, L. (1998). *La reforma del Estado en el sector agrícola*. Fundación Polar, Caracas.
- LOSADA ALDANA, R. (1976). *La tierra venezolana en la dialéctica del subdesarrollo*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2 Volúmenes.
- MACHADO A., C. (2002). *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Universidad Nacional de Colombia. Colección Sede. Bogotá, 320 p.

- MAC, MARNR, PLANAGRI (1983). *Plan de Desarrollo Agrícola a Largo Plazo*. Primera versión, Caracas, Venezuela.
- MARTELL P., A. (1977). *La tierra en el proceso de modernización de la agricultura venezolana*. Trabajo de Ascenso. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 114 p.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRÍA. (1959). *Comisión de Reforma Agraria. Informe de la Sub Comisión de Economía* (Vol. II, Tomo I), Caracas, Editorial Arte.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1959). *Censo Nacional de 1950. II Censo Agropecuario* (Tomo I). Tipografía de la Nación, C. A., Caracas.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1967). *III Censo agropecuario de 1961*. Resumen General de la República. Parte B, Caracas, 1.039 p.
- MINISTERIO DE FOMENTO. DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS NACIONALES (1976). *IV Censo Agropecuario*, Caracas.
- NAVAS O., O. (2000). "Ley de Tierras y Desarrollo Rural", El Universal, 16/10/2000.
- PARKER, D. (2008). "Chávez y la búsqueda de una seguridad y soberanía alimentarias". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. 14(3): 121-143.
- QUAN, N. y KOO, A. (1985). "Concentration of land Holdings". *Journal of development economics*, 18: 101-117.
- RODRÍGUEZ R., J. E. (1987). *La concentración económica en la agricultura*. Trabajo de Ascenso. Maracay, Venezuela, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, 295 p.
- RODRÍGUEZ R., J. (2008). "Implicaciones de la norma constitucional de 1999 sobre la seguridad alimentaria de Venezuela (1999-2005)". *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*. Vol. XIV, N°1: 133-150.
- RODRÍGUEZ R., J.E. (2009). *Lecciones de economía agraria venezolana: factores de producción y desarrollo tecnológico de la agricultura venezolana 1945-2000*. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 257 p.
- SOTO, O. D. 2006. *La cuestión agraria en Venezuela*. Maestría en Desarrollo Agrario. Consejo de Estudios de Postgrado. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de Los Andes. Mérida. 2 Tomos.

## NOTAS

- 1 El legislador agrario del sesenta contempló en artículo 148 *ejusdem*, el procedimiento administrativo mediante el cual se hacía efectivo el derecho de permanencia. Posteriormente con la promulgación de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Tribunales y procedimientos Agrarios de 1982, artículo 12, este derecho fue reconocido y amparado mediante una acción especial de permanencia agraria (Soto, 2006, tomo II: 247).
- 2 Las cartas agrarias no tienen su origen en la LTDA sino en el Decreto Presidencial N° 2.290 del 31 de Enero de 2003. (Soto, 2006, Tomo II: 254).
- 3 Declaraciones de Olivier Delahaye a El Universal (El Universal, 2010).
- 4 Lo que se aprendió de la experiencia del sector reformado de la reforma agraria anterior era que las consecuencias de una entrega de tierras en forma individual, dificultaba mucho que el campesino se asentara y produjera para el mercado. De esta experiencia el gobierno bolivariano sacó como conclusión que sería mejor construir el sector reformado con base en cooperativas, es decir entregar las tierras a los campesinos, no en forma de lotes individuales, sino a cooperativas que se formarían para recibirlas (Parker, D., 2008: 134).
- 5 La política gubernamental es mucho más amplia y diversa de lo aquí planteado ya que abarca políticas de transferencias a través de las diversas misiones e inversión en infraestructura (Hernández, 2010). Acá sólo nos referimos a las políticas que tienen implicaciones estructurales como la LTDA y las enmarcadas en el artículo 305 (financiamiento, precios y subsidios a la producción).
- 6 Si no se consideraran los cereales, se hubiera producido un decrecimiento de 3% en la producción agrícola por habitante durante el periodo. Con relación a la ganadería, la producción de carne ha bajado y el rebaño bovino se mantiene prácticamente estancado en el periodo señalado (Hernández, 2010:178-182)