



TEORÍA Y PRÁCTICA DE LAS POLÍTICAS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA EN VENEZUELA

Rosa Virginia Núñez Nava¹

Resumen

La tierra productiva forma parte esencial del camino de transformación iniciado en Venezuela, para lo cual se dictan políticas y se crean instituciones (como el Instituto Nacional de Tierras, INTI), destinadas a la redistribución equitativa de la tierra y el aumento de la productividad. El objetivo plantado en este trabajo es analizar críticamente la teoría sobre propiedad y Estado, como marco de las políticas públicas de propiedad sobre la tierra productiva y los procesos de gestión. Se desarrollan acercamientos teóricos sobre el concepto de propiedad ante el pensamiento crítico, el papel del Estado en transición, así como las políticas públicas sobre la propiedad de la tierra como medio de producción agropecuario. Como conclusiones obtenemos que el paso del Estado social al Estado socialista en Venezuela persigue acercar el poder al pueblo, disminuyendo los límites entre gobernados y gobernantes, de allí que se impulse políticamente la participación y económicamente la propiedad diversificada de los medios de producción, es decir, se trasciende el concepto liberal de la propiedad privada para incluir la apropiación colectiva o pública.

Palabras clave: propiedad, políticas públicas, tierra productiva

¹ Docente de la Universidad Bolivariana de Venezuela (Estado Zulia), en el Programa de Formación de Grado Estudios Jurídicos.
Abogada. Licenciada en Letras. Magíster en Ciencia Política y Derecho Público. Tesista del Doctorado en Ciencias para el Desarrollo Estratégico.
Premio del Programa de Promoción a la Investigación, nivel B (Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, ONCTI).

Abstract

Productive land is an essential part of the path of transformation began in Venezuela, for which dictate policies and institutions are created (such as the National Land Institute, INTI) for a fair distribution of land and increase productivity. The objective of this paper is planted in critically analyze the theory of property and state, as part of public policies on productive land ownership and management processes. Theoretical approaches are developed on the concept of ownership to critical thinking, the role of government in transition as well as public policies on land ownership as a means of agricultural production. In conclusion we find that the social state over the socialist state in Venezuela aims to bring power to the people, lowering the boundaries between rulers and ruled, it drives away politically and economically participation diversified ownership of the means of production, ie , it transcends the liberal concept of private property to include the collective or public ownership.

Keywords: property, public policy, productive land

Introducción

Comprender al Estado social capitalista en su transición al Estado socialista en Venezuela, puede y necesita pasar por la reflexión sobre una categoría fundamental: la propiedad, más específicamente la propiedad sobre la tierra como medio de producción agropecuario. Tomamos el *punto de partida* propuesto por Lenin (1975): la inequidad en la posesión, propiedad y distribución de la tierra, da origen a la lucha campesina y da luces sobre la lucha de clases en la nación.

Cuando se va insertando un quiebre en la forma de la propiedad privada, al extender sus relaciones con el desarrollo de la propiedad mixta y la propiedad social o colectiva, pueden darse las condiciones que definen el modo de producción socialista, y otros modos de producción diferentes al capitalismoⁱ.

En la evolución constitucional venezolana, la propiedad privada fue protegida e incluso colocada como condición de ciudadanía hasta ya entrado el siglo XXⁱⁱ, todo ello en el marco del Estado liberal y el asentamiento internacional del modo de producción capitalista. En la etapa del estado de bienestar, el Estado venezolano adquirió la propiedad sobre diferentes medios de producción (en menor medida sobre la tierra), pero con el auge del neoliberalismo fue entregándolas, no a la clase trabajadora, sino a los grandes capitalistas, nacionales e internacionales. Venezuela, incluso, aprueba una Ley de Privatizaciones y acoge sin temor, pero no sin dolor para los pueblos, el "paquete" de medidas de financiamiento internacional propuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Luego de fuertes sacudidas sociales y del quiebre económicoⁱⁱⁱ, se acoge la figura del Estado Social, aun en la producción capitalista, con lo cual se promueven políticas de adopción de la propiedad sobre los medios de producción por parte del Estado, y en alguna medida en propiedad mixta, aun cuando permanecen la mayoría bajo propiedad privada.

Las políticas públicas de propiedad sobre la tierra, en su función de medio de producción agropecuario, lleva en sí el germen de la transición, sobre lo cual se deben tratar algunas consideraciones teóricas. Analizaremos en función de

ello las políticas inscritas en la Constitución Nacional hacia el otorgamiento del poder de propiedad sobre la tierra.

En el caso de la tierra de vocación agropecuaria, la institución competente es el Instituto Nacional de Tierras (INTI), adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. Su labor ha destacado por aplicar expropiaciones a diversas fincas, hatos o haciendas declaradas como tierras ociosas, cuya propiedad pasa a ser del instituto y de allí se ha repartido a diversas figuras como cooperativas, pequeños productores, empresas de producción social o directamente el Estado.

En el Estado socialista, el papel de las políticas públicas es crucial para encauzar el conjunto social a la participación plena en los procesos productivos, más aún sobre la propiedad de la tierra como medio de producción agropecuaria, pues con el desarrollo de la conciencia del trabajo colectivo y las prácticas de gestión encaminadas a abrir espacios de acción ciudadana, se traza el camino del modo de producción socialista. Consideramos que la gestión actual de la institucionalidad en materia de tierras, ha entendido y aplicado una posición en la cual la propiedad de la tierra no es un elemento más dentro de la estructura económica, sino que su titularidad (pública, privada o social), es un paso fundamental para el cambio de las relaciones de producción.

1. LA PROPIEDAD DE LA TIERRA COMO MEDIO DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIO

Poder y riqueza, así como la pugna histórica por la dominación vienen siempre asociados a la propiedad de la tierra productiva; y es que la apropiación de los medios de producción agropecuarios puede garantizar aspectos tales como un mercado, las relaciones comerciales y sociales y sobre todo, mano de obra, personas para el trabajo. Para dilucidar mejor esto veamos las consideraciones generales sobre la propiedad y su rol en los modos de producción.

El pensamiento crítico busca trascender las definiciones estáticas, universalistas y dicotómicas. Para entender la propiedad, no basta describir su

adscripción jurídica o la cualidad de derecho, cuestión también importante, sino que la tierra es una relación en el proceso de producción. Ya lo dice Marx, contestando a la mentalidad pequeñoburguesa: "A la pregunta ¿qué es esa propiedad? sólo se podía contestar con un análisis crítico de la «*Economía política*», que abarcase el conjunto de esas *relaciones de propiedad*, no en su expresión *jurídica*, como *relaciones volitivas*, sino en su forma real, es decir, como *relaciones de producción*." (Destacado original) (Marx, 2003:22)

Entonces, la propiedad es una relación establecida dentro de un proceso histórico concreto y se refiere al vínculo entre la producción misma y la distribución de los instrumentos de producción (Marx, 2010), no es el resultado de un negocio jurídico en el que solo basta la voluntad y la contraprestación para su perfeccionamiento. La doctrina y las leyes han definido casi de manera unívoca el derecho de propiedad en función de sus atributos: *Derecho a usar*, *Derecho a gozar*, *Derecho a disponer* (Harnecker, 1974) Aun cuando no varíen los atributos en la doctrina jurídica tradicional, el ejercicio de la propiedad si varía, y es el caso de la propiedad real.

Los enciclopedistas del marxismo del siglo XX, definen la propiedad en cuanto "Apropiación de los bienes materiales creados en la producción. (...) El carácter de la propiedad se determina en función de quienes son los poseedores de tales instrumentos y medios." ([Boríssov, Zhamin y Makárova](#), 2010). Esta definición da una idea clara acerca de la propiedad, sin embargo tropieza con dos dificultades: la falta de dinamismo dialéctico al reducirla a los bienes materiales sin introducir las relaciones de producción, y la reducción o asimilación de la apropiación a la propiedad, siendo dos conceptos distintos.

Por su parte, Chesnais (2002) introduce una aproximación cuando afirma: "El concepto de relaciones de propiedad, (...) se refiere a las relaciones que determinan la destinación social, el uso y también el no uso de la tierra (...) de los recursos naturales, los medios de producción y comunicación y de la distribución de los productos colectivos del trabajo social." Precisamente, la

propiedad refiere necesariamente a las relaciones de propiedad y en ellas se decide cómo y para qué se utilizarán los bienes y utilidades de la producción. En el sistema capitalista, se destinarán al aumento del capital, en un sistema socialista, se utilizarán para satisfacer necesidades humanas (cuestión que podemos vincular al desarrollo humano).

Existen implicaciones profundas, en el sentido ideológico y epistemológico, que le imprimen a la propiedad un carácter de forma de dominación. En el capitalismo, desde la época histórica de la corriente liberal y la colonización, se va definiendo un estatus al individuo que “tiene”, diferente del que “no tiene”. Veamos: “La negación del derecho del colonizado comienza por la afirmación del derecho del colonizador; lo es de un derecho colectivo por un derecho individual. Locke en el segundo Treatise of Government, concibe más concretamente ese derecho como derecho de propiedad, como propiedad privada, por una razón muy precisa. La propiedad para él es derecho ante todo del individuo sobre sí mismo. Es un principio de disposición personal, de esta libertad radical. Y el derecho de propiedad también puede serlo sobre las cosas en cuanto que resulte del ejercicio de la propia disposición del individuo no sólo sobre sí mismo, sino sobre la naturaleza, ocupándola y trabajándola.” (Lander, 2000:246)

La idea básica es que la propiedad constituye uno de los derechos fundamentales anteriores y superiores al Estado, que pertenecen al hombre por propia naturaleza, más allá de todo poder. La propiedad se constituye así en una categoría fundamental para constituir un estatus de dignidad humana, una personalidad, una cualidad característica del ser humano que lo habilita para ejercer los derechos que le corresponden por ‘naturaleza’. Al contrario, quien no tiene propiedad ‘raíz’ (bienes inmuebles), está inhabilitado para decidir sobre los asuntos trascendentales del país (en lo económico, político e incluso la configuración social). Sin propiedad puede que sea libre, pero una libertad relativa, limitada al trabajo y por el poder de decisión de los letrados propietarios.

Esta circunstancia que envuelve al concepto de propiedad también la explica Marx, desmontando la característica intensión del capital de disociar la

realidad y de asumir ideas etéreas como universalmente válidas. Así, uno de las categorías claves del marxismo, la mercancía, explica los movimientos de la propiedad en la sociedad burguesa: “*Dentro de estos linderos, sólo reinan la libertad, la igualdad, la propiedad, y Bentham. La libertad, pues el comprador y el vendedor de una mercancía, v. gr. de la fuerza de trabajo, no obedecen a más ley que la de su libre voluntad. (...) La igualdad, pues compradores y vendedores sólo contratan como poseedores de mercancías, cambiando equivalente por equivalente. La propiedad, pues cada cual dispone y solamente puede disponer de lo que es suyo. Y Bentham, pues a cuantos intervienen en estos actos sólo los mueve su interés. La única fuerza que los une y los pone en relación es la fuerza de su egoísmo, de su provecho personal, de su interés privado. Precisamente por eso, porque cada cual cuida solamente de si y ninguno vela por los demás, contribuyen todos ellos, gracias a una armonía preestablecida de las cosas o bajo los auspicios de una providencia omniastuta, a realizar la obra de su provecho mutuo, de su conveniencia colectiva, de su interés social.*” (Cursiva original) (Marx, 2008:111)

La defensa de la propiedad privada no puede ser una pretendida defensa del interés social, por cuanto no es más que el interés de clase que se protege bajo la égida de una “naturaleza” que poco tiene que ver con la realidad donde se trabaja y se vive bajo dominación, mientras los propietarios obtienen el usufructo de la riqueza que produce el trabajo y que se encubre con la propiedad privada sobre los medios de producción. Por ello no puede reducirse a la propiedad como un fenómeno subjetivo-formal, sino socio-activo, directamente condicionado por la cualidad económica cultural del momento histórico.

2. EL PAPEL DEL ESTADO EN TRANSICIÓN EN LA PROPIEDAD DE LA TIERRA COMO MEDIO DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIO

Para la interpretación de cualquier realidad, se deben tomar categorías basadas en las relaciones que se establecen en la vida material. Así, para pensar el Estado se requiere su aprehensión como fenómeno histórico que contiene una innegable carga ideológica y una función política y económica fundamental. El Estado está implicado en la vigencia de las relaciones sociales creadoras de la división social. Por ello, “el Estado capitalista es un fetiche en tanto aparece subsumido en sus objetivaciones y, por lo tanto, desligado de su primordial imbricación en la sociedad.” (O’Donnell, 2008:12) Para una investigación transformadora, confundir al Estado con sus instituciones es reducir un fenómeno más amplio en su parte concretamente objetivada.

En el marco del modo de producción capitalista, encontramos cuatro modelos históricos de Estado:

a. El Estado liberal descansa sobre dos principios característicos: la Constitución y las declaraciones de derechos del individuo, en ambos casos como límites al poder de la autoridad, ahora reservada a los poderes públicos. Asimismo, esta forma de Estado acoge los principios del liberalismo económico, en el llamado Estado gendarme o policía.

b. Con el Estado de Bienestar, típico de la primera y segunda posguerra, se universaliza el derecho al sufragio por cuanto rige el principio de la mayoría y también el principio de la responsabilidad política de los gobiernos ante los parlamentos. El aumento del intervencionismo estatal, que tuvo inicio dentro de esta forma de Estado, fue provocado por el proceso de industrialización y modernización del aparato social.

c. El Estado neoliberal, surge durante la ‘guerra fría’ a partir de diversas corrientes alejadas de la ortodoxia liberal, fundadas en principio tales como la extensión de la iniciativa privada y la limitación del papel del Estado, que se traduce en políticas monetarias y fiscales restrictivas, la liberalización, la

privatización y la desregularización. El llamado consenso de Washington expresa las intenciones de expansión imperialista del capital en esta etapa.

d. El Estado Social surge históricamente en respuesta a necesidades concretas del capitalismo, ante la insuficiencia del Estado neoliberal y del Estado de bienestar, ya que en efecto es un tipo de Estado dentro del modo de producción capitalista. El Estado Social de Derecho tiene como nota definitoria, y a la vez punto diferenciador con el Estado de bienestar, la predominancia de lo social y el objetivo fundamental de resguardar el bien común y la participación justa en la riqueza social.

Nos detendremos un poco más en este modelo por ser el reconocido en la Constitución venezolana (Artículo 2). El Estado Social se distingue del Estado socialista por la existencia del mercado y las clases sociales antagónicas, pero se procura que los bienes tengan mejor distribución entre la población; como ejemplo tenemos los Estados de Europa del Norte. Para Delgado Ocando (2000:23), el Estado Social se caracteriza básicamente por dos aspectos: primero, el desarrollo de la administración prestacional, en búsqueda de la "procura existencial" o "espacio mínimo vital cónsono con un bien común que permita el desarrollo y el enriquecimiento de la persona humana"; y luego, el establecimiento de los derechos exigencias, es decir, de los derechos sociales, económicos y culturales. El Estado Social desarrolla una mentalidad crítica en procura de corregir las desigualdades, por ello se hace énfasis en los derechos económicos y sociales, para los que el Estado debe intervenir directamente en el proceso productivo y, sobre todo, en el distributivo, con fines de garantizar la redistribución de la renta. Existe también una mayor proclividad a integrarse en organizaciones supranacionales y a la internacionalización de los flujos económicos, entendiéndose que es un Estado básicamente intervencionista, aunque contemporáneamente se persigue un Estado mínimo. La contradicción estructural permanece y este modelo parece que solo puede instaurarse efectivamente en las sociedades con grandes ingresos *per capita* y superávit fiscal.

En cada modelo, las políticas de propiedad sobre la tierra han favorecido abiertamente la acumulación de la tenencia privada, creando lo que se ha llamado “la cuestión agraria” cuando la productividad se ve afectada, y es una realidad presente con especial furia en América Latina. En el siglo XX venezolano se observan estas tendencias del capital con la existencia del agrarismo (tutoría al campesinado desde inicios del siglo hasta la década de los ‘70) y el impulso a “la competitividad de los productores agrícolas, en el marco referencial de la globalización” (Delahaye, 2001:13). Las políticas de tierra evidencian la persistencia de la dominación de clase, con la sujeción de los trabajadores del campo a la explotación de los propietarios de la tierra, a tono con los movimientos históricos del Estado como ente del poder capitalista.

La explicación del proceso de transición de una sociedad capitalista a socialismo cuenta con muy diversos aportes, y por ahora podemos enunciar los autores latinoamericanos: Dussel, De Sousa Santos y Borón, como los principales, y más cercanos a Venezuela, Giordani, Dieterich, Guerra, Rangel y Hinkenlamer, entre otros.

Los escritos sobre la transición se han agrupado en dos grandes tendencias: el estructuralismo y la elección, según Colomer (1994). Para el estructuralismo los cambios en los tipos políticos (Gobierno y Estado) dependen de las fortalezas o avances en las estructuras socioeconómicas; entre los autores más destacados por supuesto se encuentran los estudiosos de Marx, y más en la ciencia política está Arendt, Lipset, Almond y Verba, y Huntington. Los exponentes de la corriente de la elección argumentan que, al contrario, son las decisiones estratégicas de los actores las que colocan el punto de avance en las formas políticas; así lo afirman O’Donnell, Schmitter, Whitehead. A los estructuralistas se les acusa de “determinismo” y a los de la elección de “voluntarismo” (Colomer, 1994:248). Nuevos desarrollos, como Przeworski, Cohen y Colomer, han querido proponer que si bien las estructuras influyen en las decisiones de los actores, la interacción entre actores va a producir cambios estructurales, en una inclinación hacia la elección.

¿Podemos, en el marco del pensamiento crítico, aceptar algún planteamiento sobre cambios trascendentales ligados a la pura voluntad? No es posible, ni metodológica ni epistemológicamente plantearnos la transición a partir de las decisiones de los actores, que si bien interviene la voluntad consciente, siempre intervienen las relaciones estructurales de producción.

En cambio, reflexionaremos aquí sobre las relaciones, que no determinan, sino que condicionan, el proceso de cambio de una sociedad a otra. Como ya dijimos, dos aspectos parecen imprescindibles para la transición, el económico y el socio-político, pero en ese contexto se abren las interpretaciones sobre cómo, en concreto, verificamos el paso transicional. Así, Mézáros (citado por Giordani, 2009) plantea cuatro niveles de la transición. En el primer nivel de transición se pasa de la lógica del capital a la lógica del trabajo; el segundo nivel supone el paso de la sociedad capitalista a una sociedad poscapitalista; en el tercer nivel se cambian las formas de mediación política entre el gobierno y la población; y en el cuarto nivel, de mayor concreción, operan los cambios funcionales.

En la interpretación de la transición en Venezuela, Giordani (2009) formula que la transición pasa por dos transformaciones sustanciales: la revolución política o cambio en el modelo de desarrollo y la revolución productiva o cambio en el modelo de acumulación. Los cambios políticos deben considerar: más que una izquierda latinoamericana, un internacionalismo popular, y, la evaluación de los sucesos históricos ligados a las luchas sociales refieren una evidente crisis de legitimidad del régimen representativo que abre camino a los movimientos socialistas. Los cambios económicos deben desarrollar: la expansión del valor de cambio para sustituir el valor de uso, y, la profundización de las formas productivas asociadas al trabajo colectivo (productor libre asociado) que ha tomado forma en las Empresas de producción social y las Unidades productivas comunitarias.

Una de las cualidades del proceso de transición es que todavía no se ha llevado al socialismo, entonces, todavía existe, y coexisten, las clases sociales antagonistas, de allí que la refundación de Estado resulta un proceso complejo ya que se sustenta en las transformaciones propias del cambio de modo de producción, pero una de sus formas más visibles es por supuesto el elemento económico, la estructura que organiza el resto de niveles supra e infraestructurales. Ahora bien, no basta con nacionalizar y perfeccionar los servicios, sino profundizar la conciencia colectiva y la recreación del ideario político para actuar en esa misma línea, dándole sentido a la apropiación de los bienes y riquezas.

Podemos visualizar las transformaciones en las políticas de tierras analizando la Constitución venezolana de 1961, en su Artículo 105: "El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente a su eliminación, y establecerá normas encaminadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ella, así como a proveerlos de los medios necesarios para hacerla producir." (CN, 1961) La política de propiedad sobre la tierra agropecuaria está destinada a la "dotación" de tierras a los campesinos y trabajadores, es decir, a la entrega de terrenos con vocación productiva sin el traspaso del derecho a la propiedad sino que se otorga solo el uso con fines agrícolas, bajo la tutela del Estado.

El campo sigue sometido a la dominación de clase, y las políticas destinadas al redistribución de la propiedad y aumento de la productividad, básicamente con la Ley de Reforma Agraria de 1960, no hicieron sino reproducir el control privado de los medios de producción y dismantelar el sector primario para favorecer el capital trasnacional, dejando al país sin mayores avances en su desarrollo económico y de sus fuerzas productivas.

Ya entrado el período revolucionario, se establece en la Constitución venezolana de 1999 una ampliación de la valoración respecto del latifundio: "Artículo 307: El régimen latifundista es contrario al interés social. (...) Los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productoras

agropecuarias tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados en la ley respectiva. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola. El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario." (ANC, 2000)

Durante este período, la política de tierra se ve transformada hacia el "empoderamiento", esto es, la concesión del derecho a la propiedad sobre la tierra a los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productoras agropecuarias, con lo cual pueden exigir (exigibilidad de la propiedad) ante el Estado la titularidad de la tierra que trabajan o alguna para producir, diferente de la simple dotación del período anterior. El propósito perseguido es la estabilidad y la seguridad para aumentar la producción de alimentos.

3. POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA SOBRE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

Más allá de una simple función, las políticas estatales se identifican con el modo de producción imperante, por ello están traspasadas por los intereses de clase. En este sentido, la formación y fines de la política pública son un rasgo importante del modelo socio productivo que rige una sociedad. El Estado capitalista y sus políticas intervienen a través de la ley en la separación y la expropiación del poder social del trabajo a través de la imposición de un salario, de considerarlo un factor más de la producción y, sobre todo, de atribuir derechos de propiedad privada.

Abordar el concepto de políticas públicas, pasa por entender que "...el uso más adecuado del término 'política pública' es aquel que se refiere tanto a los objetivos como a los medios necesarios para alcanzarlos. El enunciado de una política, en consecuencia, es una proposición que relaciona unos determinados medios con unos ciertos o probables fines." (Álvarez, 1992:15) Entonces el sentido neutral y lineal de la política pública resulta inexacto para explicar las cualidades de este fenómeno, por el contrario, en la formación de la política pública interviene muy claramente el poder político, los valores y la

conflictividad, todo ello devenido de la estructura económica y la lógica de las relaciones de producción. Sin embargo, la posición de Álvarez resulta así incrementalista, y por lo tanto insuficiente para explicar los procesos de transición en la sociedad y el Estado.

Podemos observar una nueva época en la formulación e implementación de las políticas públicas, basadas en una transformación menos drástica y más bien progresiva destinada a tomar como centro al ser humano. El fundamento para el inicio de estas modificaciones se puede encontrar en la doctrina marxista y el pensamiento crítico, lo cual supone en principio la adopción del modo de producción socialista, con toda su estructura, infraestructura y superestructura, y por consiguiente, la redefinición de los objetivos del desarrollo.

En Venezuela se observa esta tendencia en las políticas públicas, expresada en las disposiciones de la Constitución vigente de 1999, que regula el derecho a la propiedad en los siguientes términos: “Artículo 115. Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.” (ANC, 2000)

Para desarrollar el principio de empoderamiento, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (AN, 2010)^{iv}, estatuye a la agricultura como base estratégica de un desarrollo rural sustentable, el valor fundamental de la productividad, el derecho a la adjudicación de la propiedad agraria y la calificación de las tierras. La ley contempla entre sus políticas:

- 1) El Impulso a los fundos colectivos y el fundo estructurado, para darle “pie al relanzamiento del cooperativismo agrario.” (Gutiérrez, 2010:50), una forma alternativa al predominio de la propiedad privada.

2) Promoción de la adjudicación de tierras. Con base en la exigibilidad de la propiedad de la tierra, surge una forma especializada de propiedad: la propiedad agraria, sujeta a un régimen jurídico especial desde el punto de vista de su función social; es un derecho con deberes privativos (la productividad), que le da autonomía frente a la regulación del Código Civil. Así, "El goce y disfrute de la tierra por cualquier título, y aún sin título, por quien explota y hace producir la tierra, recibe una protección cada vez mayor, que no termina hasta convertir a dicho productor en dueño de esa tierra, si no lo es aún, de modo que coincidan en la misma persona los caracteres de empresario o productor, pequeño, mediano o gran productor y el de propietario." (Arguello, 2009:199) Se introduce de esta manera una flexibilización al concepto de propiedad, ya no solo como derecho absoluto sino sujeto al interés social.

3) Afectación de uso de las tierras públicas y privadas con vocación para el desarrollo agroalimentario, esto es, si la tierra está calificada para destino agrícola, ese debe ser su uso (limitación de la atribución de uso del derecho de propiedad).

4) Las tierras privadas están sujetas a la función social de la seguridad agroalimentaria, con lo cual se ratifica al latifundio como contrario al interés social, se crea un impuesto a las tierras ociosas (sujeto al procedimiento de certificación de fincas) y se apalanca el sistema de expropiación agraria y rescate de tierras. Se crea también la Jurisdicción especial agraria.

En cuanto a la gestión de las políticas públicas, se puede entender como el proceso de organización del "trabajo colectivo para optimizar la fuerza de trabajo y los medios de producción y su carácter está determinado por las Relaciones de Producción." (Ochoa y Gamboa, 1984:64). De esta manera tan amplia, siempre ha existido en la humanidad la gestión, y cuando se trata de directrices dictadas por el Estado, se denomina gestión pública. La gestión es un proceso complejo, en que participan elementos subjetivos, ya que los sujetos de gestión tienen conocimiento, voluntad y decisión, pero sobre todo los elementos objetivos, el modo de producción, la formación económica social, las condiciones

objetivas o históricas concretas, agregan mucho a la caracterización de la gestión pública.

Es necesario identificar diversos aspectos que inciden en ella: “el sujeto de Gestión, la Formación Económico Social, el objeto de Gestión y el conocimiento producido en la materia.” (Ochoa y Gamboa, 1984:47) Estos aspectos de la gestión, sumados a la necesaria relación con las fuerzas productivas forman parte de un marco de interpretación de la transición al socialismo y al reconocimiento de una Estado en transformación.

La comprensión de la gestión pública en el paradigma crítico tiene aportes importantes suministrados por Omar Guerrero, Goran Therborn y John Holloway. Para Therborn, la gestión pública se analiza como la organización interna del Estado o el aparato del Estado, y siempre “... está condicionada por su carácter de clase, la inversión de la relación entre el Estados y los trabajadores depende directamente, entre otras cosas, de la ‘modificación interna’ de aquél.” (Therborn, 1987:23). En este sentido propone que “... la clase obrera no sólo necesita un programa económico de nacionalizaciones y servicios sociales, sino también un programa político de cambios en la organización del Estado que conduzca a una democracia popular.” (Idem: 18) Se requiere que el aparato y la gestión pública asuman una práctica real de democracia y liberación, para que las decisiones y la implementación de políticas se llenen de contenido con la participación protagónica del pueblo, esto es, la clase trabajadora.

Una aproximación al problema de la gestión de las políticas públicas se encuentra en la clasificación de las funciones del Estado: la de tipo técnico, organizativa y administrativa, y la de dominación política. Consideramos que la función técnica, de organización y administración corresponde a la gestión.

La gestión de las políticas públicas para la propiedad de la tierra con vocación agropecuaria, corresponde al Instituto Nacional de Tierras (INTI), adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, creado por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario en 2001. Su labor ha destacado por aplicar

expropiaciones a diversas fincas, hatos o haciendas declaradas como tierras ociosas, cuya propiedad pasa a ser del Instituto y de allí se ha repartido a diversas figuras como cooperativas, pequeños productores, empresas de producción social o directamente el Estado.

Durante el período 2007 al 2011, el INTI ha establecido diferentes Unidades Productivas de Propiedad Social (UPS) sobre tierras declaradas ociosas (antiguos latifundios), a la vez que promueve y financia las Redes de Productores Libres Asociados, organizaciones todas que trabajan con el doble propósito de producir insumos para abaratar costos y alcanzar importantes niveles de producción para alimentar la red de plantas agroindustriales. El Estado, de la mano del campesinado y la fuerza laboral, socializa la producción a través del Sistema de Suministro Socialista, que incluye las redes de distribución de alimentos MERCAL, PDVAL y Bicentenario. Sobre estas bases, el Estado ha dictado otras políticas para la conquista de la Seguridad y la Soberanía Alimentaria, como la Gran Misión AgroVenezuela^Y.

La creación y ejecución de los Programas llamados Misiones (a partir del 2003), de gran impacto social y cultural, coincide con las recuperaciones y expropiaciones de tierras. Un ejemplo es la recuperación de la finca "La Marqueseña", un latifundio de los más grandes de Venezuela con 8.490 hectáreas ubicado en el Estado Barinas, donde se ha proyectado desarrollar un plan agroforestal y estudios genéticos de ganado, para lo cual se distribuirá una parte de la propiedad entre los trabajadores campesinos y otra parte la conserva el Estado, todo con el fin de reducir el latifundio y aumentar la producción agrícola. Aunque permanece la propiedad privada, se aumenta en cantidad la propiedad del Estado sobre tierras productivas y se introducen las primeras formas de propiedad colectiva o social al darle la titularidad a grupos de campesinos.

La gestión de las políticas de tierras está marcada históricamente por las presiones del capital en la toma de decisiones. Con ello, se han creado diversidad de instituciones, que gestionarán según convenga a los dueños de la tierra, o bien a los distribuidores de los productos, o bien a organismos

multilaterales; también varía la organización regulada legalmente, con organismos rígidos y centralistas, o aplicando procesos de descentralización funcional y territorial, tomando en cuenta una visión asistencialista o desarrollista acorde con el modelo social y político que se procura fomentar.

Conclusiones

La relación entre propiedad y medios de producción se explica según cada realidad, sin descuidar la relevancia de los medios de producción en la vida humana, y la reciprocidad entre dominación y propiedad privada sobre tales medios. Por ello, en las sociedades en transformación, las diversas formas de propiedad deben recaer sobre la mayoría de los medios de producción de la nación, con excepción de la propiedad privada, para así entrar en la transformación estructural de la sociedad y, por consiguiente, del aparato estatal. Como explica Lanz (2006:18): “En la transición, a partir de nuestras peculiaridades, las nuevas relaciones de producción que apuntan hacia el socialismo que estamos postulando, pugnan por abrirse paso en medio de conflictos, donde coexisten diversas formas de propiedad y relaciones de producción: Propiedad estatal, propiedad mixta, propiedad privada (monopolista y no monopolista) propiedad colectiva autogestionaria.”

En la transición al socialismo no puede mantenerse incólume la concepción privilegiada de la propiedad privada, ni puede ser la forma mayoritaria de apropiación de los medios de producción agropecuarios, en consecuencia, pueden coexistir diversas formas de propiedad, como el caso de la articulación de la propiedad estatal o pública y diversas formas organización de la economía popular, que bien puede ser la forma de propiedad colectiva o de propiedad social.

Como indica Marx (2008:3), los cambios en el régimen de la propiedad del suelo muestran “los signos de los tiempos, y es inútil querer ocultarlos”, pues la titularidad y el ejercicio de la propiedad marcan el ritmo de la nueva sociedad. También, en el ideario bolivariano y en la formación de la historia latinoamericana existen bases teóricas y prácticas para la superación de la lógica de la apropiación

privada y monopólica de los medios de producción, pero necesitan pasar por la asunción plena en la conciencia colectiva como herramientas válidas para la transformación y el apoyo del poder estatal para su implantación plena.

La propiedad de la tierra para la producción agropecuaria requiere de manera mayoritaria estar sujeta a la propiedad estatal, de allí que la gestión pública en esta materia es un proceso clave y central para entender e impulsar las transformaciones sustanciales de la sociedad, siempre tomando en cuenta nuestra identidad en todos los aspectos posibles. Cuando la función de dominación marca la pauta de las condiciones de la organización administrativa, los procesos de gestión vienen a ser los mecanismos cotidianos de freno o avance para las transformaciones, y es medida de la transición.

De esta manera, durante el periodo revolucionario ocurren dos movimientos primordiales: uno, hacia la obtención privada de medios de producción pero en pequeña propiedad, es decir, procurando aumentar la participación protagónica de la clase trabajadora, en un intento de redistribución de los bienes y del poder (1999-2005). El otro movimiento, muy importante, es el de la obtención de medios de producción por parte del Estado venezolano, principalmente a través de la expropiación o la nacionalización (2006-2008, con proyección hasta la actualidad). Estas acciones son reflejo de la trascendencia hacia un modelo diverso del Estado Social declarado constitucionalmente, en un proceso de construcción, digamos autóctono, identitario, propiamente latinoamericano, como propugna De Sousa Santos (2010).

Para el logro de los objetivos, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y el Instituto Nacional de Tierras como ente de gestión, han sido instrumentos fundamentales para consolidar el concepto de propiedad agraria, basada en la exigibilidad de la propiedad de la tierra que se produce; y se da forma y procedimiento al principio de seguridad agroalimentaria, que orienta el uso de la tierra, los sistemas de imposición tributaria y el rescate o expropiación agraria, apalancando un proceso de revolución agraria.

Las formas alternativas a la propiedad en el manejo de la tierra productiva encarna una metamorfosis de las relaciones productivas, y en este sentido, los procesos de la gestión de la institucionalidad pública se han encaminado de manera paulatina a la aplicabilidad de la tipología alternativa de la propiedad privada, con eventos tales como el rescate de las tierras públicas, la repartición a campesinos y asociaciones colectivas comunitarias y el financiamiento a la actividad agraria de estos sectores, pasos contundentes hacia la refundación de la nación.

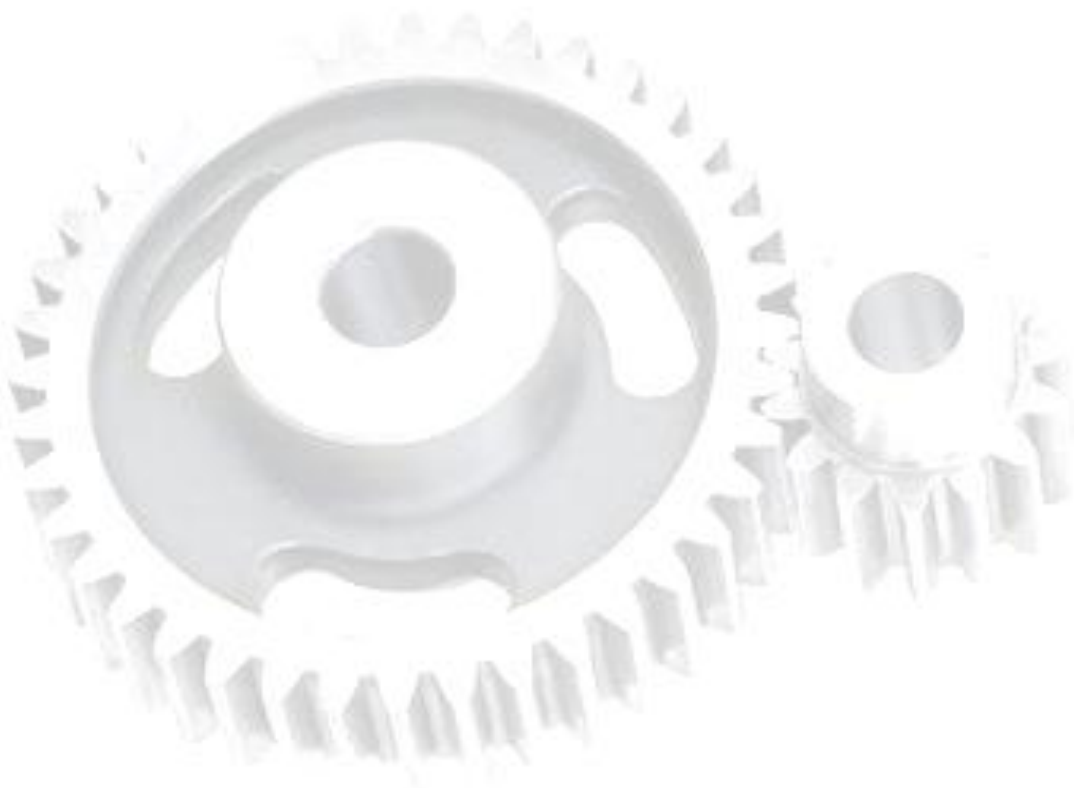
ⁱ Nota a la 2^o edición de *El Capital* “Es un prejuicio ridículo, extendido en estos últimos tiempos, el de que la forma de la propiedad colectiva natural sea una forma específicamente eslava, más aún, exclusivamente rusa. Es la forma primitiva que encontramos, como puede demostrarse, entre los romanos, los germanos y los celtas, y todavía hoy los indios nos podrían ofrecer todo un mapa con múltiples muestras de esta forma de propiedad, aunque en estado ruinoso algunas de ellas. Un estudio minucioso de las formas asiáticas, y especialmente de las formas indias de propiedad colectiva, demostraría cómo de las distintas formas de la propiedad colectiva natural se derivan distintas formas de disolución de este régimen. Así por ejemplo, los diversos tipos originales de propiedad privada romana y germánica tienen su raíz en diversas formas de la propiedad colectiva india”. (Carlos Marx, *Contribución a la crítica*, etc., p. 10.) (Marx, 2008, 58)

ⁱⁱ Las Constituciones venezolanas de 1811, 1821, 1830 y 1858 se caracterizan por darle a la propiedad el estatus de valor-derecho, en el mismo rango ontológico que la vida, la libertad y la seguridad, tal como lo concibieron los fundadores del pensamiento liberal y que asume en Latinoamérica el carácter de colonialidad. Al mismo tiempo, se asume a la propiedad como condición y elemento constitutivo de la ciudadanía. Por ejemplo, la Constitución de 1830: “Artículo 14^o Para gozar los derechos de ciudadano se necesita: 1^o Ser venezolano. 2^o Ser casado o mayor de veintiún años. 3^o Saber leer y escribir; pero esta condición no será obligatoria hasta el tiempo que designe la ley. 4^o Ser dueño de una propiedad raíz, cuya renta anual sea de cincuenta pesos, o tener una profesión, oficio o industria útil que produzca cien pesos anuales sin dependencia de otro en clase de sirviente doméstico, o gozar de un sueldo anual de ciento cincuenta pesos.” Las Constituciones de 1901 y 1922, en el marco del Estado liberal, tienen como característica que la propiedad sobre bienes raíces y cantidades de dinero ya no es un requisito para ejercer derechos de participación política ni constitutivo de la ciudadanía. En las Constituciones de 1936 y 1947, la propiedad solo se resguarda como derecho, igual que en las siguientes Leyes Fundamentales.

ⁱⁱⁱ El 27 y 28 de febrero de 1989 ocurrieron una serie de fuertes protestas y disturbios durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez en la ciudad de Caracas, e iniciados realmente en la ciudad de Guarenas, cercana a Caracas. El llamado Caracazo representó la ruptura de la capacidad de aguante de las masas ante la explotación y la burla de los intereses capitalistas internacionales y sus aliados venezolanos.

^{iv} Se dictan las 49 leyes para dar impulso a los programas de gobierno y darle operatividad al marco constitucional. Decreto ley presidencial N° 1.546 del 09 de noviembre de 2001. En abril de 2002 ocurre el golpe de Estado en reacción al nuevo marco legal. Esta ley fue reformada por la Asamblea Nacional en el año 2010, conservando la misma orientación epistemológica.

^v Creada el 29 de enero de 2010, con el objetivo de fortalecer la producción nacional de alimentos, mediante el suministro de apoyo técnico, financiero y logístico a pequeños, medianos y grandes productores. Busca estimular el crecimiento de la frontera agrícola a través de la siembra de alimentos en los grandes sistemas de riego.





Referencias Bibliográficas

Fuentes Bibliográficas

1. Arguello Landaeta, Israel (2009) Ejercicio de las pretensiones agrarias referidas a la propiedad y la posesión. Caracas. Universidad Central de Venezuela
2. Boríssov, Zhamin y Makárova (2010) Diccionario de economía política En <http://www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/p/propiedad.htm> Consulta 23/10/10
3. Chesnais, François (2002) Intervención en el Foro Social Mundial de Porto Alegre. En <http://www.rebellion.org/hemeroteca/izquierda/chesnais220502.htm> Consulta 23/10/10
4. De Sousa Santos, Boaventura (2010) Refundación del Estado en América Latina. perspectivas desde una Epistemología del Sur. Caracas, Venezuela. Ediciones IVIC.
5. Delahaye, Olivier (2001) Políticas de tierras en Venezuela en el siglo XX. Caracas, Venezuela. Fondo Editorial Tropykos.
6. Giordani, Jorge A (2009) La transición venezolana al socialismo. Caracas, Venezuela. Vadell Hermanos Editores.
7. Gutierrez Benavides, Harry Hildegard (2010) Venezuela y su política agraria en el siglo XX. Caracas, Venezuela. Tribunal Supremo de Justicia.
8. Harnecker, Martha (1974) Los conceptos elementales del materialismo histórico. México. Siglo XXI editores.
9. Lander, Edgardo (2000) "Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntrico." En libro: La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. Edgardo Lander (comp.) CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Julio de 2000. p. 246. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/lander1.rtf>
10. Lanz Rodríguez, Carlos (2006) Tesis sobre el Socialismo Revolucionario. III Conferencia Internacional La Obra de Carlos Marx y los desafíos del Siglo XXI. La Habana, 2006. En:

- http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso06/conf3_lanz.pdf Consulta 10/12/2010
11. Lenin (1975) La cuestión agraria. El programa agrario de la socialdemocracia en la primera revolución rusa 1905/1907. España. Editorial Ayuso.
12. Marx, Karl (2010) Miseria de la filosofía. En <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1847/miseria/005.htm#iv> Consulta 30/11/2010
13. _____ (2008) El _____ capital. En http://es.groups.yahoo.com/group/VOZ_Rebelde/ Consulta 05/03/08
14. _____ (2003) Sobre Proudhon (Carta a J. B. Schweitzer) En <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1860s/sp65s.htm> Consulta 29/11/2010
15. O'Donnell, Guillermo (2008) Apuntes para una teoría del Estado. En: http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_apoio_odonnell.pdf Consulta 21/05/08
16. Therborn, Göran (1987) ¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo. México. Siglo Veintiuno Editores.

Publicaciones Periódicas

1. Álvarez Díaz, Ángel Eduardo (1992) "Análisis de Políticas Públicas" En Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública. Caracas, Venezuela. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
2. Colomer, Joseph M (1994) "Teorías de la transición" En: Revista de Estudios Políticos (Nueva época). N° 86. Octubre-Diciembre 1994. En versión digital: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_086_241.pdf Consulta: 19/12/09
3. Delgado Ocando, José Manuel (2000) "El Estado Social de Derecho." En Revista Lex Nova. N° 240, Páginas 17 a 27. Maracaibo, Venezuela. Colegio de Abogados del Estado Zulia.

-
4. Ochoa H, Haydee y Gamboa de Rangel, Teresa (1984) "La gestión o administración –un enfoque teórico metodológico." En: Revista de Ciencias Sociales. N° 3, Páginas 45 a 71. Maracaibo, Venezuela. Universidad del Zulia.

Leyes

1. Venezuela. Asamblea Nacional (AN) (2010) Ley de Reforma Parcial de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Gaceta Oficial N° 5.991 Extraordinario, de fecha 29 de julio de 2010.
 2. Venezuela. Asamblea Nacional Constituyente (ANC) (2000). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinaria, de Fecha 24 de Marzo de 2000.
 3. Venezuela. Congreso Nacional (CN) (1961) Constitución de la República de Venezuela. Gaceta Oficial N° 662, Extraordinario del 23 de enero de 1961.
- 