

TENENCIA DE LA TIERRA Y DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE: ALGUNOS PUNTOS PARA LA REFLEXIÓN EN EL CASO VENEZOLANO

Olivier Delahaye¹

Recibido: 12-12-2005

Revisado: 08-05-2005

Aceptado: 14-04-2006

RESUMEN

La estructura de la tenencia es un componente esencial del desarrollo sostenible, en el sentido de la equidad entre las generaciones. Cada generación transmite a las siguientes una tenencia con determinadas características y esto tendría que hacerse en una forma tal que favorezca la equidad intergeneracional. Tal circunstancia lleva a formular varias interrogantes, como por ejemplo: ¿no se puede pensar que, una tenencia en la cual no exista una definición clara de los derechos de propiedad o bien los derechos están definidos en forma muy asimétrica, será generadora de conflictos en el futuro? Por otra parte, siendo generalmente admitido que las explotaciones más pequeñas son las más eficientes, ¿no será una estructura ineficaz para la producción aquella en la cual se puede observar una alta concentración, lo cual limitaría la seguridad alimentaria de las siguientes generaciones?. El artículo se propone plantear estas preguntas a la luz de la experiencia histórica planteada por la cuestión agraria en Venezuela, con énfasis en las determinaciones de largo plazo que considera como esenciales para la explicación de la configuración actual y futura de la tenencia en el país.

Palabras clave: Venezuela, equidad, tenencia de la tierra, desarrollo sostenible.

ABSTRACT

The structure of land tenure is an essential component of sustainable development in the sense of equality among generations. Each generation transmits to the following generation tenure with certain characteristics. Tenure should be of such a form that it would favor intergenerational equality. These circumstances lead to formulating several questions, such as, for example: could not one think of tenure where there is no clear definition of property rights or where rights are defined in a very asymmetrical form, would generate future conflicts? On the other hand, generally admitting that small plots are the most efficient is not then, a high concentration an inefficient structure for production, which would limit food security for future generations? This article proposes raising these agrarian questions in Venezuela, with emphasis on long range solution that considers these questions essential for the explanation of the present and future configuration of land tenure in the country.

Key words: Venezuela, equity, land tenure, sustainable development.

¹ Ingeniero agrónomo (INA, Paris); Doctor del Tercer Ciclo en Sociología del Desarrollo (Universidad de Paris I); Doctor « *es Lettres d'État* » (Universidad de Paris I); Postdoctorado en el *Land Tenure Center* (Universidad de Wisconsin-Madison); profesor titular jubilado de la Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela. **Dirección postal:** Apartado 5081, El Limón (Maracay), estado Aragua. 2105-A. Venezuela. **Telefax:** +58-243-2466696; **e-mail:** delahaye.o@gmail.com

RÉSUMÉ

La structure de la tenure est un déterminant du développement durable, dans l'optique de l'équité entre les générations. Chacune d'entre elles transmet aux suivantes une tenure qui présente des caractéristiques déterminées. Cette transmission devrait favoriser l'équité entre générations. Cela amène à poser plusieurs questions. Par exemple, n'est-il pas logique de penser qu'une tenure dont les droits fonciers ne sont pas clairement définis sera porteuse de conflits dans le futur? D'autre part, du fait qu'il est admis généralement admis que les exploitations les plus petites sont les plus efficaces, une tenure concentrée ne sera-t-elle pas inefficace, ce qui limite la sécurité alimentaire des générations à venir? Cet article se propose d'examiner ces questions dans le cadre de l'expérience historique de la question agraire au Venezuela, en insistant sur les déterminations à long terme qui sont essentielles pour l'explication de la configuration actuelle et future de la tenure dans ce pays.

Mots clés: Venezuela, équité, tenure foncière, développement durable.

1. INTRODUCCIÓN

La importancia de la conformación de la tenencia de la tierra para el desarrollo de un determinado país ha sido enfatizada por muchos autores a lo largo del siglo XX. Muy generalmente, como se expondrá adelante, se considera que las explotaciones familiares, pequeñas y medianas, son las más eficientes en cuanto a la producción por unidad de superficie. Además, varios autores apuntan al hecho que una estructura menos desigual de tenencia tiene efectos socioeconómicos favorables para la sociedad en general. Por otro lado, hemos insistido en trabajos anteriores (Delahaye, 2001; 2003) en la importancia, para el estudio de la tenencia, del enfoque de sus determinaciones históricas de muy largo plazo. De la misma manera se ha planteado (Delahaye, varios años) cómo sus consecuencias sólo se podrán observar, muchas veces, solamente en un porvenir a veces bastante lejano. Quiere decir que su estudio debe ubicarse en una necesaria perspectiva de tiempo largo.

Ubicado dentro de este enfoque el presente trabajo se propone poner en evidencia el papel de la estructura de tenencia en la equidad intergeneracional. Varias características de la tenencia apuntan a la importancia de dicho papel. Por ejemplo, una tenencia que transmita una *carga de conflictos* para las siguientes generaciones aportará determinaciones negativas para la convivencia social, así como también para el desarrollo de la producción agrícola y, por consiguiente, para la seguridad alimentaria del país. Por otra parte un *inadecuado tamaño* de los terrenos, es decir, un predominio de explotaciones grandes, puede favorecer explotaciones de baja eficiencia y poner en peligro esta seguridad alimentaria para las generaciones futuras. Esto quiere decir que determinadas características de la tenencia refieren a **una condición esencial de un desarrollo sostenible, que se puede denominar la equidad intergeneracional** (ver al respecto Tubiana y Lérin, 2002).

Este trabajo explora la problemática en cuestión en el caso del desarrollo rural venezolano. Específicamente aborda los siguientes temas: 1) el tamaño de las explotaciones y la estructura de tenencia como determinación de la eficiencia productiva del sector agrícola en una sociedad determinada; y, 2) la claridad de la definición de los derechos de acceso a la tierra y la transparencia de la información disponible al respecto, como factores importantes de desarrollo a futuro de conflictos relacionados con la tenencia. Planteará estos temas a partir de la situación agraria de Venezuela, en la perspectiva histórica de largo plazo que se impone para enfocar la problemática de la tenencia. Por otra parte tratará de incitar a la reflexión, más que de proponer respuestas definitivas, por lo cual se espera llevar al lector a interrogantes más que a certidumbres. Una revisión de la cuestión agraria explica esta postura: las medidas aplicadas para la regulación agraria en Venezuela (como en muchos otros países) han dado resultados a menudo bien distintos de los objetivos planteados por sus promotores². Tal circunstancia incita a la cautela, a profundizar el análisis y al intento de plantear las dificultades más que a proponer «soluciones».

2. TENENCIA DE LA TIERRA Y DESARROLLO SOCIOECONÓMICO: LA RELACIÓN ENTRE LA EFICIENCIA PRODUCTIVA Y EL TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES

Existe una abundante literatura que relaciona el tamaño de las explotaciones con su eficiencia productiva. Cornia (1985) puede ser considerado como un autor 'fundador' de tal discusión. Indica que ésta se desarrolló en la década de 1970, después que en las décadas de 1950 y 1960 se pensara esencialmente en la industria como base del

2 Ver una exposición de este tema en el país, desde una perspectiva histórica, en Delahaye (2001) y Delahaye (2003).

desarrollo económico en los países en desarrollo. «El papel de la agricultura era considerado como auxiliar del sector industrial moderno» (Cornia, 1985: 513). En la década de 1970 se empezó a enfocar el sector agrícola como prioritario, debido a que «crecimientos erráticos y desiguales, persistencia de la malnutrición, hambrunas periódicas que aumentaron la dependencia alimentaria del exterior, continuaron y afectaron un gran número de países en desarrollo. La situación más bien empeoró» (Cornia, 1985: 513). Dentro de los varios enfoques que trataron entonces de explicar la situación agraria de los países en desarrollo, Cornia destaca el argumento que asume la «superioridad de la pequeña explotación campesina en oposición a la de las grandes propiedades» (1985: 513). Muestra cómo la controversia empezó con la publicación en la década de 1950 de resultados de Estudios de Manejo de Fincas en India, que mostró una «relación inversa entre el tamaño de las explotaciones y la productividad de la tierra» (1985: 513) y cómo ésta ha sido confirmada por estudios posteriores realizados en numerosos países de Asia y de América Latina, en condiciones muy variadas. Como explicación general considera que en muchos países en desarrollo se pueden observar condiciones bimodales de producción (Cornia, 1985: 515): explotaciones grandes con mucha tierra ociosa coexisten con fincas pequeñas con exceso de trabajo. Las relaciones capitalistas de trabajo³ son poco desarrolladas y en algunos países no existen. «Los mercados de los factores de producción (tierra, trabajo, fertilizantes) o de mercancías son limitados y monopolizados por terratenientes ricos que controlan el acceso a los recursos disponibles» (Cornia, 1985: 513). En tales situaciones, las pequeñas y las grandes fincas enfrentan disponibilidades y precios de factores muy distintos y variables (Cornia, 1985: 515). «Muy generalmente, se puede decir que el precio efectivo de la tierra y del capital está usualmente más alto para los pequeños productores, mientras el precio efectivo del trabajo es menor». Argumenta, en cuanto al mercado del trabajo, que un gran exceso de trabajo debería llevar a un salario casi nulo. Pero en la práctica el salario debe equivaler a un poder de compra mínimo que permite comprar los requerimientos calóricos necesarios. Esto deja una gran cantidad de trabajadores sin posibilidad de obtener un trabajo en las grandes fincas, donde el trabajo resulta ser más caro que lo que lo determinarían las leyes del mercado. En las pequeñas hay más bien un exceso de trabajo que se remunera por debajo del nivel alcanzado en las grandes, dado que existe la posibilidad de emplear miembros de la familia a un costo

muy bajo. «Esto implica que una cantidad de trabajo más bien grande, incluso con una baja y rápidamente decreciente productividad marginal (probablemente debajo del nivel del salario) está aplicada en las pequeñas explotaciones» (Cornia, 1985: 515)⁴. Explica que la situación ocurre al inverso en los mercados de capital y de tierra, en los cuales los pequeños tienen costos de acceso mucho más altos. Frente a esta situación los pequeños productores ponen en la producción una cantidad sustancialmente mayor de días trabajados que los grandes, de varias maneras. Cornia (1985: 515-516) cita las siguientes:

- a) Uso más intensivo del trabajo en cada actividad de producción de cultivo;
- b) Puesta en cultivo de una mayor proporción de la tierra disponible en la explotación;
- c) Uso más intensivo de la tierra a lo largo del año (doble o triple cosecha);
- d) Elección de cultivos intensivos en trabajo.

Finalmente este autor considera que el exceso de trabajo en la pequeña explotación se usa para mejorar la infraestructura y mejorar de esta manera la capacidad productiva de la explotación. Este conjunto de factores apunta a que los pequeños pueden obtener más producción por unidad de superficie y «por esto parecen ser más eficientes» (p. 516), incluso cuando se toma en cuenta el valor de la producción total en relación con la cantidad total de los factores de producción. Sin embargo Cornia se refiere a las muy pequeñas fincas y considera que éstas no se encuentran en esta situación.

El citado autor analiza los datos de quince países (a partir del censo mundial de la agricultura de la FAO de 1970) para contrastar esta relación inversa. Con su trabajo constató que en todos los países, salvo en Perú y en Bangladesh, «el producto por unidad de tierra declina sistemáticamente cuando aumenta el tamaño de la finca» (Cornia, 1985: 516). «La productividad de la tierra en las fincas de menos de 1,5 a 2 hectáreas puede ser tanto como 4 ó 5 veces más alta que la de las grandes propiedades». «Este fenómeno está mucho más marcado para los países ricos en tierra que en los países de tierra escasa...» La intensidad del uso de la tierra (relación entre superficie cultivada y superficie total) disminuía cuando aumentaba el tamaño de la finca (con la excepción de México). Por otro lado el trabajo por hectárea disminuía cuando crecía la superficie (sobre todo en Asia, el autor apunta que se debía tal vez al riego; ocurría en el sureste de este continente, donde las pequeñas fincas tienden a realizar dos o tres

³ El autor parece asimilar relaciones capitalistas del trabajo con trabajo asalariado.

⁴ El autor no alude al argumento del «moral hazard» (ver Scout, 1976), que puede ser enfocado como una ventaja comparativa de la explotación familiar: la supervisión del trabajo familiar resulta mucho menos costosa que la supervisión del trabajo asalariado de las fincas grandes.

cosechas anuales, mas no las grandes). Igualmente, la proporción de trabajo familiar disminuye con el tamaño de la finca. Cornia (1985: 524) observó que «una relación inversa entre el tamaño de la finca y la productividad de la tierra se encuentra generalmente» (con las excepciones de Perú, Bangladesh y Tailandia). Apunta igualmente a que, «con pocas excepciones, [el uso de] todos los insumos por unidad de tierra llevan una relación negativa significativa con el tamaño de la finca» (esto es válido en particular para el trabajo y el capital). Propone en conclusión (p. 532) una «reforma agraria [*land reform*] que dé a los pobres un acceso directo a los recursos productivos (tierra, derechos en agua, insumos corrientes, infraestructura, etc.)».

Estas conclusiones de Cornia fueron verificadas por varios autores. En particular, Dorner (1992: 23-28) y Deininger (2003: 83) exponen detalladamente esta llamada «relación inversa entre el tamaño y la productividad de las explotaciones» y dan varios ejemplos al respecto. Johnson y Ruttan (1994) exponen, a partir del estudio de varios modelos de unidades de producción muy grandes, que existen diseconomías de escala en la producción agrícola (su trabajo se llama por cierto: «¿Por qué las fincas son tan pequeñas?»). En fin, el Banco Mundial, en su informe sobre el desarrollo mundial correspondiente al 2003 (World Bank, 2003: 84), insiste en que «los países deberían, cuando es posible, dar una alta prioridad a la creación de dotaciones igualitarias de tierra, agua y capital humano para sus pueblos cuando realizan la transición de una población rural a una población urbana. Un desarrollo fluido de las instituciones relativas a la tierra y al agua es de una importancia fundamental para un país -porque las normas que regulan la propiedad determinan los rasgos que caracterizarán el Estado y la sociedad-. Los países que tienen una propiedad repartida equitativamente antes del proceso de urbanización de su población desarrollaron sociedades más igualitarias y democráticas que los que pusieron los bienes en manos de élites rurales relativamente reducidas. Dicho de otra manera, los países con una población creciendo rápidamente que concentraron la tierra en las manos de pocos, urbanizaron prematuramente, educaron poca gente y crearon sociedades extremadamente desiguales. La experiencia y la investigación muestran que la creación de una propiedad de la tierra ampliamente repartida es esencial para el desarrollo posterior de instituciones incluyentes». Esto quiere decir que el texto del Banco Mundial relaciona la problemática del tamaño con el marco institucional, siguiendo las propuestas de varios autores (en particular en Estados Unidos) desde Jefferson, teórico de la democracia basada en la pequeña propiedad, hasta Moore (1976), quien analizó

la relación entre dictadura y gran propiedad. Estos autores apuntan a un efecto benéfico, para la sociedad en su conjunto, de una tenencia repartida entre pequeños y medianos productores.

En el caso de Venezuela la existencia de una gran propiedad concentrada de la tierra es un producto de la historia agraria del país, como sucede en la casi totalidad de los países de América Latina (Delahaye, 2001). El Cuadro N° 1 indica cómo, hasta 1957, los sucesivos programas de titulación han favorecido esencialmente a algunos grandes propietarios, durante la colonia y durante el período agroexportador hasta 1957. Se observa solamente el otorgamiento de algunos títulos por año (el cuadro se refiere solamente al período republicano, pues no existen datos exhaustivos para la Colonia; sin embargo, se ha indicado en otros estudios que el ritmo de titulación parece haber sido comparable en los dos momentos)⁵.

El Cuadro N° 2 indica una alta superficie por título correspondiente a las enajenaciones y adjudicaciones de baldíos desde 1821, lo que apunta a una concentración de los derechos de propiedad formados legalmente antes de 1958. Ahora bien, si la reforma agraria abrió considerablemente el acceso a la tierra a partir de 1958 (el índice de Gini bajó de 0,85 a 0,73 entre 1961 y 1997)⁶, la concentración de la tenencia persiste siendo en la actualidad. Esto refiere a la «pregunta de Chicago» (que exponen Carter y Mesbah, 1993): cuando la teoría plantea que el mercado transfiere los bienes de producción a los productores más eficientes, ¿por qué no ha transferido la tierra a las explotaciones más eficientes en Venezuela (y, más generalmente, en América Latina)? En el caso de Venezuela, la ineficiencia económica de las grandes explotaciones se refleja en los datos censales de 1961: al inicio de la reforma agraria, las explotaciones de más de 1.000 ha controlaban 66,74% de la superficie y aportaban 7,78% de la producción vegetal, en tanto las de menos de 50 ha controlaban 7,58% de la tierra y aportaban 52,9% de la producción vegetal (Rodríguez, 1987). En una perspectiva de desarrollo sostenible, esta concentración de la tenencia apunta a una menor eficiencia en la producción agrícola, en la medida en la cual no se corrige para las generaciones futuras. Tal situación apunta a la necesidad de plantearse la siguiente pregunta: ¿cómo se podría mejorar esta eficiencia, fortaleciendo las pequeñas y medianas explotaciones?

5 Para mayores detalles al respecto, ver Delahaye (2003).

6 Para mayores detalles ver Delahaye (2003).

Cuadro 1

Venezuela, evaluación cuantitativa de la titulación según las formas y los precios indicados				
Período	Formas de titulación	Promedio anual		
		Títulos* (N°)	Superficie (ha)	% SEA**
1821-1899	Enajenaciones	8,4	65.040	
1899-1935	Enajenaciones y adjudicaciones	30,4	48.271	
1936-1957	Enajenaciones y adjudicaciones***	6	7.496	
1958-1973	Reforma agraria y títulos supletorios	11.416	346.782	1,3 (SEA)
1974-1982	Reforma agraria y títulos supletorios	9.260	460.317	1,5 (SEA)
1983-1990	Reforma agraria y títulos supletorios	7.796	470.164	1,5 (SEA)
1991-1996	Reforma agraria y títulos supletorios	2.820	89.130	0,3 (SEA)

Fuente: cálculos propios, a partir de CENDES-CIDA (1967) y Delahaye (1995), así como de los datos obtenidos en la Dirección Sectorial de Catastro Rural del Ministerio de Agricultura y Cría, en el Instituto Agrario Nacional (Departamento de Estadísticas y Gerencia de Tierras) y en las Memorias anuales del Ministerio de Agricultura y Cría.

Notas: (*) En el caso de la reforma agraria, las estadísticas disponibles indican (solamente hasta 1996) el número de familias beneficiadas por dotación o regulación, el cual no se corresponde necesariamente con el número de títulos otorgados. Por otra parte, un mismo terreno puede ser dotado más de una vez a lo largo del proceso de reforma agraria, debido a los posibles traspasos, abandonos, revocaciones de dotación, etc.

(**) SEA N = Superficie de las explotaciones agrícolas en el año N (se indica el año del censo agropecuario correspondiente al período indicado).

(***) Los títulos supletorios otorgados en este período no pueden ser evaluados. Su toma en cuenta aumentaría muy probablemente las cifras de titulación correspondientes al período.

Cuadro 2

Superficie promedio (ha) por enajenación y adjudicación por región realizadas entre 1821 y 1935; superficie promedio (ha) de las explotaciones en 1937			
Región	SP explotaciones en 1937 (promedio)	SP por enajenación	SP por adjudicación
Hacienda	179,6	1.629,50	384,3
Hato	2.822,00	4.222,00	1.075,30
P. P.	25,8	1.049,30	1.078,00

Fuente: Delahaye (2004).

Notas: SP = superficie promedio (en ha.); P.P. = pequeña producción.

3. TRANSPARENCIA EN LA DEFINICIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y ACCESO A LA TIERRA: EQUIDAD, CONFLICTOS Y «PACTOS LOCALES»

Este punto enfocará algunos aspectos relacionados con los conflictos originados alrededor de la tenencia de la tierra. La historia pasada, reciente y actual del país trae numerosos ejemplos de tales conflictos, alrededor de los cuales existe una variada literatura, además de artículos en revistas y periódicos, sin aludir a los discursos políticos, los cuales desde varias décadas han insistido recurrentemente sobre el tema. Vale la pena preguntarse cómo se puede pensar en disminuir tal carga conflictiva,

que de no resolverse hipoteca el desarrollo rural posible para las futuras generaciones. Para esto se insiste en la claridad en la definición de los derechos de propiedad sobre la tierra⁷, en la transparencia de tal definición y en el acceso equitativo⁸ a estos derechos por parte de los distintos agentes sociales, así como en la observación de las instituciones orientadas a la prevención y resolución de los conflictos de tenencia, en cuanto a su definición y su funcionamiento.

3.1. La claridad de la definición de los derechos y la transparencia de la información existente refieren a la precisión necesaria en cuanto a la *naturaleza del derecho* mismo (puede corresponder a la ocupación, la propiedad privada, la dotación, el arrendamiento o a varias otras figuras);

7 Ver una exposición general al respecto en Delahaye (2003), capítulo 1.
8 En este trabajo la equidad corresponde a una garantía de posibilidad real de acceso a un determinado derecho por parte de cada grupo social, más allá de la igualdad formal regulada por los textos legislativos (leyes, reglamentos, códigos) cuya implementación en el caso de las políticas de tierras resulta ser sesgada en numerosas situaciones (varias situaciones de tales sesgos se exponen en Delahaye, 2001 y Delahaye, 2003). Para una exposición general sobre la equidad se puede ver, por ejemplo, D'Elia y Maingon (2004).

a la precisión de las características del terreno objeto del derecho (sus límites, ubicación, superficie, etc.), así como del poseedor (o los poseedores) de este derecho (en particular su identidad). Véanse algunas indicaciones al respecto en el caso venezolano.

El Cuadro N° 3 enseña la proporción de los distintos tipos de derechos reportados en el censo agrícola de 1997. Los mismos serán examinados desde el punto de vista de la claridad de su definición y de la correspondencia de las cifras con la realidad (quiere decir la transparencia de la información proporcionada: unas definiciones imprecisas, tanto como unas cifras sesgadas, no permiten a los agentes sociales un conocimiento cabal de los derechos existentes; es decir, que éste corresponde en forma privilegiada a los agentes provistos de un acceso privilegiado a la información).

Las cifras del Cuadro N° 3 apuntan a varios aspectos:

- La importancia relativa de la propiedad privada se encuentra fuertemente sobrevalorada en el censo (el 74,77% de la SEA o Superficie de las Explotaciones Agrícolas). Esto se debe tanto a la amplitud de la definición censal (que se refiere a la producción «a modo de propietario»), como probablemente también al carácter declarativo del censo. Así, a la pregunta «¿de quién es la tierra que cultiva?», el productor censado tiene una tendencia lógica en contestar que es suya. Datos parciales por estado o por municipio apuntan a una importancia relativa mucho menor en la realidad, de las tierras privadas en

relación con los terrenos baldíos. Por ejemplo, Molina (1993), ofrece indicaciones de 68% de baldíos en los terrenos catastrados en el estado Zulia, 42% en el estado Lara, 28% en Monagas, mientras que el censo de 1997 da indicaciones para estos estados, respectivamente, del 74,7%, 80,7% y 88,1% de terrenos privados. Delahaye (2003) indica una proporción de la superficie de baldíos en los terrenos intercambiados en el mercado entre 1958 y 1990 en algunos de los anteriormente denominados distritos (ahora municipios), la cual alcanzaba 40% en Zaraza (Guárico), 56% en Páez (Apure) y 99% en Colón (Zulia), cuando el censo agropecuario de 1961 indicaba 2,5% de superficie de tierras públicas en Zaraza, 7,3% en Páez, y 18,8% en Colón. Declaraciones sucesivas de presidentes del extinto Instituto Agrario Nacional (IAN) han estimado la superficie del patrimonio territorial del Instituto (ahora Instituto Nacional de Tierras, INTI), constituido esencialmente con base en baldíos transferidos⁹, entre 10 y 20 millones de hectáreas: el total de los baldíos (que hayan sido o no transferidos al IAN) cubre ciertamente más de 50% de la superficie de las explotaciones agrícolas del país, la cual era de 30 millones de hectáreas según el censo de 1997. Estas cifras apuntarían a una proporción de tierras públicas en la SEA mayor que 50%, lo que está lejos de reflejarse en el Cuadro N° 3.

- La ocupación está por su parte subvalorada: la proporción de tierras públicas ocupadas dentro de la SEA es, por sí sola, mucho mayor que los 6,84% reseñados en el

Cuadro 3

Venezuela: importancia superficial relativa de los distintos derechos de propiedad en las explotaciones agrícolas (cifras nacionales y rangos extremos por Estado, según Censo Agrícola de 1997)			
Tipo de derechos*	% de la SEA total	% SEA más alto	% SEA más bajo
Propiedad	74,77	88,09 (Monagas)	51,22 (Barinas)
Comunidad	1,04	4,90 (Mérida)	0,32 (Sucre, Yaracuy)
Arrendamiento	1,65	5,66 (Táchira)	0,01 (Zulia)
Concesión	0,61	1,37 (Bolívar)	0,09 (Falcón)
Medianería	0,24	1,76 (Trujillo)	0,00 (Cojedes)
Ocupación	6,84	26,93 (Sucre)	0,67 (Mérida)
Título supletorio	5,59	11,94 (Táchira)	0,39 (Cojedes)
Asentamiento	5,36	30,89 (Carabobo)	0,40 (Monagas)
Otros	3,91	18,78 (Barinas)	0,26 (Bolívar)

Fuente: Censo Agropecuario de 1997.

Notas: (*) El Censo utiliza el término de "tenencia"; el cuadro no toma en cuenta situaciones específicas de los estados Amazonas, Delta Amacuro, Distrito Federal, Nueva Esparta;

SEA = Superficie de las Explotaciones Agrícolas. La SEA al nivel nacional en el Censo de 1997 es de 30.064.283 ha.

⁹ Para detalles adicionales sobre el patrimonio territorial del IAN-INTI, ver Delahaye (2001).

Censo: un elemento indicador de la importancia del área ocupada lo proporciona la superficie abarcada por la regularización de la tenencia, la cual afecta tierras ocupadas sin el título correspondiente y alcanzó un ritmo anual superior a 1% de la SEA (aproximadamente 300.000 ha) entre 1979 y 2000 (Delahaye, 2001). Estas cifras representan, a través de la sola regularización, el 21% de la SEA ocupada.

- Por otra parte el Censo subvalora en extremo la importancia relativa de las tierras de reforma agraria: indica un porcentaje superficial de tierras en «asentamiento» del 5,46% al nivel nacional, cuando se ha observado que el patrimonio del INTI cubre más de 10 millones de ha. Se puede además evaluar la tierra dotada o regularizada desde 1958, en el marco de la reforma agraria, en 13.810.000 ha¹⁰ (Delahaye, 2001; 2003). Si bien esta última cifra se solapa con la de otras categorías de tierras (por ejemplo una proporción importante de tierras dotadas o regularizadas ha sido posteriormente abandonada y/o vendida en el mercado interno (ver Delahaye y otros, 2003), resulta sustancialmente más alta que las cifras indicadas por el Censo en cuestión.

- Otros tipos de derechos (en particular la «comunidad», el «arrendamiento» y tal vez la medianería, se encuentran muy probablemente subestimados. Sin embargo no existen fuentes fidedignas a partir de las cuales establecer una comparación).

- El único derecho cuyas indicaciones del Censo parecen corresponderse con la realidad es el «título supletorio», cuya importancia superficial relativa se ha evaluado en 4,5% de la SEA del censo de 1997 a partir de los títulos otorgados entre 1958 y 2001 (Delahaye, 2003): si se agregan a esta cifra los títulos otorgados antes de 1958 (dato que no se puede verificar, pero que sin embargo parece ser bastante inferior a lo titulado después de esta fecha¹¹, se obtienen cifras con un orden de magnitud comparable entre la indicación del censo (5,59%) reportada en el Cuadro N° 3 y las de las fuentes administrativas disponibles.

Es decir que los datos censales subestiman considerablemente la importancia de las tierras públicas en general, en tanto sobrevaloran la de la propiedad privada. La definición de los derechos de propiedad reflejada en los censos no coincide con la realidad, aspecto que apunta a una deficiente transparencia en la información disponi-

10 Este valor incluye probables múltiples titulaciones de un mismo terreno, por ejemplo como consecuencia de traspasos informales de parcelas, cuya tenencia fuera regularizada *a posteriori*. Es decir que sobrevalora los resultados cuantitativos de la titulación. Sin embargo, no existe posibilidad de cuantificar dicha sobrevaloración.

11 Mayores detalles pueden encontrarse en Delahaye (2003).

ble relativa a la tenencia.

Se observa igualmente que el Censo de 1997 (al igual que los anteriores, como se ha señalado en Delahaye, 2001) aporta una información deficiente en cuanto a la naturaleza de los derechos de propiedad y a la cuantificación de su importancia respectiva. Se puede volver a encontrar esta deficiencia en el acceso a la información al examinar los programas llevados a cabo por varias de las principales instituciones encargadas de establecer dicha información y de ponerla a disposición del público. Al respecto se centrará la atención en el Catastro Rural (el cual registra en particular las características físicas de los terrenos tales como sus dimensiones y superficie) y en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria (cuyos protocolos deberían permitir conocer el origen del derecho de propiedad de un terreno determinado). Al estudiar su funcionamiento se puede ver cómo las deficiencias en ambos, formadas desde su origen histórico, se han mantenido hasta el presente¹².

En cuanto al Catastro se ha mostrado (en Delahaye, 2003: 140-147) cómo las prescripciones perentorias de los textos legislativos a lo largo de la historia del país, desde 1821 («se medirán todos los baldíos») hasta el 2000 («los municipios tienen un plazo de 120 días para actualizar sus catastros»), no se han cumplido. El Catastro parece estar lejos de haberse completado y un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (citado en «El Nacional» del 27 de agosto 2001; en PROVEA, 2001) indica que solamente 10% del total de los terrenos se encuentra con levantamiento catastral. Por su parte, el Registro de la Propiedad Inmobiliaria presenta varias deficiencias que no han sido subsanadas. Se puede observar que allí tampoco se cumplió lo estipulado en el ordenamiento legal (Delahaye, 2003: 147-155).

La falta de claridad y la indefinición encontrada en cuanto a la información brindada por el Censo, el Registro y el Catastro se puede observar en los procesos de titulación implementados en el país desde los primeros títulos coloniales, que adolecían a menudo de precisión en cuanto a superficie y límites que no se conocían con exactitud. En trabajos anteriores se expusieron varios ejemplos al respecto (Delahaye, 2003). En este caso se limitará a un ejemplo revelador encontrado en el archivo de adquisición de tierras del IAN (Expediente H 20, San José de Mapuey, estado Cojedes). La ciudad mencionada es la de San Carlos. En 1785, en la venta de una tierra heredada de su madre, el vendedor delimitaba el terreno en los siguientes términos: 5 derechos, es decir el octavo de la posesión La Portuguesa:

12 Ver una exposición detallada en Delahaye (2003).

«(...) Tierra que hay de las juntas de los ríos Cojedes y Portuguesa agua arriba de uno y otro hasta las montañas altas y bajas del camino que va de esta ciudad a Guanare. Desde luego declarar que los otros derechos que no cupieren dentro de estos linderos, y lo que faltare para completar éste, en caso que dentro de ellos no haya suficiente porción... puede tomar como propios que son en cualesquiera otras partes que no estén tomadas por herederos legítimos».

Existe en este caso una completa imprecisión de superficie, de límites e incluso de ubicación del terreno (es interesante notar que las tierras referidas en este título han sido objeto de transacciones hasta el período contemporáneo, sin que sus especificaciones hayan sufrido modificaciones, ni precisiones adicionales).

Este tipo de situación ha podido perdurar hasta los años actuales: las imprecisiones de la titulación colonial iniciaron una cadena de deficiencias que se prolongó hasta la fecha de hoy. Y los procesos recientes aportan varios casos de indefinición, en particular sobre la precisión de los derechos de propiedad otorgados en el proceso de reforma agraria. El autor ha expuesto el caso de las «dotaciones al grupo», en los primeros años de la reforma agraria (Delahaye, 1995). Se trataba de dotaciones realizadas por el IAN a favor de un grupo de campesinos organizados en «comité de tierras» para solicitar un terreno dado. En varios casos los nombres de los miembros del grupo no quedaban especificados: el título se limitaba en poner al «comité» o al «grupo» en posesión de la tierra que solicitaba. Como esta forma de dotación no indica ni el nombre, ni el número de los campesinos beneficiados, se introduce de tal manera una imprecisión en los derechos de propiedad que va a ser fuente de dificultades posteriores. Se observaron 22 dotaciones de este tipo en los estados Aragua, Carabobo y Cojedes (donde se realizó un estudio al respecto). Los títulos que no llevaban indicación de los nombres de los interesados correspondían en su totalidad a los años anteriores a 1969 (14 casos, sobre una superficie de 35.378 ha). Y en los últimos años otro proceso vino a presentar serias indefiniciones en cuanto a la precisión de los derechos de propiedad: se trata de las cartas agrarias. La procuradora general de la República anuncia al respecto («El Nacional», 30/01/2005): «Si el Ejecutivo se equivoca porque una carta agraria la otorgó sobre un terreno privado o hubo un error de linderos está el principio de autocorrección por el cual el INTI puede revocarla». De esta manera se reconoce la posibilidad de indefinición en un proceso que según el mismo artículo, otorgó 70.000 títulos en 2,3 millones de hectáreas (a partir de una declaración del Presidente del INTI en 2003).

Tales deficiencias en la claridad de la definición y en el acceso a la información relativa a los derechos de propiedad facilitan la generación de conflictos. Las instituciones encargadas de dar solución a éstos son esencialmente los tribunales, los cuales están muchas veces olvidados por los responsables de las políticas de tierras (Delahaye, 2003). Estas deficiencias, por otra parte, benefician a las «constelaciones locales de poder», analizadas en Lemel (1985), las cuales controlan un acceso privilegiado a la información. Varios autores (por ejemplo, para el caso de Estados Unidos, Dorel, 1985 y Anderson e Hill, 1976; para el caso francés, Coulomb, 1987) insisten en los sesgos en la implementación de las leyes de tierras que se pueden observar en distintos países: cuando al nivel nacional los textos instituyen una igualdad de tratamiento ante la ley, la aplicación de éstos al nivel local favorece los grupos locales de poder. El informe CENDES-CIDA (1967) observó tales sesgos en la implementación de la reforma agraria venezolana en los años 1960, interpretándolos como resultados de la formación de «pactos locales». La formulación teórica de los acuerdos institucionales, propuesta por North y Thomas (1970), brinda un marco general explicativo de tales pactos (ver un estudio al respecto en un caso venezolano en Molina, 2001).

Una revisión de las políticas de titulación de tierras en Venezuela muestra la constancia de este sesgo hasta los últimos años del siglo XX (Delahaye, 2003): los sucesivos programas de titulación han favorecido esencialmente a algunos grandes propietarios; durante la colonia y el período agroexportador hasta 1958, se observa solamente el otorgamiento de algunos títulos por año (Cuadro N° 2)¹³. En cuanto a la reforma agraria, si bien ésta tituló efectivamente un importante número de pequeños productores desde 1958, el período de su implementación resultó más bien en una duplicación de la importancia relativa de la superficie controlada por las medianas explotaciones (pasó de 20,3 a 42,8% de la superficie agrícola total entre 1961 y 1997), mientras la de las pequeñas se estancó (de 8,4 a 10,7%). Esto revela que los objetivos de la reforma han sido sesgados en su implementación (Delahaye, 2001). Entre otros posibles factores se pueden explicar estas últimas cifras por el funcionamiento del mercado ilegal de bienhechurías en tierras del IAN¹⁴, que reestructuró la tenencia en estas tierras. Los compradores de bienhechurías poseen a menudo varias parcelas, son mayoritariamente de domicilio urbano y de profesión

13 Este cuadro se refiere solamente al período republicano, pues como se ha indicado anteriormente no existen en Venezuela datos exhaustivos para el período de Colonia.

14 Ver estudios regionales correspondientes al estado Aragua en Delahaye *et al.* (2003) y al estado Cojedes en Molina (2001).

comerciantes o profesionales (Delahaye, 2001; 2003), lo que puede explicar su acceso privilegiado a los niveles locales de la administración y a la información.

Es decir que las deficiencias de la información relativa a la tierra se relacionan con la posibilidad de un acceso no equitativo a la tierra. Se puede pensar que esta situación está en el origen de una potencial conflictividad en relación con los derechos de propiedad.

3.2. Ahora bien, además del acceso a la información, se tiene que considerar más generalmente el acceso de los agentes sociales a las instituciones que tienen responsabilidad en la gerencia estatal de la tenencia; es decir, además de los organismos encargados de la reforma agraria (IAN, INTI), los institutos encargados del Catastro Rural, del Registro de la Propiedad, de los tribunales con jurisdicción sobre los conflictos de tenencia, etc. Una revisión de las políticas de titulación de tierras en Venezuela muestra la constancia del sesgo observado en las líneas precedentes, desde la colonización hasta los últimos años del siglo XX (Delahaye, 2003): los sucesivos programas de titulación han favorecido esencialmente a algunos grandes propietarios durante la colonia y el período agroexportador hasta 1958 (ya se comentó este punto en el Cuadro N° 2, relativo a las enajenaciones y adjudicaciones de baldíos desde 1821). En cuanto a la reforma agraria, si bien ésta tituló efectivamente un importante número de pequeños productores desde 1958, ya se señaló que el período de su implementación resultó más bien en una duplicación de la importancia relativa de la superficie controlada por las medianas explotaciones, mientras la de las pequeñas se estancó. También se ha señalado que estas últimas cifras se pueden explicar por el funcionamiento del mercado ilegal de bienhechurías en tierras del IAN, el cual reestructuró la tenencia en estas tierras y benefició a agentes sociales cuyo domicilio urbano y profesión no agrícola, circunstancias que apuntan a una posibilidad de acceso a los distintos niveles de la administración, más alta que la de los pequeños agricultores.

3.3. Una herramienta para la transparencia, la descentralización: por otra parte, se puede observar que la importancia relativa de estos derechos varía considerablemente al nivel regional, tal como lo indican las cifras, muy distintas según los estados, indicadas en el Cuadro N° 3. Esta diversidad de situaciones apunta a descentralizar las políticas de tierras, para su adaptación a las condiciones regionales. Se ha propuesto esta descentralización para enfrentar la histórica incapacidad de las instituciones del Estado central en hacer cumplir las disposiciones agrarias que han promulgado (Delahaye, 2003). En este sentido, se puede pensar que sería un paso adelante hacia la equidad en el tratamiento de la cuestión agraria, transferir a los Concejos Municipales la propiedad de las tierras ac-

tualmente en manos del INTI, así como la implementación del manejo agrario de dichas tierras. Si bien hemos insistido en el papel que jugaron los pactos locales en la histórica iniquidad agraria en Venezuela, estamos ahora en una situación distinta: los Concejos son elegidos democráticamente y existe una oposición que debe hacer su trabajo y sacar a la luz los posibles casos de corrupción, además de las organizaciones de la sociedad civil. Este aprendizaje de la democracia local será necesariamente lento, y posiblemente accidentado, pero podría ser más eficiente que la centralización histórica del tratamiento de la cuestión agraria.

4. CONCLUSIÓN: ALGUNAS TENTATIVAS DE RESPUESTA

Luego del análisis precedente se pueden proponer algunas respuestas a los interrogantes planteados:

En cuanto a la **información**, es menester insistir sobre el *necesario mejoramiento del Catastro Rural y del Registro de la Propiedad Inmobiliaria*, los cuales deberían además estar vinculados orgánicamente para permitir la transcripción inmediata en el catastro de las mutaciones registradas de la propiedad¹⁵. La Ley de Cartografía Nacional y Catastro del año 2000 ofrece un marco para el mejoramiento del Catastro, por lo cual es importante que esta ley se implemente. Siempre al referirse a este tema de la información vale la pena insistir, además, en la importancia de la formación de abogados agraristas, a partir de la enseñanza sistemática de un derecho agrario renovado en las Facultades de Derecho del país. También se debería enseñar en todas las Escuelas de Agronomía y de Ciencias Veterinarias, al mismo tiempo que es necesario fomentar la realización de trabajos de grado vinculados con esta problemática, para acercar a los futuros profesionales con la realidad agraria de su país.

En cuanto a la **descentralización**, se podría tratar de enfrentar la histórica incapacidad de las instituciones del Estado central en hacer cumplir las disposiciones agrarias que han promulgado. En este sentido transferir a los Concejos Municipales la propiedad de las tierras actualmente en manos del INTI sería un paso adelante hacia la equidad en el tratamiento de la cuestión agraria, así como la implementación del manejo agrario de dichas tierras. Si bien se ha insistido en el papel que jugaron los pactos locales en la histórica iniquidad agraria en Venezuela, el país está ahora en una situación distinta: los Concejos son elegidos democráticamente y existe una oposición que debe hacer su trabajo y sacar a la luz los posibles casos de corrupción, además de las organizaciones de la sociedad

15 Ver al respecto Delahaye (2001).

civil. Otro aspecto de la descentralización se refiere a la necesidad de descentralizar las organizaciones de los distintos grupos de productores, para que el acceso de éstos sea más directo a aquéllas.

En síntesis, en el plan económico la implementación de un **impuesto a la tierra** es una fórmula favorable a la equidad, en el sentido que tiende a mejorar la eficiencia de la regulación de la tenencia por el mercado en función de la propia eficiencia de los productores; y no en función de otros factores, más vinculados con un acceso privilegiado a la información o a determinados niveles de la administración. Este impuesto podría llevar a incentivar a los propietarios de grandes superficies productivamente ineficientes y favorecer a los pequeños, los más eficientes, como se ha visto a lo largo de este artículo. De conformidad con lo expuesto anteriormente esta implementación debería ser efectuada en un marco descentralizado, por ejemplo, en el marco de los Concejos Municipales.

Estas propuestas se ubican necesariamente en el largo plazo, el cual debe ser la perspectiva de cualquier reflexión sobre tenencia de la tierra y sobre políticas de tierras, en particular en una perspectiva de equidad entre generaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERDON, T.; HILL, P. J. 1976. «The Role of Private Property in the History of American Agriculture, 1776-1996». En: *American Journal of Agricultural Economics*, 58 (5): 937-945.
- CARTER, M. R.; MESBAH, D. 1993. «State-Mandated and Market-Mediated Land Reform in Latin-America». En: *Including the Poors*. Washington: World Bank.
- CENDES-CIDA. 1967-1970. *Reforma agraria en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 10 tomos.
- COULOMB, P. 1987. *Place du foncier agricole dans les politiques de 1945 à nos jours*. Paris: Coloquio I.H.E.D.R.E.A.
- CORNIA, G. A. 1985. «Farm Size, Land Yields and the Agricultural Production Function: An Analysis for fifteen Developing Countries». En: *World Development*, 13 (4): 513-534.
- D'ELIA, Y.; MAINGON, T. 2004. *La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*. Caracas, PNUD (Documentos para la discusión, Informes sobre Desarrollo Humano en Venezuela).
- DEININGER, K. 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington: World Bank y Oxford University Press.
- DELAHAYE, O. 2003. *La privatización de la tierra agrícola en Venezuela desde Cristóbal Colón: la titulación (1493-2001)*. Caracas: Fondo Editorial Tropykos.
- DELAHAYE, O. 2001. *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Caracas: Fondo Editorial Tropykos.
- DELAHAYE, O. 1995. *Mercado y políticas de tierras en Venezuela (1958-1990)*. Trabajo de ascenso. Maracay: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía.
- DELAHAYE, O.; VÁSQUEZ, K.; RIVERA, H. J.; MONTOYA, S.; RODRÍGUEZ, J. L.; GONZÁLEZ, C. 2003. «El mercado informal en las tierras del Instituto Agrario Nacional: algunas indicaciones en el distrito Zamora (Estado Aragua)». En: *Revista de la Facultad de Agronomía*, 29 (2).
- DOREL, G. 1985. *Agriculture et grandes entreprises aux États-unis*. Paris: Economica.
- DORNER, P. 1992. *Latin American Land Reform in Theory and Practice. A Retrospective Analysis*. Madison: the University of Wisconsin Press.
- PROVEA. 2001. *Informe anual 2000-2001*. En: http://www.derechos.org/ve/publicaciones/inanual/2000_01/derecho_alimentacion.htm#_edn48; consulta: 10/02/2005.
- GRUNBERG, G. 2003. «Tierras y territorios indígenas en Guatemala». En: *Dinámicas agrarias en Guatemala, VI*. Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Misión de Verificación de las Naciones Unidas (MINUGUA); Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA).
- JOHNSON, N.; RUTTAN, V. R. 1994. «Why Are Farms So Small». En: *World Development*, 22 (5): 691-706.
- LEMEL, H. W. 1985. *Land Titling: Conceptual, Empirical and Policy Issues*. Madison: University of Wisconsin-Madison, Land Tenure Center.
- MOLINA, G. 2001. *Arreglo institucional y mercado de derechos de tierra de reforma agraria en la Parroquia Libertad. Municipio Ricaurte, Estado Cojedes (1975-1999)*. Trabajo de grado de Maestría en Desarrollo Rural. Maracay: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía.
- MOLINA, L. 1993. «Situación reciente de la tenencia de la tierra en Venezuela». En: *Revista Geográfica Venezolana*, 24 (1): 79-97.
- MOORE, B. 1976 [1966]. *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Barcelona (España): Península.
- NORTH, D.; THOMAS, R. P. 1970. «Una teoría económica sobre el crecimiento del mundo occidental». (Traducido de *American Economic Review*, 23 (1): 1-17).
- PLAZA, Marisol. 2005. «Procuradora Marisol Plaza: Quienes objetan acciones del INTI desconocen la Ley de Tierras». En: *Diario El Nacional*, 30/01/2005.
- POLANYI, K. 1992 [1944]. *La gran transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- RODRÍGUEZ, J. E. 1987. *La concentración económica en la agricultura*. Trabajo de ascenso. Maracay: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía.
- SCOTT, J. 1976. *The Moral Economy of the Peasant*. Connecticut: Yale University.
- TUBIANA, L.; LÉRIN, F. 2002. «Quelle coopération, pour quel bien public global?». En: *Courrier de la Planète*, 70 (1).
- WORLD BANK. 2003. *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World; Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*. Washington-New York: World Bank-Oxford University Press.