

Estructura de tenencia, naturaleza de los derechos sobre la tierra y desarrollo sostenible: elementos de reflexión a partir del caso de Venezuela.^{1 2}

Olivier Delahaye³

Venezuela, 2005

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 lo expondremos, se considera que las explotaciones familiares, pequeñas y medianas son las más eficientes. Pero 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 y 2003) en la importancia, para el estudio de la tenencia, del enfoque de sus determinaciones históricas de muy largo plazo. De la misma manera, hemos planteado 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 entre las generaciones. 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, y 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. Es 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 esta problemática en el caso del desarrollo rural venezolano. Aborda los siguientes temas:

- 1) La problemática del tamaño de las explotaciones y la estructura de tenencia como determinación de la eficiencia productiva del sector de producción 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 invitar a la reflexión, más que de proponer respuestas definitivas, por lo cual espero llevar al lector a interrogantes más que a certidumbres. Una revisión

¹ AGTER agradece al autor por habernos autorizado a reproducir este documento en nuestro sitio.

² Una versión posterior de este texto ha sido publicado bajo el título "Tenencia de la tierra y desarrollo rural sostenible: algunos puntos para la reflexión en el caso venezolano" en la Revista Agroalimentaria. (23):32-36, junio - diciembre 2006. CIAAL, ULA (Universidad de Los Andes), Mérida. Venezuela.

³ Profesor de la Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, apartado 5081, el Limón, Venezuela 2105-A. Olivier@telcel.net.ve.

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 promotores⁴, lo que incita a la cautela, a profundizar el análisis, y a intentar de plantear las dificultades más que a proponer "soluciones".

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 los 1970, después que en los años 1950 y 1960 se pensara esencialmente en la industria como base del desarrollo económico. "El papel de la agricultura era considerado como auxiliar del sector industrial moderno" (ob. cit. 513). En los años 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 a afectar un gran número de países en desarrollo. La situación más bien empeoró" (ob. cit. 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" (ob. cit, 513). Muestra cómo la controversia empezó con la publicación en los 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" (ob. cit. 513), y cómo ésta ha sido confirmada por estudios posteriores realizados en numerosos países de Asia y América Latina, en condiciones muy variadas.

Como explicación general, considera (ob. cit, 515) que en muchos países en desarrollo, se pueden observar condiciones bimodales de producción: explotaciones grandes con mucha tierra ociosa, coexisten con fincas pequeñas con exceso de trabajo. Las relaciones capitalistas de trabajo⁵ 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." (ob. cit. 513). En tales situaciones, las pequeñas y las grandes fincas enfrentan disponibilidades y precios de factores muy distintos y variables (ob. cit. 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

⁴ Ver una exposición de este tema en el país, desde una perspectiva histórica, en Delahaye 2001 y 2003.

⁵ El autor parece asimilar relaciones capitalistas del trabajo con trabajo asalariado.

marginal (probablemente debajo del nivel del salario) está aplicada en las pequeñas explotaciones.”(ob. cit. 515)⁶.

Cornia explica que la situación está 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 (515-516) cita las siguientes:

- a) uso más intensivo de 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, el 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” (ob. cit. 516), incluso cuando se toma en cuenta el valor de la producción total en relación con la cantidad total de los factores de producción. Cornia sin embargo se refiere a las muy pequeñas fincas y considera que éstas no están en esta situación.

Cornia analiza los datos de quince países (a partir del censo mundial de la agricultura de la FAO) para poner en evidencia esta relación inversa. Constata que (ob. cit. 516), en todos los países, salvo Perú y Bangladesh, “el producto por unidad de tierra declina sistemáticamente cuando aumenta el tamaño de la finca”. “La productividad de la tierra en las fincas de menos de 1,5 a 2 hectáreas puede ser tanto como 4 o 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) disminuye cuando aumenta el tamaño de la finca.” (con la excepción de México). El trabajo por ha disminuye cuando crece la superficie (sobre todo en Asia, el autor apunta que se debe tal vez al riego, en el sureste de este continente). Igualmente, la proporción de trabajo familiar disminuye con el tamaño de la finca. Observa (ob. cit. 524) que “Una relación inversa entre el tamaño de la finca y la productividad de la tierra se encuentra generalmente” (cita 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).

Cornia propone en conclusión una (ob. cit. 532) “reforma agraria [*land reform*] que de 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 muy grandes unidades de producción, que existen des-economías de escala en la producción agrícola. En fin, el Banco Mundial, en su informe sobre el desarrollo mundial de 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 desarro-

⁶ El autor no alude al argumento del “moral hazard” (ver Scott 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.

llo 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 [el texto no precisa el sentido que le da a este término] antes del proceso de urbanización de su población desarrollaron sociedades más igualitarias y democráticas que los que pusieron los bienes en manos de elites 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.” Es decir que el texto del Banco relaciona la problemática del tamaño con el marco institucional, siguiendo las propuestas de varios autores, en particular en los Estados Unidos, desde Jefferson, teórico de la democracia basada en la pequeña propiedad, hasta Moore (1976) quien teorizó la relación entre dictadura y gran propiedad.

Cuadro # 1: Venezuela, evaluación cuantitativa de la titulación según las formas y los períodos indicados.

Período	Formas de titulación	Promedio anual		
		Títulos* (Nº)	Superficie (ha)	% SEA**
1821-99	Enajenaciones	8,4	65.040	
1899-1935	Enajenaciones y adjudicaciones	30,4	48.271	
1936-57	Enajenaciones y adjudicaciones***	6,0	7.496	
1958-73	Reforma agraria y títulos supletorios	11.416	346.782	1,3 (SEA 1961)
1974-82	Reforma agraria y títulos supletorios	9.260	460.317	1,5 (SEA 1985)
1983-90	Reforma agraria y títulos supletorios	7.796	470.164	1,5 (SEA 1985)
1991-96	Reforma agraria y títulos supletorios	2.820	89.130	0,3 (SEA 1997)

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 regularización, 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, revocación 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.

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 en la casi totalidad de los países de América Latina (Delahaye 2001).

El cuadro 1 indica cómo, hasta 1957, los sucesivos programas de titulación han favorecido esencialmente a algunos grandes propietarios, durante la colonia y el período agro exportador hasta 1958. Se observa solamente el otorgamiento de algunos títulos por año (el cuadro se refiere solamente al período republicano, hemos visto que no existen datos

exhaustivos para la Colonia; sin embargo, hemos indicado que el ritmo de titulación parece haber sido comparable en los dos momentos, ver Delahaye 2003).

El cuadro 2 indica una alta superficie por título correspondiente a las enajenaciones y adjudicaciones de baldíos desde 1821. Ahora bien, si la reforma agraria abrió considerablemente el acceso a la tierra (el índice de Gini bajó de 0,85 a 0,73 entre 1961 y 1997, ver Delahaye 2003), la concentración de la tenencia sigue siendo alta hoy día.

Cuadro # 2: Superficie promedio (ha) por enajenación y adjudicación realizadas entre 1821 y 1935, por región, y superficie promedio (ha) de las explotaciones en 1937.

Región	SP explotaciones en 1937 (promedio)	SP por enajenación	SP por adjudicación
Hacienda	179,6	1.629,5	384,3
Hato	2.822,0	4.222,0	1.075,3
P. P.	25,8	1.049,3	1.078,0

Fuente: Delahaye 2004.

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

Esto nos 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 se 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 1000 ha controlaban 66,74% de la superficie y aportaban 7,78% de la producción vegetal, y las de menos de 50 ha controlaban 7,58% de la tierra y aportaban 52,9% de la producción vegetal (ver 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 pregunta: ¿cómo podríamos mejorar esta eficiencia, fortaleciendo las pequeñas y medianas explotaciones?

Transparencia en la definición de los derechos de propiedad y acceso a la tierra: equidad, conflictos y “pactos locales”

La historia pasada, reciente y actual de Venezuela trae numerosos ejemplos de conflictos originados alrededor de la tenencia de la tierra, 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 abundado sobre el tema.

Vale la pena preguntarse cómo podemos pensar en disminuir tal carga conflictiva, la cual, de no resolverse, hipoteca el desarrollo rural posible para las futuras generaciones. Insistiré para esto 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

⁷ Ver una exposición al respecto en Delahaye 2003, capítulo 1.

⁸ Para 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 (exponemos varias situaciones de tales sesgos en Delahaye 2001 y 2003). Para una exposición general sobre la equidad, se puede ver por ejemplo D'Elia y Maingon 2004.

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.

a) 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), 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).

El cuadro 3 enseña la proporción de los distintos tipos de derechos reportados en el censo agrícola de 1997. Los vamos a examinar desde el punto de vista de la claridad de la definición de estos derechos, 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).

Cuadro # 3. Venezuela: importancia superficial relativa de los distintos derechos de propiedad en las explotaciones agrícolas (cifras nacionales, y rangos extremos por Estado, Censo Agrícola de 1997).

Tipo de derechos*	% de la SEA total	% SEA más alto	% 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 a nivel nacional en el Censo de 1997 es de 30.064.283 ha.

Las cifras del cuadro 3 apuntan a varios aspectos:

- La importancia relativa de la propiedad privada se encuentra fuertemente sobrevalorada en el censo (74.77% de la SEA -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; 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 cuando el censo de 1997 da indicaciones para estos estados, respectivamente, de 74,7%, 80,7% y 88,1% de terrenos privados; Delahaye (2003) indica una proporción de la superficie de baldíos en los terrenos intercambiados en el mercado entre 1958 y 1990 en algunos distritos (ahora municipios), la cual alcanza 40 % en Zaraza (Guárico), 56 % en Páez (Apure), y 99 % en Colón (Zulia), cuando el censo agropecuario de 1961 indica 2,5% de superficie de tierras públicas en Zaraza, 7,3% en Páez, y

18,8% en Colón. Declaraciones sucesivas de presidentes del extinto Instituto Agrario Nacional (IAN) han estimado la superficie del patrimonio territorial del Instituto (ahora Instituto Nacional de Tierras, INTI), constituido esencialmente en base a baldíos transferidos⁹, en 10 a 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 en el censo de 1997: estas cifras apuntarían a una proporción de tierras públicas en la SEA mayor que 50%, lo que está lejos de reflejarse en el cuadro 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 Censo: un elemento indicador de la importancia de la superficie 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), lo que representa, a través de la sola regularización, 21% de la SEA ocupada.

- El Censo subvalora extremadamente, por otra parte, la importancia relativa de las tierras de reforma agraria.

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

- 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 del censo que parece corresponderse con la realidad es el “título supletorio”, cuya importancia superficial relativa hemos 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 agrega a esta cifra los títulos otorgados antes de 1958 (dato que no se puede verificar, sin embargo parece ser bastante inferior a lo titulado después de esta fecha, ver Delahaye 2003) obtenemos cifras con un orden de magnitud comparable entre la indicación del censo (5,59%) reportada en el cuadro 3 y las de las fuentes administrativas disponibles.

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

Vemos que el Censo de 1997 (tal como los anteriores, ver al respecto 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 po-

⁹ Sobre el patrimonio territorial del IAN-INTI, ver Delahaye 2001.

¹⁰ Este valor incluye probables múltiples titulaciones de un mismo terreno, por ejemplo como consecuencia de trasposos 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.

nerla a disposición del público. Enfocaré al respecto el Catastro rural (el cual registra en particular las características físicas de los terrenos tales como sus dimensiones y superficie) y el Registro de la Propiedad Inmobiliaria (cuyos protocolos deberían permitir conocer el origen del derecho de propiedad de un terreno determinado). Al enfocar su funcionamiento, se puede ver cómo sus deficiencias, formadas desde su origen histórico, se puede observar cómo se han mantenido hasta el presente (ver una exposición detallada en Delahaye 2003).

En cuanto al Catastro, mostramos (Delahaye 2003, pp. 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 2000 ("los municipios tienen un plazo de 120 días para actualizar sus catastros"), no se han cumplido. El Catastro parece lejos de haberse completado, y un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (citado en "El Nacional" del 27 de agosto 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, pp. 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 no se conocían con exactitud. Expusimos varios ejemplos en trabajos anteriores (Delahaye 2003). Nos limitaremos 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 la venta, en 1785, 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,

"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 declaro 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 nos aportan varios casos de indefinición, en particular sobre la precisión de los derechos de propiedad otorgados en el proceso de reforma agraria. Hemos expuesto (Delahaye 1995) el caso de las "dotaciones al grupo", en los primeros años de la reforma agraria. 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" del 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 tal 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 (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 estos son esencialmente los tribunales, los cuales están muchas veces olvidados por los responsables de las políticas de tierras (ver Delahaye 2003). Estas deficiencias, por otra parte, benefician a las "constelaciones locales de poder", analizadas en Lemel (1985), las cuales controla un acceso privilegiado a la información. Varios autores (ver 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 que se pueden observar en distintos países, en la implementación de las leyes de tierras: cuando a nivel nacional los textos instituyen una igualdad de tratamiento ante la ley, la aplicación de éstos a 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 agro exportador hasta 1958, se observa solamente el otorgamiento de algunos títulos por año (cuadro 2; este cuadro se refiere solamente al período republicano, vimos que no existen datos exhaustivos para la Colonia; sin embargo, hemos indicado que el ritmo de titulación parece haber sido comparable en los dos momentos, ver Delahaye 2003). 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%, Delahaye 2001): los objetivos de la reforma han sido sesgados en su implementación. Entre otros posibles factores, se puede explicar estas últimas cifras por el funcionamiento del mercado ilegal de bienhechurías en tierras del IAN (ver estudios regionales en el estado Aragua en Delahaye et al., 2003, y en Cojedes en Molina 2001) que reestructuró la tenencia en estas tierras. Los compradores de bienhechurías poseen a menudo varias parcelas, son mayoritariamente de domicilio urbano y de profesión comerciantes o profesionales (Delahaye 2001 y 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 inequitativo a la tierra. Se puede pensar que esta situación está al origen de una potencial conflictividad en relación con los derechos de propiedad.

b) Ahora bien, además del acceso a la información, tenemos 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 institutos 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 agro exportador hasta 1958 (ya comentamos el cuadro 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 vimos 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. Ya apuntamos que se puede explicar estas últimas cifras por el funcionamiento del mercado ilegal de bienhechurías en tierras del IAN, el cual que reestructuró la tenencia en estas tierras, y benefició a agentes sociales cuyo domicilio urbano y profesión no agrícola apuntan a una posibilidad de acceso a los distintos niveles de la administración, más alta que la de los pequeños agricultores.

c) Una herramienta para la transparencia, la descentralización.

Por otra parte, podemos observar que la importancia relativa de estos derechos varía considerablemente regionalmente, tal como lo indican las cifras, muy distintas según los estados, indicadas en el cuadro 3. Esta diversidad de situaciones apunta a descentralizar las políticas de tierras, para su adaptación a las condiciones regionales.

Hemos 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 actualmente 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 inequidad 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.

Otro aspecto de la descentralización se refiere a la necesidad de descentralizar las organizaciones de los distintos grupos de productores, para hacer su acceso más directo por parte de éstos, y evitar que estén controladas por pequeños grupos cuya práctica excluya a las mayorías. Valdría la pena instrumentar estos componentes de la descentralización.

Conclusión: algunas tentativas de respuesta

Podemos ahora proponer algunas respuestas a los interrogantes planteados:

En cuanto a la **información**, se puede 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 propiedad (ver al respecto Delahaye 2001). La Ley de Cartografía Nacional y Catastro de 2000 ofrece un marco para el mejoramiento del Catastro, es importante que esta ley se implemente. Siempre con 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. También se debería enseñar en las todas las Escuelas de Agronomía y de Ciencias Veterinarias, y fomentar la realización de trabajos de grado vinculados con esta problemática, de manera a 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, sería un paso adelante hacia la equidad en el tratamiento de la cuestión agraria, transferir a los Concejos municipales la propiedad de las tierras actualmente 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 inequidad 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. Otro aspecto de la descentralización se refiere a la necesidad de descentralizar las organizaciones de los distintos grupos de productores, para hacer su acceso más directo por parte de éstos.

En fin, en el plan económico, la implementación de un **impuesto a la tierra** es una fórmula favorable a la equidad, en el sentido en el cual tiende a mejorar la 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 lo vimos. Conforme a 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, lo cual debe ser la perspectiva de cualquier reflexión sobre tenencia de la tierra y 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". *Revista 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. 1969. *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*. Coloquio I.H.E.D.R.E.A., París.

CORNIA, G. A. 1985. "Farm Size, Land Yields and the Agricultural Production Function: An Analysis for fifteen Developing Countries". *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. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. Maracay.

- DELAHAYE, O., VÁSQUEZ, K., RIVERA, H. J., MONTOYA, S., RODRÍGUEZ, J. L., y GONZÁLEZ, C. 2003. "El mercado informal en las tierras del Instituto Agrario Nacional: algunas indicaciones en el distrito Zamora (Estado Aragua)". *Revista de la Facultad de Agronomía*. 29(2).
- DOREL, G. 1985. *Agriculture et grandes entreprises aux Etats-Unis*. París, Economica.
- DORNER, P. 1992. *Latin American Land Reform in Theory and Practice. A Restropective Analysis*. Madison, the University of Wisconsin Press.
- 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. y RUTTAN, V. R. 1994. "Why Are Farms So Small". *World Development*, 22(5):691-706.
- LEMEL, H. W. 1985. *Land Titling: Conceptual, Empirical and Policy Issues*. Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison.
- 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, UCV, Facultad de Agronomía.
- MOLINA, L. 1993. Situación reciente de la tenencia de la tierra en Venezuela. *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, 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.
- POLANYI, K. 1992 [1944]. *La gran transformación*. México, Fondo de Cultura Económica.
- RODRÍGUEZ R., J. E. 1987. *La concentración económica en la agricultura*. Trabajo de ascenso. Maracay, UCV, Facultad de Agronomía.
- SCOTT, J. 1976. *The Moral Economy of the Peasant*. 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.