

La discusión sobre la ley de tierras:

Espejismos y realidades

Olivier Delahaye



¿Porque, siendo las explotaciones pequeñas y medianas las más eficientes, el mercado no redistribuye sustancialmente la tierra a favor de ellas?. No existe una respuesta única a esta pregunta... no existe respuesta universal para explicar la cuestión agraria, ni receta universal para solucionarla. En todo caso, mercado de la tierra y reforma agraria se deben complementar para una eficiente redistribución de la tenencia

El debate agrario volvió a tomar una crucial importancia en el panorama nacional, después de algunas décadas en las cuales pasaba cada vez más a un segundo plano. No olvidemos que ha sido el caso en cada momento percibido por los actores sociales como una transición política mayor: a la muerte de Juan Vicente Gómez, en 1945, y sobre todo en los primeros años que siguieron a la instauración del régimen democrático en 1958. Puede extrañar el hecho que haya vuelto a tomar la importancia que demuestra tener cada día, tanto en las columnas de los periódicos, en los debates políticos y académicos, como en los conflictos que se generan en el terreno, cuando la población rural representa ahora solamente 14% del total de la población del país, contra 35% en 1960. Pero los fundamentos del debate agrario resultan sustancialmente distintos de los observados en las oportunidades anteriores. En primer lugar, la mayoría de las invasiones de terrenos agrícolas observadas desde 1998 afecta terrenos periurbanos, con un objetivo orientado al establecimiento de un domicilio decente, y esto no es la consecuencia de la historia agraria

del país, sino de la deficiencia de los sucesivos gobiernos para proveer oportunidades de vivienda para los sectores humildes. En segundo lugar, las invasiones con fines de producción agrícola corresponden esencialmente a terrenos públicos, en los estados Zulia, Barinas y Portuguesa. Esta situación es también el producto de factores políticos anteriores: se trata de la ceguera de los agraristas de los años 1960-1970 quienes consideraban que los terrenos públicos no debían ser objeto de la reforma agraria, la cual debía enfocar prioritariamente las tierras privadas¹; tal falta de visión no dejó de tener consecuencias para los campesinos, en un país en el cual más de la mitad de las tierras de las explotaciones agrícolas está establecida en tierras públicas: las tierras públicas disponibles fueron colonizadas por medianos y grandes productores, y los campesinos fueron marginados. En tercer lugar, el debate parece a veces una comedia de equivocaciones, a pesar de su trascendencia y de los fatales desenlaces que lamentablemente ha demostrado y podría demostrar en cualquier momento: los mismos que justificaban la función social inscrita en la Ley de Reforma Agraria de 1960, y la prohibición de la compraventa de parcelas del IAN contenida en el artículo 74 de dicha ley, critican ahora el atentado contra la propiedad privada que representarían la posibilidad de expropiación de las fincas improductivas (la cual era permitida en la ley de 1960 cuando las fincas no cumplían con los criterios de la función social) y la prohibición de enajenar las tierras de reforma agraria inscrita en el artículo 12 de la Ley de Tierras de 2001. Sin poder profundizar estos temas, ni pretender una revisión exhaustiva², presentaremos a continuación algunos elementos para el debate. En un primer tiempo, insistiremos en la importancia de una perspectiva de largo plazo para el debate agrario. Justificaremos económicamente la necesidad de redistribuir la tenencia de la tierra agrícola. Seguidamente, y para provocar a una reflexión desprovista de prejuicios, insistiremos en lo que llamaremos los espejismos agrarios, expresiones —a veces casi teológicas por su alejamiento de la realidad— de los defensores de las posiciones enfrentadas en el escenario agrario, y las compararemos con la realidad del campo venezolano. Y

en fin, formularemos propuestas para una discusión más afincada en la situación concreta de la tenencia de la tierra.

La necesidad de una perspectiva de largo plazo

Dos ejemplos permiten enfatizar este aspecto:

- Las Bulas Alejandrinas (Roma 1493) han determinado el papel central del Estado en el tratamiento de la cuestión agraria en Venezuela: Apenas llegó a Roma la noticia del retorno de Colón, el Papa Alejandro VI promulgó las llamadas Bulas Alejandrinas, las cuales dictaminaban la repartición de la propiedad de las tierras “descubiertas o por descubrir” entre las Coronas de Portugal y España. La rapidez de reacción del Papa nos da una indicación de la importancia que tenía la cuestión de la propiedad de la tierra en el mundo católico de la época. Desde esta fecha, la propiedad y la tenencia privadas se formaron a partir de las tierras de la Corona en la Colonia, y de la Nación a partir de la Independencia, a través de la transferencia a particulares de porciones del dominio público, según distintas modalidades. A lo largo del tiempo, los grupos más poderosos, desde los primeros conquistadores hasta los caudillos militares del siglo XIX, controlaron estrechamente la aplicación práctica de las disposiciones del gobierno central referidas a la formación de la propiedad. Y todavía, el Estado Venezolano es propietario de más de la mitad de la superficie de las explotaciones agrícolas. Esta propiedad pública, herencia de la historia, resulta sin duda un pesado freno al desarrollo de la producción agropecuaria en una economía de mercado como la de Venezuela.

- Los resultados de la Ley de Reforma Agraria de 1960 se pueden evaluar solamente ahora, 40 años después. Han sido bien distintos de los objetivos que se planteaban en el momento de su elaboración y promulgación: en su período de vigencia, no se han creado pequeñas explotaciones, sino medianas; la reforma agraria fue por otra parte un catalizador del desarrollo del mercado de tierras³, lo que no era en absoluto contemplado por sus promotores. Este mercado tuvo por

cierto un efecto reestructurador de la tenencia mucho mayor que el de la reforma agraria, como lo examinaremos más adelante.

La justificación económica de la reforma agraria

Ahora bien, se puede formular una pregunta: ¿Por qué la preocupación compartida por numerosos sectores del abanico político nacional en 1960 en cuanto a la necesidad de redistribuir la tierra? ¿Por qué un gran sector de los economistas ha apoyado desde entonces esta necesidad? El devenir social de los campesinos no es una preocupación demostrada generalmente por el conjunto de los economistas, quienes no demuestran necesariamente inquietudes sociales desarrolladas, o por lo menos las subordinan a las necesidades de eficiencia. La justificación económica de la reforma agraria no se plantea en términos de justicia social, sino de eficiencia. El hecho es que las explotaciones más eficientes son las pequeñas y medianas. En el caso de Venezuela, el cuadro 1 ilustra tal situación: las pequeñas producían en 1971 más de la mitad de la producción vegetal, mientras ocupaban solamente 7,58% de la superficie de las explotaciones agrícolas (SEA). Esto nos refiere a la llamada "pregunta de Chicago", expresión que se refiere simbólicamente a los postulados neoliberales de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, basados en la redistribución por el mercado de los factores de producción a favor de los productores más eficientes: "¿Porque, siendo las explotaciones pequeñas y medianas las más eficientes, el mercado no redistribuye sustancialmente la tierra a favor de ellas?". No existe una respuesta única a esta pregunta. No podemos desarrollar aquí las distintas tentativas para responderla; nos limi-

taremos a decir que, en función de esta multiplicidad de explicaciones según los distintos casos posibles, cualquier política de tierras debe tomar varios planteamientos en cuenta, para proponer varios tipos de medidas adaptadas a las situaciones existentes: no existe respuesta universal para explicar la cuestión agraria, ni receta universal para solucionarla. En todo caso, mercado de la tierra y reforma agraria se deben complementar para una eficiente redistribución de la tenencia.

El espejismo de la redistribución de la tenencia para los campesinos a través de la reforma agraria:

Una de las posturas en el debate da un carácter casi exclusivo a la reforma agraria para mejorar la estructura agraria. ¿Qué nos dice al respecto el examen de la realidad venezolana? Es cierto que, a lo largo del periodo de vigencia de la reforma agraria, se ha desconcentrado la tenencia: de 1961 a 1997: el índice de Gini (que indica la concentración de la propiedad de un determinado bien, con un valor máximo de 1) pasó de 0,85 a 0,73. Pero el proceso ha favorecido la formación de medianas explotaciones: los datos de los censos muestran que las pequeñas explotaciones (<50 ha) pasan solamente de 8 a 10,7% de la Superficie de las Explotaciones Agrícolas (SEA); las medianas (50-1.000 ha) aumentan considerablemente de 20,3% a 42,9% de la SEA, mientras las grandes (>1.000 ha) bajan de 71,7% a 46,4% de la SEA. Tal desconcentración no es producto de la reforma agraria; el mercado de la tierra ha sido mucho más activo en este periodo; un examen del intercambio anual de la tierra entre 1958 y 1997, en 6 distritos representativos de las distintas situaciones agrarias existentes en el país muestra que, en general, se

intercambió anualmente más de 4% de la SEA en el mercado (cuadro 2). Es decir, que el mercado de la tierra (que sea formal, es decir, en tierras de propiedad privada, o informal, en tierras del Instituto Agrario Nacional) resulta sustancialmente más activo en la reestructuración de la tenencia, que la reforma agraria (la cual no afectó nunca más del 2,5% de la SEA, según el cuadro 3).

El espejismo de la redistribución de la tenencia de la tierra a través del mercado

La postura opuesta plantea que la redistribución de la tenencia a través del mercado es más eficiente que la reforma agraria. Pero, en Venezuela, las grandes explotaciones todavía ocupan 46,4% de la SEA en 1997, después de dos siglos de economía de mercado (y los porcentajes son muy grandes también en la gran mayoría de los países latinoamericanos), cuando vimos que los economistas concuerdan en que, en general, las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas son las más eficientes. Siendo las explotaciones pequeñas y medianas más productivas y eficientes en cuanto al uso de la tierra, el mercado no ha redistribuido integralmente la tenencia a su favor. ¿Por qué? Es la "pregunta de Chicago" aludida más arriba, sin respuesta sencilla ni única. Si bien, como lo vimos, el mercado ha sido más eficiente que la reforma agraria para redistribuir la tenencia, no ha sido una "receta" mágica.

El espejismo legislativo

Los "resultados" de las leyes de tierras han siempre sido en Venezuela radicalmente opuestos a sus objetivos declarados, desde las numerosas leyes (nunca cumplidas) que dispusieron, desde 1821, el catastro de las tierras (el cual está lejos de terminarse a la fecha de hoy), hasta la Ley de Reforma Agraria de 1960.

¿No se estaría corriendo el mismo riesgo con una nueva ley si no se afinca no solamente en generosos propósitos, sino también en una reflexión adecuada y libre de prejuicios? El arsenal legislativo existente en ma-

Cuadro 1
Estructura de la producción: % del valor total de la producción vegetal por estrato de tamaño de las explotaciones

Venezuela (1971)

Tamaño	< 50 ha	50 a 999,9 ha	1.000 ha y más
% SEA 1971	7,58	25,66	66,74
% valor producción vegetal	52,86	39,36	7,78

Fuente: Rodríguez 2001*, censo agropecuario de 1971.

Cuadro 2
Tasa anual de intercambio de la tierra en el mercado formal* en seis distritos representativos (1958-1997)

Distrito/Estado	1958-73	1974-82	1983-89	1990-97
Zamora/Aragua	6,4	3,7	3,4	4,0
Zaraza/Guárico	5,2	7,6	5,8	5,5
Bailadores/Mérida	0,6	3,7	9,8	4,1
Colón/Zulia	15,0	18,1	5,4	6,6
Páez/Apure	12,2	18,4	5,3	n.d.
Turén/Portuguesa	12,9	2,6	1,4	n.d.

Fuentes: Delahaye 2001, a partir de los datos del Registro de la Propiedad Inmobiliaria.
*La actividad del mercado informal es del mismo orden de magnitud.

Cuadro 3
Ritmo anual de dotación y regularización de la reforma agraria (1958-2000)

Años	Número total de familias	Superficie total (ha)	%SEA
1958-73	11.312	331.840	1,25% SEA 1971
1974-78*	1.097	173.596	0,66% SEA 1971
1979-82*	19.228	785.085	2,50% SEA 1984
1983-89	8.551	365.067	1,25% SEA 1984
1990-2000	5.435	215.301	0,87% SEA 1997

Fuente: Delahaye 2001, a partir MAC, IAN y CENDES.

teria de tierras resulta actualmente tan amplio que tal vez su uso adecuado podría canalizar la gran mayoría de los problemas agrarios existentes: la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936, así como la Ley de Colonización de 1966, permiten realizar redistribuciones, gratuitas u onerosas, de las tierras baldías del país; la Ley de Reforma Agraria de 1960 permite implementar no solamente dotaciones, sino acciones de desarrollo rural de todo tipo.

El problema podría estar no tanto en la formulación de nuevas leyes, sino en el mejoramiento de la implementación de las existentes. Por ejemplo, se dejaba el cumplimiento del artículo 74 de la Ley de Reforma Agraria a los Registradores Subalternos, quienes tenían que averiguar si las actas de trasposos de bienhechurías en tierras del IAN llevan la debida autorización del Instituto. La experiencia muestra que no han cumplido esta tarea en muchos casos. Si se impone un límite superficial a las explotaciones, ¿cómo se hará cumplir? ¿El Registrador deberá averiguar si se cumple? ¿Cómo lo hará? Le es materialmente imposible averiguar en todos

los Registros Subalternos del país, si un determinado comprador posee más del límite de superficie establecido. Este tipo de medida, sin la debida atención prestada a las dificultades prácticas de su implementación, tendría el mismo destino que las numerosas disposiciones legislativas o administrativas que no se han cumplido en materia de tenencia de tierras a lo largo de la historia de Venezuela.

El espejismo de la prohibición de venta de las tierras de la reforma agraria

En particular, la prohibición de trasposos de las tierras de la reforma agraria no ha podido ser implementada, y se ha desarrollado un mercado informal de bienhechurías en las tierras del IAN. Dicho mercado tiene características similares al del mercado formal, con la excepción del precio: el campesino que traspasa "sus" bienhechurías obtiene por ellas un precio sustancialmente inferior (40 a 60%) al precio en el mercado formal. Tal prohibición no se puede implementar en la práctica, y desfavorece a los más humildes.



La justificación económica de la reforma agraria no se plantea en términos de justicia social, sino de eficiencia

El espejismo del crédito agrícola

El monto total del crédito agrícola (público y privado) ha estado fuertemente correlacionado (0,821) con el precio de la tierra agrícola entre 1960 y 1997, mientras no se observa relación significativa con el valor de la producción. Esto nos induce en pensar más en cuál puede ser el resultado más importante de los programas de créditos agrícolas en su forma tradicional: ¿el crecimiento del patrimonio de los propietarios de tierras, o el aumento de la producción? Por otra parte, el incremento del precio de la tierra determina el aumento del costo marginal de producción de los productos agrícolas, el cual produce necesariamente un aumento del precio de dichos productos, con las debidas consecuencias para los consumidores urbanos quienes tendrían que pagar más caro por su alimentación (o importarla).

Parece conveniente reflexionar sobre estos aspectos antes de implementar nuevos programas de crédito agrícola o de buscar el mejoramiento de los actuales. Se puede pensar por ejemplo que la implementación de un impuesto a la tierra podría limitar la transferencia del crédito agrícola a los propietarios de la tierra.

Conclusiones

La confrontación de la realidad agraria del país con las ilusiones a veces tenaces que se han nutrido de esquemas obsoletos correspondientes a otros momentos de la historia del país, o inspirados en situaciones alejadas de dicha realidad, nos alienta a usar la imaginación para proponer direcciones de reflexión en cuanto a posibles soluciones.

En primer lugar, es necesario volver a insistir en la importancia del factor tiempo: una reforma agraria tiene que ubicarse en una perspectiva temporal muy amplia, lo que es generalmente difícil cuando los responsables del país buscan resultados a corto plazo.

En segundo lugar, parece esencial tomar en cuenta la importancia de observar y tomar en cuenta las especificidades regionales; la realidad agraria del país es diversa, y necesita medidas adaptadas a esta diversidad.

En tercer lugar, observamos que la implementación ha sido el punto débil de las leyes agrarias promulgadas en Venezuela; no se puede implementar nuevas leyes sin tomar cuidadosamente en cuenta las medidas concretas de su implementación.

Los dos puntos anteriores apuntan a la necesidad de descentralizar las políticas agrarias; por ejemplo, ¿por qué no transferir a los Concejos Municipales aspectos como el manejo de la regulación de la tenencia de las tierras del IAN, o del impuesto a la tierra (el cual en ningún país está recolectado eficientemente a nivel nacional, como lo pretende implementar la Ley de Tierras de 2001. Las realizaciones exitosas en este sentido corresponden a esquemas de recolección local o regional)? Ciertamente hay altas probabilidades de corrupción a nivel municipal, en particular en cuanto al manejo de las tierras, como lo demostró el histórico acaparamiento de los ejidos por sectores vinculados al poder. Sin embargo, los Concejos Municipales han evolucionado, y la existencia de una oposición democráticamente elegida puede permitir que la corrupción sea "transparente", es decir, que se denuncie por dicha oposición. Esto sería un progreso en relación con la situación que reinaba en el Instituto Agrario Nacional (y que podemos pensar seguirá reinando en el Instituto Nacional de Tierras, siendo los factores los mismos), en la cual la corrupción no era visible, dado las características de "caja negra" opaca de dicho Instituto. Los organismos nacionales se encargarían del control y de la asistencia técnica para la implementación de las técnicas. En este sentido, la Ley de Cartografía Nacional de 2000 establece un esquema muy interesante, para la elaboración del catastro rural, que podría indicar una dirección de reflexión para una sana implementación de las soluciones a la cuestión agraria.

Olivier Delahaye

Profesor Facultad de Agronomía, UCV

NOTAS

- 1 Ver al respecto CENDES-CIDA, 1968. Reforma agraria en Venezuela. Caracas, Universidad Central de Venezuela. Tomo 1.
- 2 Ver una exposición detallada en Delahaye, 2001. Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX. Caracas, Fondo Editorial Tropkyos.
- 3 Ver sobre este punto CENDES-CIDA 1968, y Delahaye 2001.
- 4 Rodríguez, R., José E., 1987. La concentración económica en la agricultura. Trabajo de ascenso. Maracay, UCV, Facultad de Agronomía.