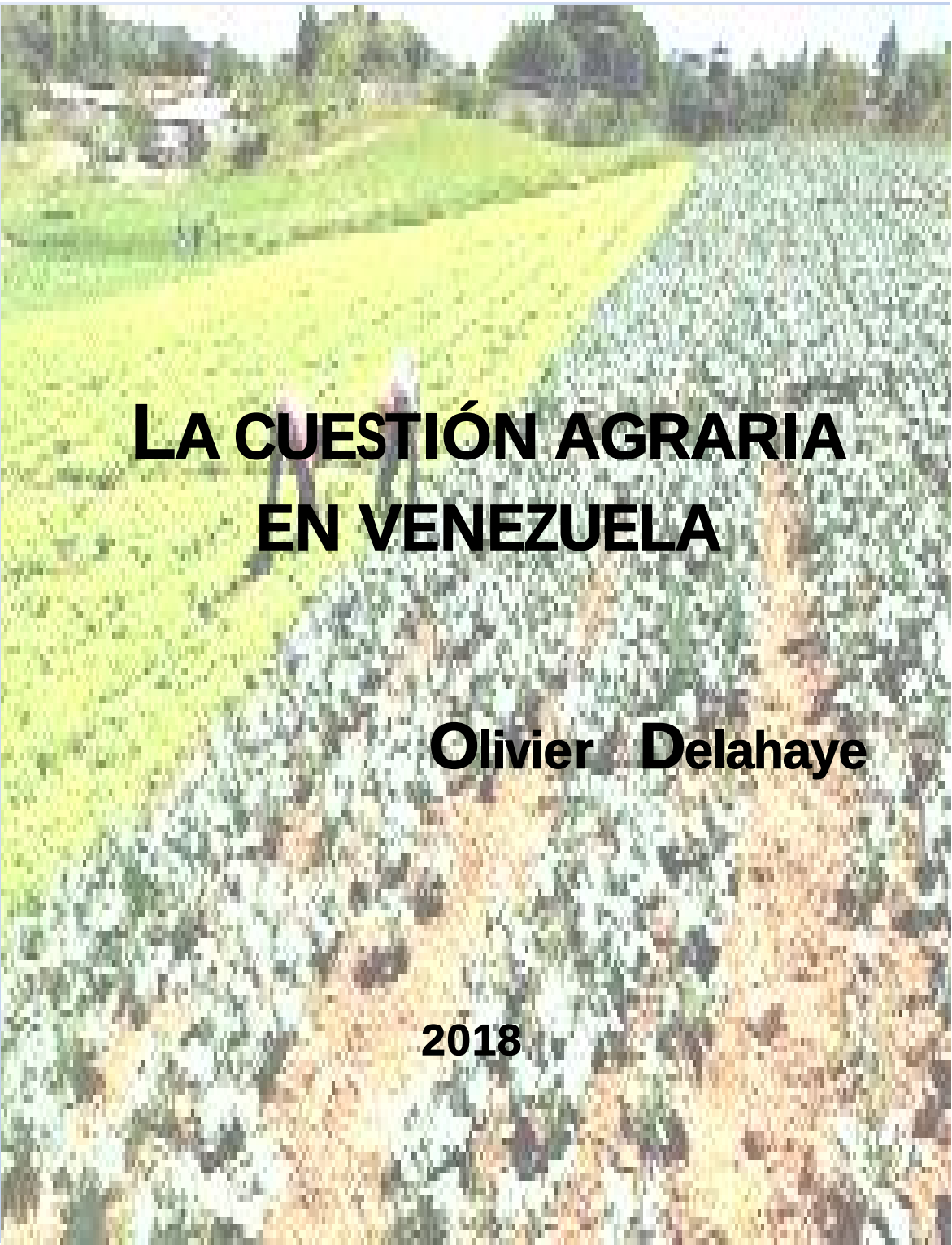


LA CUESTIÓN AGRARIA EN VENEZUELA

Olivier Delahaye

2018

Título: La cuestión agraria en Venezuela

Autor: Olivier Delahaye

Editado por la Universidad de Los Andes, Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes

Cumpliemiento la Ley de los derechos de autor de la obra

Fotos de la obra; www.google.com/fotos libres

Diseño Gráfico*: Susana Morzles Alcoreza*
E-Mail: susanalcoreza@gmail.com

Edición Digital 2018

ISBN*:* 978-980-11-1939-5
Depósito Legal*:* ME2018000074

LAS PUBLICACIONES ACREDITADAS POR EL CDCHTA-ULA SON SOMETIDAS A UN RIGUROSO PROCESO DE ARBITRAJE POR CALIFICADOS EXPERTOS EN EL ÁREA. ESTE LIBRO FUE EVALUADO, SIENDO SU CÓDIGO PL-E-01-18-09 CORRESPONDIENTE AL PROGRAMA DE PUBLICACIONES DEL CDCHTA DEL AÑO 2018

LA CUESTIÓN AGRARIA EN VENEZUELA

Olivier Delahaye

A mis nietos, Anahí, Elías y Benjamín

Universidad de Los Andes
Centro de Investigaciones Agroalimentarias «Edgar Abreu Olivo»
Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes
Universidad Central de Venezuela

AGRADECIMIENTO

Quiero agradecer a la Universidad Central de Venezuela y a su Facultad de Agronomía por haberme acogido en su equipo y facilitado un marco de trabajo y de vida inolvidable. A todas y todos, muchas gracias.

También agradezco al Centro de Investigación Agro-Alimentaria de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes, por su ambiente de trabajo y colaboración, de igual manera agradezco al CDCHTA de la ULA y por aceptar de ofrecer por internet el presente libro.

Muchas personas, a lo largo de cuarenta años de investigaciones, me brindaron colaboración y apoyo; a pesar de no poder recordarlas a todas, quiero agradecer a Ricardo Alezones, Raúl Allegret, Arnaldo Badillo,Julio Estévez, Víctor Giménez Landínez, Luisa González, Alejandro Gutiérrez, Juan Luis Hernández, Luis Llambi, Luisa Molina,Germán Pacheco, Josefina Ríos de Hernández, Helios Silvestre, Betty Weber.

Odalis Perdomo colaboró eficientemente en varios trabajos, y compartió la docencia con sabiduría.

Yelitza Monrroy brindó una asesoría constante en los aspectos informáticos, muchas gracias.

Los tesistas de pre y postgrado de la facultad de Agronomía hicieron un gran trabajo para obtener, procesar e interpretar los datos obtenidos tanto en terreno como en las numerosas administraciones que intervienen en la cuestión de la tierra. Sin ellos esta obra no hubiera podido ser llevado a cabo.

También las asistentes de investigación María Hernández, Isabel Rodríguez, Aura Teresa Cartaya y María Elizabeth Martín han aportado dedicación y competencia en la búsqueda y procesamiento de los datos.

Hay que agradecer a los funcionarios venezolanos que nos acompañaron en las distintas administraciones a lo largo del país, trabajando a menudo en condiciones precarias pero siempre dispuestos a ayudar, en las oficinas del Registro de la Propiedad Inmobiliaria de los distritos estudiados, del Catastro Rural del MAC y del Ministerio del Ambiente en Caracas, del Archivo de Tierras yde la Oficina de Estadísticas del IAN.

El CDCH de la UCV y el CONICIT financiaron numerosos proyectos que permitieron recolectar los datos presentados a continuación.

Mi esposa, la profesora Emperatriz Pacheco, estuvo a mi lado a lo largo de la realización de este libro.

LISTA DE ABREVIATURAS

BAP: Banco Agrícola y Pecuario.
BCV: Banco Central de Venezuela.
CDCH-UCV: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (Universidad Central de Venezuela).
CEEPIRGTT: Comisión Especial para el Estudio de la Propiedad Inmobiliaria y el Régimen general de la Tenencia de la Tierra.
CVF: Corporación Venezolana de Fomento.
CENDES: Centro de Estudios del Desarrollo (UCV).
CIDA: Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola.
CONICIT: Comité Venezolano de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.
FIDES: Fondo Intergubernamental para la Descentralización.
IAN: Instituto Agrario Nacional.
IGSB: Instituto Geográfico Simón Bolívar.
IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
INTI (o INTi): Instituto Nacional de Tierras.
ITIC: Instituto Técnico de Inmigración y Colonización.
LGCN: Ley de Geografía y Catastro Nacional.
LRA: Ley de Reforma Agraria (1960).
LRPN: Ley de Registro Público y de Notarías.
LTDA: Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola (2001).
MAC: Ministerio de Agricultura y Cría.
MPPAT: Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras.
PROVEA: Programa Venezolano de Educación-Acción en derechos humanos.
RPI: Registro de la Propiedad Inmobiliaria.
SARAO: Sistema de Asociaciones Rurales Auto Organizadas.
SEA: superficie de las explotaciones agrícolas.
SENIAT: Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria.
UCV: Universidad Central de Venezuela.
VCR: Venezuela, Congreso de la República. 1983. El pensamiento político venezolano en el siglo XX. Caracas. 32 vol.

INTRODUCCIÓN

Mucho después de sus primeras expresiones (Los Gracos en la Roma antigua, Babeuf cuando la revolución francesa, etc.), la cuestión agraria ha sido un tema obligado de debate para economistas, sociólogos y responsables políticos desde el fin del siglo 19 hasta los años actuales. La importancia de lo agrario pareció aminorar en los años 1990viéndose como tema pasado de moda a nivel mundial, mientras la literatura al respecto tendía a circunscribirse a las recomendaciones de las instituciones multilaterales preocupadas por la lucha contra la pobreza. Sin embargo, aun cuando el contenido del mismo término «agrario» no ha terminado de precisarse, como lo veremos, el tema de la redistribución de los derechos a la tierra vuelve al tapete. Escocia brinda una sorpresa al implementar una reforma agraria masiva en un país de capitalismo maduro. Por otra parte, las compras de extensas superficies de tierras agrícolas por variados países y multinacionales con afán tanto de lucro como de búsqueda de seguridad alimentaria preocupan varios analistas (ver Deininger y Byerlee, 2013), En Venezuela los programas agrarios y el debate al respecto están de nuevo al orden del día desde la promulgación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA) en 2001.

En obras anteriores (Delahaye 2001 y 2003), enfocamos las políticas de tierras agrícolas en Venezuela, y la transferencia a manos privadas, desde la conquista, de derechos de propiedad en tierras públicas. En la misma línea, el presente trabajo se propone enfocar la cuestión agraria en el país desde la pisada de la playa de Macuro por Cristóbal Colón hasta los primeros años del siglo 21, e integrar datos recientes en el análisis. Muchos autores han enfocado el tema agrario en Venezuela, y puede parecer temerario volver sobre el mismo tema. Sin embargo, veremos que la literatura «agraria» queda lejos de presentar una definición precisa del tema, ni ofrece un diagnóstico satisfactorio en cuanto a la problemática venezolana. Y, sobre todo, nos encontramos en un momento en el cual existen, una vez más, agudas controversias sobre los derechos a la tierra en el país, para lo cual vale la pena aportar elementos para la discusión.

Tal vez lo más temerario en esta empresa es proponer un diagnóstico de la situación actual de los derechos de tierras en el país cuando los institutos oficiales encargados de su regulación no ofrecen datos claros, como lo veremos. Es decir que las fuentes de la información presentada en las páginas que siguen no son siempre las oficiales, debido a la poca accesibilidad de estas, como se acostumbraba hasta el año 2000, (a pesar de las complicaciones que, ya en aquellos años, presentaba el acceso a los datos de las administraciones públicas, y de los necesarios acertijos en cuanto a la exactitud de estos). Hay que buscar en la prensa, cuya sistematización puede dejar numerosas dudas no aclaradas, y en las fuentes de datos en Internet, donde los informes anuales de PROVEA, en su capítulo «Derecho a la tierra» publicado hasta 2013, se destacan por su esfuerzo de sistematización y exhaustividad.

Este libro se ubica decididamente en una perspectiva de largo plazo. Tal como lo expresó evocadoramente el pintor francés Gauguin en un famoso lienzo, para entender «¿quiénes somos?» en el presente, hay que aclarar «¿de dónde venimos?» (A veces, lo veremos, eventos de hace mucho tiempo atrás tienen repercusiones muy actuales), e incluso indagar ¿»hacia dónde vamos?». Lamentablemente, las perspectivas usuales de políticas de tierras están a muy corto plazo: las prioridades de un responsable política enfocan muy escasamente allende las próximas elecciones, y las de un responsable técnico u administrativo difícilmente van más allá del fin programado del proyecto o del ejercicio en curso. Por otra parte, el libro pretende ofrecer una perspectiva crítica y equilibrada de las posturas tradicionales en cuanto a la problemática agraria. Si sus lectores buscan una confirmación de sus tesis, muchos estarán posiblemente decepcionados.

Este trabajo podrá parecer demasiado dilatado. Traté de plasmar con cierta minucia las varias facetas del tema. Su objeto es ofrecer a los interesados datos consistentes y detallados, a la luz de los antecedentes históricos y en los enunciados teóricos que proponen explicaciones para los procesos agrarios. Se puede leer por partes, las cuales tienen una cierta autonomía en la exposición.

Organización del libro:

En un primer capítulo, intentaremos reflexionar sobre qué es «la cuestión agraria», lo que nos llevará a recorrer tiempos y espacios para precisar los contornos de un tema dejado a menudo en un cierto limbo por los autores.

Examinaremos también los aspectos conceptuales que orientaron el estudio, en particular los llamados derechos de propiedad, que parecen más precisos que los términos utilizados tradicionalmente de tenencia y propiedad. Se insistirá en el enfoque institucionalista, después de una revisión histórica de las sucesivas formulaciones teóricas. Se tratará de caracterizar el enfoque agrarista (o más bien de los enfoques, siendo el agrarismo uno de los conceptos más dispersos y plurales, como lo veremos) como teoría de análisis del campo y de sus relaciones con la ciudad. Puede parecer este intento un tanto sobredimensionado, sin embargo resulta importante resaltar las ambigüedades que explican posiblemente los resultados a veces extraños de los programas agrarios implementados en el país. La reflexión llevó a examinar realidades agrarias en otros ámbitos, tales como la Europa Central a fines del siglo 19 e inicios del 20, y las experiencias soviética y china del siglo 20. El segundo capítulo expondrá las cuestiones de método. El tercero enfocará los programas oficiales de titulaciones de la propiedad de tierra a lo largo de la historia de Venezuela hasta 1958. El siguiente presentará las realizaciones agrarias en Venezuela, a través del examen de la reforma agraria implementada por la Ley de Reforma Agraria (LRA) de 1960, y los procesos que se pueden observar bajo la vigencia de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA) de 2001, reformulada en 2005 y 2010. El capítulo 5 enfocará el proceso del mercado de la tierra agrícola, poco tratado por los autores venezolanos a pesar de su importancia en el curso de la cuestión agraria. El capítulo 6 observará la transmisión intrafamiliar de los derechos de propiedad, otro aspecto poco enfocado hasta la fecha. La conclusión tratará de formular sin ilusión unas propuestas que tienen pocas probabilidades de implementación, si nos referimos a las experiencias de publicaciones anteriores, pero pueden permitir una discusión fructífera.

CAPÍTULO I

LA CUESTIÓN AGRARIA, PRECISIONES CONCEPTUALES E HISTÓRICAS

LA CUESTIÓN AGRARIA, PRECISIONES CONCEPTUALES E HISTÓRICAS

1.1. Introducción

La problemática del acceso a la tierra estuvo en el centro de la historia de Venezuela hasta los últimos años. Sus grandes rasgos marcaron estructuralmente sus momentos, desde el fundador despojo de los territorios de las etnias precolombinas hasta la implementación de la LTDA, pasando por varias etapas marcadas por la formación del latifundio en el período agroexportador, por el fin de este que se correspondió en el tiempo, simbólicamente, con la confiscación por el Estado de las tierras de la sucesión del último representante de los caudillos terratenientes, Juan Vicente Gómez, y por los sucesivos intentos que marcaron el siglo 20 y el inicio del 21 (leyes agrarias de 1945 y 1948, ambas canceladas un mes después de su promulgación; LRA de 1960 y LTDA de 2001, cuyas realizaciones enfocaremos en el capítulo 4). En un libro anterior (Delahaye, 2001) enfocamos la importancia que revisten las políticas de tierras, al enfocar primordialmente esta problemática del acceso a la propiedad y/o el uso de la tierra. En este sentido, las definimos como «*conjunto de medidas promulgadas y aplicadas por el Estado en relación con la regulación*[1] *del uso y de la propiedad de las tierras agrícolas*: además de los aspectos más directamente relacionados con la reforma agraria (los derechos de tierra y la estructura de su propiedad), incluye las disposiciones relativas al control y a la afectación de las tierras

[1] Para el presente libro, la regulación se ejerce a través del conjunto de normas e instituciones que organizan y enmarcan un proceso dado. En el caso de la tierra, se trata de la regulación del acceso a la tierra para los productores como del uso y transmisión de los derechos a la tierra. La regulación puede ser administrativa (se ejerce esencialmente a través de programas e instituciones del Estado), mercantil (se realiza fundamentalmente a través del mercado) o normativa (está supeditada a un conjunto de normas y costumbres locales, regionales o incluso nacionales). En la práctica, la regulación que se puede observar corresponde a estas tres posibilidades, con énfasis en una o la otra.

públicas (muy importantes, en el caso de Venezuela, donde varias regiones presentan todavía en la actualidad una frontera agrícola)[2], al registro de las transacciones inmobiliarias, al catastro de los terrenos agrícolas, al impuesto a la tierra, al mercado de tierras, y a la transmisión intrafamiliar de la tierra vía sucesión. Otros tipos de medidas tienen una influencia indirecta en la propiedad: la formulación de planes regionales, ambientales, de ordenamiento urbano, o de desarrollo agrícola, puede reglamentar el uso del suelo, lo cual influenciará necesariamente el precio de cada categoría de terrenos; la construcción de carreteras y de sistemas de riego asimismo origina un alza del precio de las tierras afectadas. Sabemos que cualquier cambio potencial del precio de la tierra produce cambios en materia de propiedad. Veremos también que el crédito agrícola tiene efectos determinantes en el precio de la tierra.

Este capítulo examina los aspectos generales que orientan la exposición:

- 1.2. La formación de los derechos de propiedad sobre la tierra agrícola;
- 1.3. La evolución de los conceptos de la propiedad de la tierra, de los fisiócratas a los neoinstitucionalistas;
- 1.4. Los enfoques multilaterales recientes de las políticas de tierras: El «*Post Washington Consensus*»;
- 1.5. El agrarismo, teoría de los derechos de propiedad del campesino: Un intento de precisión del ámbito de «lo agrario»;
- 1.6. Otras explicaciones: El marxismo y lo agrario; la doctrina social de la Iglesia;
- 1.7. Un panorama venezolano;
- 1.8. Éxodo rural y control migratorio: ejemplos de Rusia y China.

1.2. La formación de los derechos de propiedad sobre la tierra agrícola

1.2.1. Los orígenes[3]

Los procesos que estuvieron al origen de la formación de los derechos de propiedad de la tierra exigieron importantes esfuerzos conceptuales por parte de los actores sociales partícipes de ellos, para definir tanto el contenido

[2] La frontera agrícola corresponde en un determinado momento, a las tierras que no han sido cultivadas hasta esta fecha, y se encuentran en proceso de apertura a la producción agropecuaria (puede ser una frontera interna a las explotaciones, cuando corresponde a terrenos no cultivados dentro de estas, o externa, cuando los terrenos no se encuentran apropiados).

[3] Retomamos a continuación el análisis presentada en Delahaye (2003), páginas 26 y siguientes.

preciso de los derechos que se necesitaba crear, como las formas concretas de su reconocimiento social. Es por esta razón que parece muy acertada la expresión de «invento de la propiedad» propuesta por Madjarian (1991) para nombrarlos. Estos procesos correspondieron a luchas sociales cuyo objeto era la precisión tanto de las ventajas que iban a generarlos nuevos derechos por definir para la sociedad en su conjunto, como del o de los grupos que estos derechos pudieran favorecer en particular. Antes de examinarlos, empezaremos por preguntarnos: ¿Cuándo, porqué, y cómo aparecieron los derechos de propiedad de la tierra? Para varios autores, su origen correspondió al inicio de las civilizaciones vinculadas a un cierto desarrollo urbano (Mesopotamia a partir del cuatro milenario A. C., y después Egipto, China, etc.). Desde este momento, la propiedad de la tierra revistió importancia[4]: los Estados tuvieron que preocuparse del abastecimiento de las ciudades a partir de las comarcas circundantes, así como de la recaudación del impuesto que se hacía necesario para mantener el aparato estatal, en particular las tropas. Apareció la necesidad de formalizar los derechos formados sobre la tierra, tanto para codificar su conformidad con el marco institucional existente y la de los cambios en sus detentores (a través de compraventas, alquileres, herencias, etc.) como para permitir el cobro de impuestos sobre la tierra, la cual era el medio de producción más importante de la época. Powelson (1988, p. 5) expone como, en ciudades-estados de Mesopotamia, entre 3500 y 3000 A. C.,

> ...una burocracia religiosa coercitiva apareció... En general, la manejaba un Consejo de Ancianos, un grupo que, junto a los escribanos, organizaba todo lo referido a la propiedad, inmueble y mueble, así como a la producción artesanal. Estas nuevas especialidades se convirtieron en funciones a tiempo completo, financiadas por el excedente agrícola pagado a los sacerdotes gerentes.

Como ilustración de estas situaciones, el anexo 1 del presente libro reproduce un documento establecido en Tebas (Egipto), en el año 534 A. C. Se trata de un contrato de alquiler entre un alto sacerdote y un campesino (para ser más exacto, parece tratarse de una forma de aparcería), que alude al impuesto cobrado sobre la producción agrícola para el templo de Amón

[4] Ciertos autores cuestionan esta vinculación entre desarrollo de la agricultura y aparición de los primeros centros poblados. Por ejemplo, Harris (1987, 26-27) llama la atención sobre el descubrimiento de centros poblados fundados mucho antes del desarrollo de la agricultura, y de sociedades donde, al contrario, la agricultura antecedió la urbanización por varios miles de año.

(divinidad de los egipcios). Este documento indica también que fueron los escribanos del templo de Amón (o sea la burocracia religiosa evocada por Powelson) quienes iban a realizar la medición del terreno.

En aquellos tiempos, las formulaciones explicativas del origen de la propiedad correspondían a situaciones tales como las que acabamos de describir, en las cuales la religión y los sacerdotes tenían un papel primordial: los planteamientos tenían un carácter más bien mágico y religioso; por ejemplo, en el Código de Hammurabi[5], Rey de Babilonia en la primera mitad del siglo 18 A. C., el dios Samas aparece haciendo entrega al Rey de las normas que constituyen el código, del cual numerosos párrafos indicaban las modalidades de contratos de transferencia de los derechos sobre los terrenos (ventas, herencias, prestamos, alquileres). Tanto el Código de Hammurabi como los citados papiros egipcios refieren a tierras cuya propiedad era determinada por procedimientos controlados por el Estado de Babilonia, o por «el templo de Amón», que era parte integrante del Estado teocrático egipcio. Es decir que hace varios milenarios, ya existían derechos de propiedad validados por los Estados, cuyo origen era atribuido a alguna divinidad, y cuya gestión era responsabilidad de alguna institución estatal y/o religiosa. El mito del origen divino de los monarcas, el cual legitimaba la propiedad de sus tierras y la de sus vasallos se mantuvo hasta hace pocos siglos[6]. En otras situaciones (por ejemplo en Europa antes de la conquista romana), la responsabilidad de las formas de propiedad era de la misma comunidad cuando un Estado centralizado no existía, o no asumía todavía la responsabilidad directa de su control. En tales casos, la justificación de la propiedad tenía a menudo un carácter más o menos mágico, que pudo mantener cierta vigencia en épocas más recientes, como ciertos autores lo indican para el caso francés. Le Glay (1975, tomo 1, p. 262) muestra cómo, a lo largo de la conquista romana, los campesinos galos creían todavía en «la 'tierra divinizada' donde nace y donde vuelve todo lo que vive». Su religión conservaba «el culto de los ancestros y se expresaba a través el culto de las fuerzas, inmutables e innumerables, que engendran las cosas de la tierra (en particular las aguas vivas, las montañas, los bosques) y que se manifiestan lo más frecuentemente como genios particulares de ciertos lugares». Para Fourquin (1975, p. 540), todavía en los

[5] Inscrito en una lápida negra de espectacular belleza, expuesta en el museo del Louvre (París) donde arqueólogos franceses la llevaron desde Irak, al principio del siglo 20.

[6] Un testigo ocular me refirió que en una toma de un terreno en el Estado Lara, al inicio de los años 2000, el responsable local del INTI allegó que el Instituto era propietario de las tierras por don divino: el origen religioso de la propiedad tiene larga vida.

enraizaban en un pasado muy lejano. El carácter religioso (o bien mágico, o sencillamente impregnado de referencias tradicionales específicas de cada sociedad) de las modalidades del reconocimiento social de la propiedad ha perdurado en las sociedades a lo largo de la historia[7]. Veremos, en América Latina, el ejemplo de las bulas papales de 1493, en las cuales el Papa, investido de su autoridad religiosa, determinó de quienes iba a ser la propiedad de las tierras «descubiertas y por descubrir», después del primer viaje de Cristóbal Colón. Esta decisión papal iba a determinar los caracteres esenciales de la cuestión agraria en América Latina, que perduraron hasta el presente.

Si bien los análisis más actuales, por lo menos en los países industrializados, aparecen como desprovistos de referencias explícitamente mágicas o religiosas, la separación de la propiedad de sus caracteres tradicionales ha sido, y sigue siendo, una de las tareas más complejas de los gobiernos, y la causa frecuente de dolor de cabeza para los economistas del desarrollo y los expertos de las instituciones multilaterales de financiamiento (incluso si no parecen siempre percibir claramente el origen de este dolor de cabeza). Posiblemente no toman suficientemente en cuenta estos aspectos, lo que explicaría parcialmente las dificultades que presenta la realización de los programas de «modernización» de la formalización de la propiedad (a través del catastro rural y del registro de la propiedad inmobiliaria) que impulsan en varios países.

Los conceptos de propiedad se alejaron de las justificaciones religiosas o mágicas cuando los Estados europeos, a partir del Renacimiento, necesitaron racionalizar el cobro del impuesto para mantener la administración y los ejércitos. Guigou (1982) muestra cómo, todavía en el siglo 16, solamente la agricultura originaba un excedente que se pudiera cobrar. Pero tal cobro no era sencillo. La vía más expedita era la implementación del impuesto a la tierra. En este contexto, el cobro de este tributo «obligaba a los agricultores a romper con la autarquía, a producir un excedente y, por eso mismo, a aumentar su rendimiento para enfrentar el aumento de la población» (Guigou, 1982, p. 15). El mismo autor muestra como la reflexión sobre las necesidades de cobro de este impuesto estuvo al origen de las propuestas elaboradas por varios precursores de la economía clásica (Petty, Vauban, Quesnay, etc.) a lo largo de este mismo siglo 17. En este contexto, paralelamente al desarrollo

[7] Se puede observar, en el Sur Oeste de la República de Haití, como las tumbas familiares se erigen dentro de los terrenos del patrimonio de cada familia ampliada, a menudo junto al templo del Vudú: el carácter mágico de la propiedad impregna el paisaje.

de una economía comercial que exigía una garantía hipotecaria confiable para respaldar los créditos, los gobiernos crearon las administraciones encargadas de la titulación, y en particular de la implementación de registros confiables de la propiedad y de las hipotecas. En el caso francés, la primera administración de registro fue fundada en 1693, después de varias tentativas infructuosas, mientras su vinculación automática con el catastro fue implementada solamente en 1955 (Béaur, 1991); en los Estados Unidos, el registro de los documentos de propiedad se inventó en los primeros asentamientos del siglo XVII (Friedman, 1985); sin embargo en Inglaterra, una de las cunas de la economía mercantil, todavía no existen tales administraciones: los abogados y notarios se encargan de las funciones del registro de la propiedad; en otras partes, se crearon más tarde: en España, el Catastro rural, iniciado en 1906,se terminó en 1953, mientras los Registros locales de propiedad, más antiguos, presentaban muchas deficiencias (Malefakis, 1971); veremos que, en Venezuela, aun cuando la creación de instituciones encargadas del Registro de la Propiedad y del Catastro fue promulgada a inicios del siglo 19, estas instituciones presentan todavía deficiencias que no les permiten ofrecer la fiabilidad necesaria. Sin embargo tales registros resultan básicos, tanto para permitir el cobro de los impuestos a la tierra, como para formalizar el reconocimiento de los derechos de propiedad existentes.

1.2.2. La complejidad de la «fabricación de la propiedad»

Estos programas modernizadores no han podido aislar completamente la propiedad de sus antecedentes tradicionales. Las explicaciones mágicas, religiosas y/o comunitarias tejen las relaciones de propiedad de la tierra, y hacen problemática su transformación en mercancía para su intercambio en el mercado. El perspicaz economista de origen húngaro, Karl Polanyi (1992, [1944], p. 238), a propósito del mercado de la tierra, expresa sutil y agudamente esta complejidad: «Lo que llamamos la tierra es un elemento de la naturaleza que está enlazado inextricablemente con las instituciones humanas. La más extraña de todas las empresas de nuestros antepasados ha sido tal vez la de aislarla para constituir un mercado con ella.»

La historia ofrece numerosos ejemplos de esta complejidad. Algunos de ellos nos brindan elementos de comprensión de la problemática.

Varios autores muestran como la propiedad medieval de la tierra refería a un ámbito más amplio y variado que una simple posesión del suelo. Por ejemplo, en el caso francés, Guigou (1982, 18) considera que, antes de la

Revolución francesa, «la propiedad no se puede reducir a un derecho sobre la tierra; está íntimamente vinculada con un derecho sobre los hombres» correspondiente a rendir justicia, reclutar soldados, etc. Duby (1962, tomo 2, p. 402) insiste en que, en la Europa Occidental medieval (siglos 9-15) la propiedad feudal se acompañaba con «la sumisión del conjunto de los trabajadores campesinos... a la dominación privada de algunos jefes». Bloch (1964, pp. 81 y sg.) describe varios elementos de esta dominación, en el caso francés: el ejercicio de la justicia por el señor, la obligación de trabajar para él, el control señorial de monopolios variados.

La separación de los vínculos de la propiedad de la tierra con estos caracteres tradicionales ha sido enfocada por varios autores, como una ruptura. Vimos que Madjarian la denominó «el invento de la propiedad». Para él, (Madjarian, 1991, p. 31),

> ...la creación de la propiedad es la creación de la alienación de los bienes. Es la alienación de los bienes, a través del invento del testamento y del intercambio mercantil, que constituye la ruptura fundamental que instauró el régimen de los bienes que conocemos hoy día.

A menudo, tal ruptura ha revestido caracteres de violencia extrema. Engels, en «El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado» (1984, p. 266) expone: «Al transformar todas las cosas en mercancías, la producción capitalista destruyó todas las relaciones tradicionales del pasado y reemplazó las costumbres heredadas y los derechos históricos por la compraventa, por el 'libre contrato'».

«Destruir las relaciones tradicionales del pasado» (Engels), «aislar» la tierra de su inextricable enlazamiento con las instituciones humanas (Polanyi) tales como magia, religión o relaciones familiares o comunitarias, son expresiones de esta ruptura producida por la formación de la propiedad de la tierra, concebida para permitir su intercambio mercantil. Varios otros autores coinciden al respecto: Madjarian (1991, p. 31) muestra como «la carga simbólica, religiosa, ancestral, comunitaria que reviste la tierra» hace de la tierra un bien muchas veces inalienable en las sociedades tradicionales. Bohannan (1963) indicó, a partir de casos africanos, como los conceptos modernos relativos a la propiedad de la tierra no aplican a las situaciones encontradas en las sociedades tradicionales[8]. En Venezuela, el profesor de la Universidad de los Andes, Manuel Briceño Méndez (2002, p. 71), identifica la tierra como «una relación ancestral entre el hombre y la naturaleza... derivada de la domesticación de plantas y animales y del acto ritual de hacer producir la tierra». En el mismo caso venezolano, Sanoja y Vargas (1974, p. 234)

muestran como «las formas de explotación comunal de los recursos naturales» fueron destruidas a través de la encomienda y los pueblos de misión: encontramos otra vez la ruptura del vínculo entre el hombre y la naturaleza para fundamentar unos derechos de tierra que permitieran su alienación mercantil.

Típicamente, la destrucción violenta de los vínculos entre la tierra y las instituciones humanas tradicionales es característica de las situaciones de conquista: América Latina, Estados Unidos y Canadá, África, Australia, Nueva Zelandia, han sido claros ejemplos de tales situaciones[9]. Pero procesos comparables se dieron en otras partes. En la Europa Occidental, Carlos Marx (1965, tomo1, p. 1213) expresa que la acumulación primitiva («aurora» de la era capitalista en la fraseología del filósofo y economista alemán) fue basada en métodos que «descansan sobre el uso de la fuerza» y en este marco:

> ...explotan el poder del Estado, la fuerza concentrada y organizada de la sociedad, para precipitar violentamente la transición del orden económico feudal al orden económico capitalista y abreviar las fases de transición. Y, en efecto, *la violencia es la partera de toda vieja sociedad en transformación. La fuerza es un agente económico*.[10]

Si bien el objeto del estudio de Marx se refería a la transición del feudalismo al capitalismo en la Europa Occidental, sus expresiones se pueden aplicar a varias otras situaciones de despojo violento de los derechos a la tierra existentes en sociedades tradicionales. En particular, veremos (capítulo 3) que varios autores han destacado la presencia constante de la violencia en la constitución de la propiedad a lo largo de la historia de Venezuela. En determinadas situaciones, los programas concretos de catastro rural y registro

---

[8] En los años sesenta, pude conocer en la región *hausa* de Níger tal relación de este tipo, con orígenes tradicionales mágicos: en cada pueblo, el *sarkin daji* (jefe del monte) repartía periódicamente el territorio entre las familias, de acuerdo con sus necesidades (relacionadas esencialmente con el autoconsumo familiar). El desarrollo de cultivos comerciales junto al crecimiento demográfico, los estragos de la sequía y la pérdida de fertilidad de los suelos, alteró probablemente esta relación desde entonces.

[9] Para los amantes del cine, «Gerónimo», o bien «Danza con lobos» son películas que ejemplifican el proceso de despojo violento de las naciones americanas de sus nexos institucionales tradicionales con la tierra, por parte de un Estado centralizado «moderno». La película «La misión» muestra incluso cuán peligrosos, para el desarrollo de la colonización, eran considerados los ensayos (como el experimento llevado a cabo por los jesuitas en el Paraguay, tema de la película) de respetar estos nexos en una perspectiva de evolución compartida entre las sociedades «modernas» y las «tradicionales».

de la propiedad pueden integrar y finalmente legitimar las consecuencias de esta violencia de tal manera que los anteriores derechos sobre la tierra desaparecen.

Esta presencia de la violencia en la formación de la propiedad subyace incluso en sociedades modernas de apariencia sosegada, como lo refiere este diálogo apócrifo entre un habitante de la ciudad y un ganadero del Wyoming en los Estados Unidos (citado por Bromley 1989, p. 220):

> El ganadero (G): Esta tierra es mía, ¿qué está haciendo aquí?
> El habitante de la ciudad (H): Estoy construyendo una casita. ¿Quién dijo que esta tierra es suya?
> G. Yo lo digo.
> H. ¿Cómo obtuvo esta tierra?
> G. Mi padre me la dejó.
> H. Cómo la obtuvo su padre?
> G. Su padre se la dejó.
> H. ¿Y cómo la obtuvo su abuelo?
> G. Peleó con los indios por ella.
> H. Muy bien, pelearé por ella con usted.

La formación de la propiedad puede producirse cuando una determinada sociedad entra en contacto con nuevas tecnologías, o con el mercado. Un ejemplo aleccionador se encuentra en Demsetz (1967, pp. 351-353) quien expone como los grupos indígenas de la Península del Labrador en el Canadá, han desarrollado mecanismos de reconocimiento social de la propiedad en la oportunidad del desarrollo de un mercado incipiente: «Antes del desarrollo del comercio de pieles, la caza se llevaba a cabo esencialmente para la comida y las pocas pieles que se necesitaban para la familia del cazador... No existía nada que se parezca a la propiedad privada de la tierra.» Esta situación estaba atestada en las relaciones de padres jesuitas que viajaban en la zona, entre 1633 y 1648. Pero la situación cambió rápidamente debido al auge del mercado europeo de pieles: «Primero, el valor de las pieles para los Indios aumentó considerablemente. Segundo, como resultado de lo anterior, la escala de la actividad de caza aumentó fuertemente.» Cita una memoria (sin fecha) de Leanock, según la cual, al inicio del siglo18, se podían observar claras evidencias del desarrollo de arreglos territoriales por parte de las familias para cazar: «se apropian pedazos de tierra de aproximadamente dos leguas cuadradas para cazar.» Pero este derecho de propiedad era matizado: «Un

[9] Las cursivas son de C. Marx.

Indio hambriento podía matar y comer el castor de otro si dejaba la piel y la cola». Demsetz alude a sistemas elaborados de organización de los derechos emergentes de la propiedad sobre los territorios de caza, en una perspectiva ecológica de conservación de los animales: «Los territorios familiares de caza eran divididos por cuartos. Cada año la familia cazaba en un cuarto distinto, dejando un pedazo de terreno en el centro como una suerte de reserva, para no ser utilizado para la caza, a menos que esté obligada debido a una escasez en el terreno normal.» Este ejemplo nos muestra como el desarrollo del mercado (de pieles en este caso) resulta ser central para la reflexión: fue el catalizador del «invento» de nuevos derechos de propiedad, para resolver las necesidades que planteaba su desarrollo.

La aparición de la propiedad puede también corresponder a una evolución interna, ante factores como la evolución demográfica o el desarrollo de nuevas tecnologías, que apuntan al desarrollo de un mercado en la misma región. La formación de la propiedad corresponde entonces a un «acuerdo institucional» que ha sido condicionado por una determinada etapa del desarrollo tecnológico y demográfico. Conviene desarrollar un poco que se entiende por acuerdo (o arreglo) institucional. North y Thomás (1970, p. 5) lo definen como «acuerdo celebrado entre unidades institucionales que definen y especifican las vías por medio de las cuales éstas unidades pueden cooperar o competir». Afirman que los acuerdos institucionales aparecen, cuando los costos relativos de los productos y de las transacciones cambian por consecuencia del desarrollo tecnológico y demográfico y resulta necesario elaborar nuevas reglas del juego para maximizar los ingresos y minimizar los costos en las nuevas condiciones. Este análisis resulta ser innovadora en cuanto a la explicación del desarrollo institucional, y se puede aplicar a nuestra búsqueda de las explicaciones del surgimiento de la propiedad: el «invento» de la propiedad de la tierra y la evolución de su reconocimiento social corresponden a sucesivos arreglos institucionales. Ejemplos de arreglos institucionales son el establecimiento del registro de las transacciones de bienes inmuebles, del catastro rural, la reforma agraria, etc. En su estudio del mercado de tierras en una parroquia del Estado Cojedes, Molina (2001) diferencia los arreglos institucionales formales, producidos en el marco legal, y los informales, productos del interés para llevar a cabo transacciones no inscritas en este marco pero corresponden a necesidades locales o regionales que transcienden el ordenamiento jurídico. Tales arreglos informales son comunes en todos los países en cuanto a las normas referidas a reconocimiento social de la propiedad y transacciones sobre la tierra: tal como lo veremos a lo largo de la historia agraria de Venezuela, «las leyes de tierras son ciertamente las que menos se cumplen» (Guigou,

1984, p. vi), y existen muchas situaciones, incluso en países como los Estados Unidos, que están reguladas por acuerdos informales. En Venezuela, por ejemplo, se observan casos de transacciones ilegales en tierras afectadas al IAN (ahora INTI), y también su registro (párrafo 5.2.2). En materia de tierras, veremos que la dimensión de lo ilegal puede incluso superar la de lo legal (la superficie afectada por la regularización de la tenencia de la reforma agraria en Venezuela en 1983-89, que regularizaba situaciones de hecho de traspasos u ocupaciones, formalmente ilegales, superó más de tres veces la superficie dotada legalmente en estos mismos años).

Ciertos caracteres tradicionales del reconocimiento social de la propiedad subsistieron hasta épocas más recientes de la humanidad, o incluso hasta los años actuales. En este sentido, un determinado arreglo institucional debe siempre tomar en cuenta las especificidades históricas de la sociedad que lo elabora, para tener posibilidades de una implementación exitosa. El autor japonés Inamoto (1991, p. 342) nos brinda un ejemplo aleccionador, referido a su país:

> El gobierno de Meiji había invitado a Gustave Boissonade,...profesor de derecho de la Facultad de Derecho de París, para elaborar un proyecto de Código Civil para el Japón... Pero el Código de Boissonade, a pesar de haber sido aprobado y promulgado en 1890, fue finalmente abandonado, por las grandes críticas de origen tradicionalista, formuladas en contra de sus disposiciones relativas a la familia y la sucesión.[11]

Otro ejemplo que ilustra esta permanencia del pasado es el de los cementerios familiares protestantes en ciertas regiones de Francia (Dupain 2000): en la época de las guerras de religión que azotaron este país (siglos 16-18), hubo momentos en los cuales era prohibido enterrar a los protestantes en los cementerios municipales. Las familias de esta religión sepultaron entonces a sus muertos dentro de los límites de su propiedad. Ahora bien, los propietarios actuales de estos terrenos deben, por ley, mantener las tumbas, y permitir en todo momento el libre acceso a los descendientes de los fallecidos. Quiere decir que compraron en el mercado (a veces sin conocer esta particularidad) terrenos cuyo uso está regulado por acontecimientos históricos bastante antiguos, y que limitan singularmente sus derechos como propietarios de la tierra.

[11] Por cierto, el tema es uno de los hilos conductores de las novelas del escritor francés de la primera mitad del siglo19, Honoré de Balzac, quien describe cómo el Código napoleónico debilitó la riqueza de la nobleza vía el reparto igualitario de los bienes impuesto para las sucesiones.

Una de las características esenciales del proceso de formación de la propiedad, llamado por Comby (1998, p. 3) «la fabricación de la propiedad» se refiere a su modo de generación, «por abajo», o «por arriba». Para este autor,

> El paradigma de la fabricación de la propiedad «por arriba», es el general vencedor quien reparte las tierras conquistadas entre sus veteranos, o el funcionario colonial que distribuye a los nuevos colonos, lotes de las mejores tierras indígenas...Después, las administraciones de los nuevos Estados independientes siguen haciendo funcionar el sistema en beneficio del nuevo poder nacional después de expropiar a los antiguos colonos... La fabricación de la propiedad 'por abajo' consiste, al contrario, en un lento proceso de consolidación de los derechos de los ocupantes de hecho del suelo, quienes, generación tras generación, adquieren nuevos derechos, él de no poder ser expulsados, él de limitar el monto de las rentas que deben pagar, y después él de transmitir su ocupación a sus hijos, y vender libremente este derecho de ocupar, transformándose pues definitivamente en propietarios de pleno derecho.

Veremos más adelante que las dos situaciones existen en Venezuela, desde el inicio mismo de la formación de la propiedad.

La multiplicidad de derechos sobre un mismo terreno

Durante muchos años utilicé las categorías de «propiedad» y «tenencia» para explicar las relaciones de apropiación de la tierra. De tal manera, en un libro anterior (Delahaye, 2003, pp. 19-20), indicaba:

> La **propiedad** se adquiere por titulación por parte del Estado, por compra o por herencia. Se define como el derecho de 'usar, gozar y disponer' en el artículo 565 del Código Civil Venezolano. Significa que corresponde a la potestad de explotar (usar) y cosechar (gozar) los frutos de la tierra, así como de decidir del destino de ésta (disponer), es decir hipotecarla, venderla, etc.… l**a tenencia** corresponde a la posesión, definida por el Código Civil (art. 583) como el 'derecho de usar y gozar temporalmente', es decir explotar la tierra y recoger las cosechas.

Había que acompañar estas definiciones con comentarios sobre las deficiencias de ambos términos para expresar la variedad de situaciones que se encuentran en la realidad de la relación del hombre y sus instituciones con la tierra. Por ejemplo, a propósito de la promulgación del Código Civil en 1804 en Francia (Delahaye, 2003, p. 19), «los antecedentes de este derecho

de propiedad proclamado como 'inviolable y sagrado' por los revolucionarios de aquel país en el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 (o sea 15 años antes de la promulgación del referido Código)». La primera versión de este artículo 17 hablaba de «las propiedades...» y no «la propiedad», reconociendo implícitamente la variedad de derechos que coexistían sobre un mismo terreno. Comby (1991), explica que si bien, algunos años más tarde, se reemplazó este plural por el singular, bajo el pretexto de corregir un error ortográfico, la realidad era distinta: hasta este momento, los juristas utilizaban siempre el término de 'propiedad' en un sentido plural. De hecho, escribe (Comby, 1991, p. 11): «las superposiciones de derechos sobre un mismo suelo eran todavía numerosas en el siglo 18». Si bien no estamos en el siglo 18 francés, veremos que la coexistencia de varios derechos sobre un determinado terreno resulta ser común, todavía en los actuales años.

En la realidad de su desempeño en el terreno, el agrónomo (como todos los agentes sociales cuya actividad enfoca, de alguna manera, las relaciones del hombre con la tierra agrícola) se encuentra con situaciones que evidencian esta pluralidad de derechos coincidiendo sobre un determinado terreno. Hay casos verdaderamente emblemáticos de la dificultad de definir las situaciones existentes y proponer soluciones adecuadas. Citaré algunos que pude observar en la vida profesional.

Mi primer trabajo, en los años de la naciente independencia argelina, brindaba un ejemplo dramático: en las cumbres de los poco productivos cerros que bordean el valle del río Soummam, un grupo de campesinos me explicó, al señalar las fértiles tierras del fondo del valle: «Estos terrenos eran de nuestros ancestros, quienes vivían allí abajo. Pero los franceses se los quitaron hace mucho tiempo, después de haber conquistado nuestro país. Los antepasados tuvieron que refugiarse en estos montes rocosos. Y, desde este momento, luchamos para recuperar nuestro patrimonio. Cada vez que hubo levantamientos contra los franceses, volvíamos a la lucha. Durante la guerra de independencia[12], estuvimos constantemente en la guerrilla, y poco después del día de la victoria, bajamos hacia el fondo del valle para recuperar nuestros predios. Pero, allí abajo, estaban destacamentos armados del ejército argelino que venían del exterior[13] y nos explicaron que estas tierras eran de los obreros que habían sido asalariados de los colonos, y no de nosotros, los dueños antiguos del fondo del valle.» ¿Cuál de los derechos era el más legítimo? No existía respuesta verdaderamente satisfactoria a tal pregunta. Cada uno de dos grupos oprimidos y paupérrimos se consideraba como el verdadero propietario, y no había solución sencilla para resolver esta situación. Solamente un aumento de la productividad hubiera permitido la convivencia de los dos

grupos sobre estos terrenos, pero tal proyecto siempre necesita un largo plazo para llegar a ser efectivo. Una situación tan complicada como esta se encontró en los países de Europa Central y Oriental en transición del socialismo al capitalismo, después de la caída del Muro de Berlín en 1989: ¿A quién debían atribuirse las tierras de las explotaciones agrícolas colectivas o estatales en vía de disolución? ¿A sus asalariados, o a los antiguos propietarios, quienes podían ser terratenientes expoliados, o campesinos colectivizados bajo la presión del totalitarismo? Los países dieron repuestas diversas a la pregunta.

Un poco más tarde, conocí una zona de la República de Níger donde las tierras de los agricultores eran pastoreadas en el verano por ganaderos nómadas venidos de los confines del desierto del Sahara. Tanto agricultores sedentarios como pastores nómadas tenían, desde siglos, derechos sobre las tierras, tradicionalmente especificados (de cultivar para los primeros, y, para los segundos, atravesar y pastorear sus rebaños en los campos cuando habían sido cosechados). La población del país era de 2 millones de habitantes, y la coexistencia de los derechos de cultivar y de pastorear no planteaba conflictos generalizados. En la actualidad, la población es de más de 20 millones de habitantes, la sequía y el sobre uso trastornaron los ecosistemas, y los conflictos son constantes, a veces violentos. Los recursos en tierra existentes no permiten mantener el equilibrio preexistente. Tratándose de derechos seculares, ¿Es posible determinar cuál pudiera ser el derecho válido? ¿Cuál podría ser la fórmula que ofrecería un acuerdo para resolver el conflicto?

Una situación más cercana geográficamente ha sido evocado por el recién fallecido presidente de la República Bolivariana de Venezuela, de quien «El Nacional» del 24-09-2005 (p. A-2) reproduce una declaración: «Chávez afirma que todas las tierras pertenecen al Estado venezolano». El presidente consideraba que quienes detengan papeles de propiedad tienen «algunos derechos», pero que el Estado sigue siendo el dueño. Puede tratarse de una exageración, una interpretación sobredimensionada, pero enfoca una realidad muy cierta: el Estado tiene siempre derechos sobre los terrenos privados, sobre los cuales puede y debe establecer reglamentación. Entre muchos ejemplos, se puede observar las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), creadas por la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983. Ésta otorga poderes al Estado para proteger determinadas zonas (por ejemplo prohibir la construcción en ellas), que ocupan en la

[12] 1954-1962.

[13] El ejército argelino se constituyó, a lo largo de los años de lucha, en Túnez y Marruecos, mientras la guerrilla luchaba en el territorio argelino.

actualidad 46% del territorio de Venezuela. El Estado también puede reglamentar construcciones y prohibir ciertas actividades en zonas ecológicamente protegidas o de alta productividad agrícola. Otro derecho del Estado es percibir un impuesto sobre la tierra, indicado tanto en el artículo 20 de la LRA de 1960 como en el Título III de la LTDA de 2001. Es decir que el Estado, si no tiene «la propiedad» de todas las tierras, tiene determinados derechos sobre ellas, regulados por las regulaciones que estableció, incluso en los terrenos privados.

Estos ejemplos apuntan a la existencia de múltiples derechos sobre un determinado terreno, y a la necesidad de tomar esta multiplicidad en el análisis, lo que no permite los conceptos de «propiedad» y «tenencia».

El variado contenido de los derechos de propiedad: una perspectiva histórica

En este mismo trabajo, Comby (1998, p. 2) explica: «el derecho de propiedad, aplicado a un terreno, no es nunca la propiedad de una cosa; es, en definitiva, la propiedad de un derecho». Ser propietario de un terreno consiste en ser propietario de un(os) de los derechos que otros individuos o instituciones pueden ejercer sobre él. Estos derechos variaron mucho de una época a la otra, y de un país al otro, pero (Comby, 1998, p. 2),

> ...contrariamente a las afirmaciones de ciertos ideólogos, no existe un solo país civilizado en el mundo donde el propietario disponga realmente de todos los derechos sobre el suelo (construir, cazar, deforestar, abrir una cantera, y, porque no, almacenar desechos radioactivos, etc.) Los vecinos, la colectividad local, el conjunto de la sociedad en tanto que dueña de su territorio, conservan siempre un derecho de control sobre el uso que un propietario hace de su terreno.

Comby muestra entonces que no existe una sola, sino varias definiciones del contenido del derecho de propiedad, según los países y las épocas. La propiedad del suelo puede incluir un abanico más o menos abierto de derechos. Al origen, la propiedad de la tierra ha sido solamente el derecho de cosechar lo que se había sembrado. Incluso, históricamente, en Europa, el derecho de cultivar la tierra era al inicio un derecho de temporada. Las antiguas costumbres de cada provincia definían las fechas del inicio y del fin de la propiedad del campesino sobre los campos. En invierno, el espacio no era más apropiado individualmente, y retornaba al obligado pastoreo del ganado sobre los rastrojos; solamente estaba vigente el control de cada grupo (de cada

comunidad) sobre su territorio. En los campos de la Edad Media, una vez terminado el período de cosecha, cada uno podía llevar su ganado en los rastrojos de todo el pueblo. Ya aludimos a estas normas en el caso de Níger, donde los animales podían pastorear en todos los terrenos explotados individualmente en determinadas fechas, cuando las cosechas se habían terminado. En Venezuela, las comunidades indígenas actuales enseñan ejemplos de derechos tradicionales coexistiendo con derechos otorgados por el Estado (por «adaptación» de la concepción tradicional de los derechos, según Clarac, 1985), como se observó en trabajos recientes que examinaremos (capítulo 6): en la comunidad Pavoni (etnia Curripaco, estado Amazonas), Quinto (2007) advierte que la repartición de la tierra otorgada por el IAN es de responsabilidad del chamán; en La Coromoto (etnia Guajibo, estado Amazonas), Castillo (2013) describe la repartición de los derechos a la tierra entre sus miembros, realizada por el chamán, en el momento en el cual la tierra fue dotada por el IAN; en la comunidad Warao el Moriche, (estado Delta Amacuro), Paolo (2009) comenta que la decisión de afectación de las tierras dotadas por el IAN entre los miembros era de responsabilidad de los Caciques. En estas tres comunidades se solapan dos marcos de regulación de los derechos de propiedad de la tierra: las normas internas, implementadas por los chamanes, y las disposiciones legales de la LTDA, que suceden a las de la LRA.

Comby (1998) explica que, en la actualidad, cada país europeo tiene su propia definición de la propiedad. Existen países donde la propiedad del suelo no incluye el derecho de cercarlo (Suiza), otros donde la propiedad no da siquiera el derecho de prohibir la circulación y la estadía temporal de personas que acampan sobre su terreno (Suecia). En Francia, el derecho de caza puede en determinados casos ejercerse en terrenos privados, incluso si los dueños no están de acuerdo, sin tener que indemnizarlos. Además, derechos originados en el pasado se mantienen en el mundo globalizado actual: y vimos cómo los descendientes de protestantes en Francia pueden acceder a la tumba de sus ancestros erigida en terreno privado; el ingeniero agrónomo francés Louis Malassis, fundador de la economía agroalimentaria, explica, en el relato de la modernización agrícola en el pueblo de su juventud, cómo les costaba a los campesinos aceptar el programa de reagrupamiento de parcelas llevado a cabo en la segunda mitad del siglo 20 para permitir la mecanización de tierras hasta ahora muy divididas en pequeños terrenos (Malassis, 2001, p. 323):

> La principal dificultad del reagrupamiento de parcelas era que obligaba a una nueva repartición de las tierras. Y las parcelas de tierra estaban habitadas por

> recuerdos, asociadas a las penas de los ancianos y a los gestos de los padres y abuelos fallecidos. La tierra es la base irremplazable de la vida familiar, y transferir el bien era transferir la voluntad de los ancianos. Se temía tanto más la repartición de las tierras, que la nueva legislación sobre el reagrupamiento de parcelas permitía obligar a la minoría recalcitrante. Para aceptar el reagrupamiento de parcelas, había que despojarse del amor a la tierra y tratarla como un medio de producción y saber utilizarla de la mejor manera. Había que abandonar la vieja mentalidad de campesino y pasar a ser un agricultor…

Estas líneas muestran la permanencia de los ancestros en las visiones del mundo de los campesinos de una región de Francia, y la dificultad para estos de aceptar de cambiar lo que aquellos habían decidido. Grunberg (2003) expone detalladamente cómo las etnias guatemaltecas asimilan la tierra a divinidades y la tratan religiosamente (ver anexo 2).

Tal complejidad del contenido de los derechos de propiedad se refleja en la dificultad de proponer una definición. Proponemos la formulación de un científico australiano (Cramb, 1993, p. 289):

> Un derecho de propiedad es un derecho reconocido socialmente de actuar o tomar decisiones en cuanto a un recurso determinado, cada derecho siendo asociado con obligaciones recíprocas, permisos, interdicciones, o con la ausencia de derechos de terceros al interior de una red de relaciones de propiedad.

Este autor invoca el enfoque institucionalista (las propuestas de Comby se inscriben en este mismo marco general, aun cuando no lo explicita). Sus planteamientos refieren a la importancia de las costumbres, las normas de todo tipo, las instituciones formales e informales, que están a la base de los enunciados institucionalistas. Ahora bien, para seguir la discusión, y explorar este universo conceptual institucionalista, es necesario enfocar las posturas teóricas que lo precedieron en la historia del pensamiento económico y más específicamente de la reflexión sobre la propiedad de la tierra, mientras se observaba el crecimiento industrial, el auge de las ciudades, y el desarrollo de los mercados de productos y bienes de producción agrícolas.

1.3. De los fisiócratas a los neoinstitucionalistas, la evolución de los conceptos de la propiedad de la tierra

Las sucesivas escuelas económicas se preocuparon de las características de la propiedad de la tierra, diferenciándola explícita o implícitamente de la

propiedad de los demás bienes. Vemos ahora cómo evolucionó su reflexión, para dar lugar al pensamiento institucionalista, cuyo enfoque parece ser el más apropiado para enfocar la problemática actual de los derechos de propiedad sobre la tierra, que se desarrollará más detalladamente.

Los fisiócratas, precursores de los clásicos

La tierra jugaba un papel esencial en la economía preindustrial, cuando predominaba la producción agrícola. En particular, era un soporte cómodo del impuesto, lo que le daba gran importancia para los Estados, e explica la importancia de las conquistas territoriales (y de las alianzas matrimoniales entre casas reales) que ampliaban el territorio imponible. Por eso, la tierra estaba al centro de la reflexión de los precursores de la economía clásica. Los fisiócratas (segunda mitad del siglo 18) consideraban que solamente la agricultura era a una actividad productiva. «La clase estéril está formada con todos los ciudadanos ocupados en otros servicios y otros trabajos que aquellos de la agricultura», decía su representante más conocido, el autor francés Quesnay, en 1776 (citado en Guigou, 1982, p. 64). Vale la pena observar que, paradójicamente, este planteamiento llevaba a sus autores a proponer cobrar el impuesto solamente sobre la tierra, pechando a los señores feudales terratenientes, y liberando del yugo fiscal a los industriales en plena expansión. De hecho, el planteamiento de Quesnay favorecía a los industriales y comerciantes, al considerar su actividad «estéril», pues incapacitada para soportar el impuesto, cuando ellos producían cada vez más ingreso en estos tiempos de desarrollo del capitalismo.

Los clásicos

El desarrollo industrial iba a necesitar nuevos desarrollos teóricos. Los economistas clásicos los elaboraron a partir de los últimos años del siglo 18. Para conceptualizar la producción industrial y el intercambio de sus mercancías en el mercado, postularon que este se autorregulaba, según la famosa expresión de A. Smith, uno de sus primeros teóricos: su «mano invisible» ponía las cosas en su justo lugar y no posibilitaba que el sistema se desajustara. Además los clásicos elaboraron, desde A. Smith hasta Carlos Marx, una teoría del valor trabajo. Pero la cuestión del origen de la renta de la tierra, ingreso que recibe el propietario de un medio de producción no fabricado por el hombre, planteaba dificultades teóricas difíciles de resolver. A. Smith consideraba el alquiler pagado al terrateniente por el productor como una «renta de monopolio», debido a la cantidad limitada de terrenos (Guigou, 1982). Un poco más tarde, Ricardo rompe más radicalmente con la doctrina fisiocrática,

mantenida implícitamente por A. Smith: para él, los productos agrícolas son el resultado del trabajo, de una actividad económica, es decir que son mercancías, así como la tierra. A partir de este supuesto, plantea cuál es la naturaleza económica de la renta de la tierra, y expone su primera definición precisa (Ricardo, 1847 [1815], p. 45), como la «porción del producto de la tierra que se paga al propietario para tener el derecho de explotar las facultades productivas originales e imperecederas del suelo.» Antes que lo hiciera Marx, insistía en que la renta de la tierra no es el interés del costo de la propiedad de la tierra (en esto difería de A. Smith), ni el monto del arrendamiento. Para él, era pagada a los terratenientes debido al monopolio que habían adquirido históricamente (Guigou, 1982, p. 177). Y Ricardo vinculaba la renta con la diferencia de fertilidad de los suelos: es el inventor de la renta diferencial, que Marx iba a desarrollar en el libro III del Capital. Estos economistas clásicos apoyaban su reflexión en el liberalismo económico, la propiedad privada, el papel regulador del mercado, y, conscientes del estatuto especial de la renta de la tierra, trataban de insertarla en su teoría. Pero ciertos economistas clásicos eran más heterodoxos, tales como Stuart Mill quien defendía la posibilidad de una propiedad colectiva de la tierra (Mertz, 2009), y preconizaba un impuesto sobre las sobre ganancias originadas a partir de la renta de la tierra (Guigou, 1982).

Ahora bien, vemos que Carlos Marx puede ser considerado como partícipe de ciertos postulados de la economía clásica, en particular en cuanto al valor trabajo, incluso si le daba un contenido bien distinto. Como los economistas clásicos, estudiaba la regulación por el mercado, para lo cual elaboró una teoría original, sin darle el papel de «la mano invisible» conceptualizado por Adam Smith; más bien consideraba que el funcionamiento del mercado autorregulado lleva a una concentración creciente del capital y a una expropiación de los pequeños productores agrícolas y artesanales. Para nuestra reflexión, es primordial su elaboración sobre la renta de la tierra, la cual Marx consideraba, al igual que Ricardo, como el producto de un monopolio histórico. Pero, a la forma diferencial de la renta, producto de la fertilidad diferencial de los suelos, desarrollada por Ricardo, agregó la rente absoluta. Esta es su descubrimiento esencial para nosotros, establece la renta como la expresión de una relación de poder entre los terratenientes, detentores de un derecho de propiedad adquirido históricamente por violencia, conquista, despojo, astucia, etc., y el resto de la sociedad. El propietario, inactivo cuando no participa en el negocio agrícola, como era el caso en la Inglaterra observada por Marx, percibe esta renta, la cual aumenta los costos de los productos agrícolas, obligando a subir tanto el precio de los alimentos en detrimento de los asalariados en general como el nivel de los salarios, en contra de la ganancia

de los empresarios capitalistas. Esto contribuye a explicar porque varias reformas agrarias han sido promulgadas por alianzas sociales que incluyeron tanto a industriales y comerciantes como a asalariados (por ejemplo, la reforma agraria implementada en leyes sucesivas de Venezuela en el siglo 20). Volveremos más adelante, en este capítulo, sobre el análisis marxista de la cuestión de la tierra y las múltiples facetas que revistió a lo largo de la historia del siglo 20.

Los neoclásicos

Los neoclásicos, a partir de las últimas décadas del siglo 19, retomaron los postulados del liberalismo económico de los clásicos, centrados en el intercambio de las mercancías y bienes de producción en un mercado autorregulado. Su análisis se afinca en el cálculo económico, que tienden a sofisticar. Sin embargo, incluso cuando consideraban el precio de la tierra como determinado por el mercado, algunos de ellos enfocaban las especificidades de la renta de la tierra y de su propiedad. Alfred Marshall, economista inglés quien enseñaba en Cambridge, consideraba que la renta es el ingreso adicional a la ganancia (en esto, coincide con el análisis marxista), generado a través de un medio de producción que el hombre no puede crear, y cuya oferta, debido a esto, es inelástica, por ser controlada por derechos monopólicos históricos (Guigou, 1982). El autor más interesante para nosotros es León Walras, economista francés quien enseñó en la Universidad de Lausanne (Suiza). Preconizaba la nacionalización de la tierra por el Estado, que la alquilaría a los productores para que la cultiven. Ellos pagarían un monto más bajo, sin tomar en cuenta monopolios históricos. Para demostrar los beneficios de esta medida, escribió en 1880, dentro del marco matemático del cálculo económico de los neoclásicos, una «Teoría matemática del precio de las tierras y de su compra por el Estado», en la cual «asocia, desde un punto de vista teórico, la eficiencia del liberalismo y las exigencias de justicia social de los socialistas» (Guigou 1982, p. 796).

Vemos que tanto clásicos como neoclásicos distinguen la propiedad de la tierra de la de los otros bienes. Perciben su carácter particular de bien de producción no fabricado por el trabajo humano, que produce de un ingreso específico para su propietario, la renta de la tierra. Esta expresa la situación de monopolio del terrateniente, en la medida en la cual la cantidad de tierra disponible en un determinado territorio es un dato, que no se puede aumentar, a diferencia de las máquinas, instalaciones industriales, e incluso de la fuerza de trabajo. Vimos cómo algunos teóricos clásicos o neoclásicos formularon propuestas que hubieran podido parecer aberrantes a sus colegas de las mismas

escuelas de pensamiento, como la nacionalización de la tierra (que matiza la regulación por el mercado del acceso a su propiedad) o la propiedad colectiva, ignorada por los autores ortodoxos de la época.

El pensamiento institucionalista

La reflexión institucionalista nació en los Estados-Unidos, a fines del siglo 19, como reacción ante la poca capacidad de las formulaciones clásicas y neoclásicas para explicar las crisis económicas sucesivas que marcaban el desarrollo del país. Ekelund y Hébert (1997) muestran cómo, justo después de la llamada «larga depresión» (1873-1896), el precursor del institucionalismo, Thorstein Veblen, criticó los enfoques clásico y neoclásico y desarrolló una teoría basada en la existencia de instituciones enraizadas en las características de la naturaleza humana y en los procesos antropológicos e históricos. John Commons elaboró en las primeras décadas del siglo 20 los elementos centrales de la economía institucionalista. Más tarde, se formó el pensamiento neoinstitucional, quien tiene, en relación con el institucionalismo original, la misma característica de los neoclásicos frente a los clásicos: un apego a una formalización matemática más sistemática. Estos enfoques son esenciales en una reflexión sobre derechos de propiedad de tierra, porque las formulaciones neoinstitucionalistas más recientes enmarcan las políticas de tierras propuestas por las instituciones multilaterales, en particular el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Como estos enfoques se formularon esencialmente en los Estados Unidos, relacionaremos su evolución con la problemática interna de este país, con énfasis en su tratamiento de la cuestión de la tierra.

El nacimiento de la economía institucionalista[14]

La reflexión sobre la tierra se encontraba en problemas en Estados Unidos en aquellos primeros años del siglo 20, momento de las primeras formulaciones institucionalistas. Vale la pena tomarla como hilo conductor para presentar el surgimiento de la economía institucionalista. Para iniciar la reflexión, citaremos a un profesor chino, quien consideraba en 1940, en comentarios respecto a un estudio de políticas de tierras, que «los expertos americanos tienden a enfocar los problemas de manera fragmentaria y proponer un remedio inmediato, para después elaborar unos principios directores o una filosofía para justificar sus programas» (Ching-Yuen Hsiang 1940, p. 226). El tratamiento de la cuestión de la tierra en este país refleja bastante esta propuesta. Fue la observación de la realidad (en particular de las decisiones judiciales como lo veremos con los planteamientos de John Commons, uno

de los fundadores de la economía institucionalista), que fundamentó los planteamientos institucionalistas. Desde la Independencia hasta el principio del siglo 20, los Estados Unidos consideraban su historia como el producto de una voluntad común de establecer una propiedad libre de vínculos feudales o comunitarios (*freehold estate*), considerada como principal condición de la libertad y de la democracia[15], las cuales estarían al contrario negadas por una propiedad que fuera determinada por la existencia de relaciones de origen feudal. La existencia de una amplia extensión de tierras públicas[16] permitía la creación de esta propiedad libre. Cuando se redujo la disponibilidad de tierra pública, a fines del siglo 19, el mercado pasó a ser el acceso principal a la propiedad. La reflexión sobre la tierra integra entonces el marco general del pensamiento económico en un país en el cual, como lo expresa Hurst (1982, p. 22) «desde los primeros años de la nación, la opinión pública y las políticas oficiales pusieron al mercado en un plan comparable, sino superior, al del gobierno, como institución de control social.» Esta visión de un mercado visto como regulador del acceso a los derechos de propiedad sobre la tierra ha sido cuestionada desde un punto de vista metodológico más profundo, en particular por los institucionalistas. Un profesor de la universidad de Wisconsin, Don Kanel (1974, p. 832) plantea las siguientes críticas:

> La teoría ortodoxa equivoca la cuestión del poder económico porque plantea problemas distintos. Ve a los miembros de la sociedad como consumidores... El único problema que plantea en relación con el poder es el de la imperfección del mercado... ...porque priva a los consumidores de potenciales mercancías. Pero nace una perspectiva distinta si los miembros de la sociedad son vistos no como consumidores, sino en primer lugar con miembros del sistema, más débiles o más fuertes.

Estas líneas pueden resumir el planteamiento que llevó a los primeros institucionalistas a elaborar sus propuestas.

Ahora bien, el enfoque «ortodoxo» de los clásicos sobre la regulación de la economía por el mercado fue dominante en las políticas de tierras en Estados

---

[14] Este párrafo sigue las grandes líneas de Delahaye (2003 a).

[15] Johnson (1945, p. 54) mostrará que este ideal de propiedad democrática «no se correspondía con una buena parte de nuestra política de tierras, que incluía inmensas concesiones a compañías de ferrocarriles u otras, tanto como ventas a especuladores. » (Ver, sobre el mismo tema, Anderson e Hill, 1976).

[16] El hecho que se trate de las tierras de las naciones indígena expoliadas por los «tratados» que pusieron fin a las «guerras indias» del siglo 19 está poco presente en los análisis.

Unidos hasta los años 1930, cuando el presidente Roosevelt nombró a destacados universitarios institucionalistas en puestos gubernamentales de responsabilidad. En los años anteriores, desde los orígenes de esta nación, se enfocaba los procesos de acceso a la tierra, a través del otorgamiento de derechos por el Estado o bien vía mercado, sin considerar las relaciones sociales correspondientes: la reflexión sobre la renta de la tierra agrícola, característica de las situaciones de monopolio sobre las tierras, resulta muy poco presente en la literatura.[17]

[18]Se puede considerar que la cuestión de la tierra agrícola pasó a ser un objeto de reflexión académica[19] en los Estados-Unidos a partir de la última década del siglo 19, debido tanto al agotamiento de tierras públicas disponibles para ser adjudicadas cuando los pioneros del *Far West* llegaron al Océano Pacífico, como al desenlace de la guerra de Secesión, que planteaba la cuestión del devenir de las plantaciones del Sur. Una de las principales cuestiones en el tapete, hasta los años mil nueve cientos treinta, fue el aumento relativo de la proporción de tierras en arrendamiento. Como lo expresa Buechel (1925, p. 336) «el pensamiento popular respecto al arrendamiento en los Estados Unidos ha considerado mucho tiempo que se trata de una forma de servidumbre, contradictoria con nuestro ideal de un pueblo de libres propietarios de la tierra.» El crecimiento de la proporción de arrendatarios dentro de los productores en los sucesivos censos agrícolas (25,6 % en 1880, 35,3 % en 1900, 38,1 % en 1920, 42,4 % en 1930) planteaba pues un problema. Efectivamente, ante la disminución de la disponibilidad de tierras públicas, el arriendo pasó a ser una etapa en el acceso a la propiedad. Este estaba esquematizado por la imagen de la «escalera agrícola» (*agricultural ladder*), que constituyó un concepto clave en la reflexión sobre la tierra desde su primera formulación en 1916[20] hasta 1940; se suponía que el agricultor recorría seis etapas en su carrera: aprendiz, obrero agrícola, arrendatario, propietario productor que paga una hipoteca, propietario productor sin hipoteca, et en fin propietario jubilado, eran los escalones del *ladder* (Taylor, 1952). Esta visión mantenía forjado en el mito del libre acceso a la tierra, en la colonización del Oeste: una persona capaz y trabajadora podía acceder a la propiedad siguiendo las etapas necesarias, sin tener que enfrentarse al

[17] Con la excepción de Henry Georges (1839-1897), pero este autor enfocaba la renta del suelo urbano.

[18] Las siguientes líneas retoman los planteamientos formulados en Delahaye, 2003 a.

[19]Cuyos inicios formales se pueden fechar con el texto de un profesor institucionalista de la Universidad de Wisconsin (Ely, 1917): «La propiedad de la tierra como concepto económico y campo de investigaciones».

obstáculo que hubiera representado la existencia del monopolio de una(s) clase(s) terrateniente(s). Esta propuesta siguió dominando la economía agrícola hasta los años 1940, a pesar de algunas expresiones de duda al respecto. Sin embargo, el aumento de la proporción de arrendatarios expresaba una realidad bien distinta del mito.

Los primeros pasos de la economía institucional estuvieron marcados por dos rasgos esenciales de la reflexión económica de la época en los Estados Unidos:

- El pragmatismo que reacciona *a posteriori* ante los hechos, en lugar de intentar preverlos a través de la elaboración de una explicación teórica. La cita anterior de Ching-Yuen Hsiang (1940) es un buen ejemplo de esta visión, la cual estaba ampliamente compartida desde los inicios de la nación, si nos referimos a la declaración del constituyente Dickinson, (citada en Morrison, 1965, p. 270) quien proclamaba en la Asamblea Constituyente de 1787: «La experiencia debe ser nuestra única guía, la razón podría hacernos errar.»
- Vinculada con este pragmatismo, la primacía que la economía institucionalista daba a las decisiones judiciales en la elaboración de la normativa económica.

El planteamiento de John Commons, resulta ser particularmente característica del carácter pragmático del pensamiento institucionalista y de la importancia dada a las decisiones de los tribunales[21]. Ubicaba en el centro de su reflexión lo que llamó las *working rules*[22] que regulan el funcionamiento de la economía en la práctica, cuyas modificaciones son, en su análisis, avaladas por las decisiones de la Corte Suprema. Califica ésta como «la primera cátedra ejecutiva de economía política en la historia mundial» (Commons, 1968, p. 7)[23].

Commons considera la transacción como un tema central del análisis económico. Es esencialmente concreto, identificado con la práctica cotidiana de los actores sociales, mucho más que lo hacían la oferta y la demanda en el mercado, objeto de la reflexión, más teórica, de los clásicos (y de curvas famosas, pesadillas de los estudiantes en economía). La práctica de la transacción, sancionada por decisiones de justicia en la oportunidad de los conflictos entre agentes, es un lugar privilegiado de la observación de las

[20] Harris (1950) atribuye el término a Spillman (1919).

[21]Explica en la introducción a las «Fundaciones legales del capitalismo» que su trabajo «trata únicamente de conceptos derivados de las decisiones de los tribunales ingleses y americanos, pero con un ojo puesto sobre los conceptos de los economistas mportantes, desde los fisiócratas hasta los tiempos modernos» (Commons, 1968, p. vi).

relaciones entre el derecho y la economía. No es sorprendente que la economía institucionalista haya nacido en los Estados-Unidos: el papel del mercado y de los tribunales en la regulación social es en este país es mucho más importante que cuando el marco jurídico se inspira más directamente del derecho romano, formulado más bien para prever situaciones que se podrían dar en un futuro.

Esto da un papel esencial en la elaboración y la aplicación de la normativa económica a las decisiones judiciales, más que a las leyes, en la medida en la cual los tribunales reaccionan directamente ante los conflictos planteados por la evolución económica y tecnológica. Encontramos este hilo conductor pragmático en la reflexión sobre la tierra. Un buen ejemplo, lo dan los enunciados de los primeros economistas institucionales, Commons en particular, relativos en particular al papel respectivo del mercado y del Estado (o bien, más generalmente, de las instituciones) que inspiraron ulteriormente las medidas agrarias tomadas en el período del *New Deal*. A lo largo de este y de la segunda guerra mundial (período 1933-1945), el Estado pasó a ser un actor esencial del escenario agrario: las consecuencias de la crisis de los años 1930 sobre la agricultura exigieron políticas nuevas. El gobierno intervino directamente la cuestión agraria al implementar, en el marco del *New Deal* impulsado por el presidente Franklin Roosevelt, distintos programas: conservación de los suelos, congelamiento de las superficies cultivadas, desarrollo rural e incluso reforma agraria en las antiguas haciendas esclavistas del Sur (Delahaye, 2001a). Sus responsables eran a menudo profesores universitarios (muchos exalumnos de Commons en la Universidad de Wisconsin, una de las cunas de la economía institucional ver Gilbert y Baker, 1995). Incluso si el alcance real de los programas no se correspondió siempre con la amplitud de sus objetivos declarados, su implementación le daba un papel activo al Estado. La segunda guerra mundial iba a cambiar las prioridades, pero es solamente después de 1945 que las expresiones de duda en cuanto a la validez de la imagen del *Agricultural Ladder* se expresan con más precisión. Resulta menos posible acceder a la propiedad subiendo los escalones del *Ladder* para quienes no son hijos de propietario. Cada vez más, es a través de una transmisión intrafamiliar que se llega a ser dueño de la tierra. Es el *New Agricultural Ladder* (Harris, 1950), en el cual la propiedad

[22] Las normas de trabajo es un concepto cercano a la definición amplia del término «instituciones», que engloba tanto las reglas sociales formales (leyes, reglamentos, estatutos, etc.) como las normas formales e informales queregulan el comportamientode los agentes sociales en el mercado.
[23] El anexo 3 presenta su vista de la evolución de la concepción jurídica de propiedad, a partir de decisiones de la Corte Suprema de los Estados-Unidos.

se encuentra más determinada por el origen social que por la habilidad individual para subir los escalones del *Ladder*. La proporción de arrendatarios en los agricultores baja paralelamente de 38,8 % en 1940 a 19,8 % en 1959. Por otra parte, los programas agrarios del *New Deal*, puestos en segundo plano durante la guerra[24], no fueron realmente reactivados. La propiedad de la tierra agrícola en los Estados-Unidos ya no tenía tanta relevancia en la reflexión de los economistas, tanto por la percepción del fin de la crisis agrícola que por «la menguante importancia económica de la tierra agrícola» (Schultz 1953, p. 124). La evolución tecnológica permitía que la producción agrícola fuera suficiente, lo que, según Salter (1946) demostraba que «el sistema funciona», y no se percibía necesidad de cambios.

Sin embargo, si bien la preocupación doméstica sobre el acceso a los terrenos agrícolas perdió parte de su importancia, la reflexión sobre la cuestión de la tierra en el extranjero, y particularmente en los países del Sur, ocupó desde 1945 un lugar cada vez más relevante para el gobierno de los Estados Unidos, y por consiguiente para la investigación académica norteamericana. Vale la pena detenernos en este aspecto. Al fin de la segunda guerra mundial, la orientación de los Estados Unidos hacia una promoción activa de reformas agrarias como un factor importante de política extranjera se percibe en las directivas dadas a las fuerzas de ocupación, tanto en Alemania (según Raup - 1951, p. 206- una «Directiva al Comandante en Jefe de las fuerzas U.S. de ocupación respecto al Gobierno Militar de Alemania» insistía en «la necesidad de una disolución de las grandes propiedades como condición previa de un Gobierno Alemán Democrático») como en el Japón (Hewes, 1949, p. 251: «La política agraria de la Ocupación aliada en el Japón era parte de una política general que apuntaba directamente a la eliminación de las causas de la guerra así como el establecimiento de instituciones democráticas.»). Pareciera ser la organización de la exportación de la reflexión jeffersoniana sobre la libre propiedad de la tierra como base de la democracia (Barrington Moore publicó en 1966 su análisis de «Los origines sociales de la democracia y de la dictadura», en el cual relacionaba esta con una elevada proporción de grandes terratenientes, y aquella con la predominancia de pequeños y medianos productores agrícolas). Efectivamente, fue bajo la presión de los Estados Unidos que la reforma agraria se efectuó en Corea del Sur, Taiwán y Japón. Además, el contexto internacional de la Guerra Fría va dar una importancia nueva a la cuestión de la tierra en la política exterior de los Estados-Unidos.

[24] Franklin Roosevelt «anunció que el 'doctor New Deal' pasó a ser el 'doctor ganar la guerra'» (Gilbert y O'Connor 1998, p. 120).

El revelador de esta situación pudiera haber sido la presentación por Polonia, en la Asamblea general de las Naciones-Unidas en 1950, de un proyecto de resolución sobre la reforma agraria. Los Estados-Unidos, tomados por sorpresa, tuvieron que aprobar el proyecto, introduciendo ciertas modificaciones (Egand, 1966). Aprendiendo la lección, trataron demostrar su preocupación por fomentar reformas agrarias, con el objetivo de no dejar a la Unión Soviética usar el tema en la confrontación con los países occidentales. Las prioridades geográficas van a modificarse otra vez con la revolución cubana de 1959. Hasta esta fecha, les Estados Unidos habían mantenido su tradicional política de apoyo a los gobiernos latino-americanos que cuidaban en general los intereses de los grandes terratenientes. Sin embargo, reaccionaron rápidamente ante la victoria de Fidel Castro, al crear la Alianza para el Progreso, destinada a promover transformaciones socio-económicas en América Latina, dentro de las cuales la reforma agraria era un componente esencial, para evitar la formación de guerrillas campesinas. Esto correspondía a un resurgimiento de formulaciones institucionalistas, en la medida en la cual el mercado no había reestructurado la estructura agraria latifundista durante desde la independencia de los países del sur del continente, y el proyecto era establecer nuevas instituciones verdaderamente redistributivas de los derechos de propiedad. La reforma agraria integraba también los planteamientos de políticas de tierra de las instituciones multilaterales con sede en Washington.

Fue en este marco, producto más de preocupaciones de política extranjera que de necesidades domésticas, que se observa un resurgimiento de la toma en cuenta del institucionalismo en la reflexión sobre las políticas de tierras en los Estados Unidos. Se diversificó con el surgimiento del enfoque neoinstitucionalista y sus distintas corrientes.

Neoinstitucionalismo y derechos de propiedad

Se puede considerar que la primera formalización del neoinstitucionalismo corresponde a Ronald Coase, autor representativo de la reflexión pragmática del institucionalismo que vincula las decisiones judiciales con la práctica cotidiana de la economía. Su artículo de 1960 sobre «el problema del costo social», considerado como fundador de las reflexiones sobre el costo de las transacciones, pareció por cierto, simbólicamente, en el *Journal of Laws and Economics* («Revista jurídica y económica»).[25]

[25] Si bien la ciencia económica no parece haber considerado la importancia del costo de transacción antes del trabajo de Coase, los monjes del convento de Ambert ya lo dominaban muy bien en el siglo 14 como lo enseña el anexo 4.

En este, Coase insistía sobre la importancia de tomar en cuenta el costo de las transacciones, el cual corresponde a los gastos incurridos en la búsqueda de la información necesaria para establecer la transacción, en la definición de los términos de esta y el control de su ejecución La economía clásica no consideraba estos aspectos. Coase inició y fundamentó de esta manera la reflexión sobre los costos de las transacciones en general, incluyendo el de la información, necesaria para llevarlas a cabo. Estos pueden resultar particularmente importantes. North (2005) estima que los costos de transacciones cuentan por más de 50% del Producto Interno Bruto de los Estados Unidos.

Después de Coase, las primeras propuestas de la economía institucional fueron retomadas por las distintas corrientes de los economistas neoinstitucionalistas, que comparten las opciones esenciales del enfoque de los precursores, en particular en sus análisis de la cuestión de la tierra: el acento puesto en la relación de sus propuestas con la práctica, la importancia de la jurisprudencia basada en las decisiones de los tribunales, así como el lugar central dado a las instituciones[26] en la regulación económica. Sin embargo, presentan una opción metodológica centrada en el cálculo microeconómico comparable a la de los neoclásicos en relación con los clásicos. Ya aludimos a las dificultades que presenta la modelización de varios datos institucionales (poder, información, relaciones sociales, etc.), las cuales cuestionan su puesta en ecuación.

Se puede observar tres corrientes en los enfoques neoinstitucionales, que formulan una reflexión en términos de derechos de propiedad, costos de transacción, y asimetría informacional.

• *La reflexión en términos de derechos de propiedad como arreglos institucionales*

Vimos que los arreglos institucionales corresponden a los ajustes realizados por los actores sociales en la estructura institucional ante los cambios ocurridos en los factores de la economía. North y Thomas (1970), enfocando la evolución económica del mundo occidental de 1100 a 1800, insistieron en dos factores esenciales: cambios demográficos e innovaciones tecnológicas.

[26] El sentido del término varía según los autores. Para algunos, se trata esencialmente de las «normas sociales, convenciones y otros elementos del marcoestructural de la integración social» (Bardhan 1989 p. 3). Otros incluyen formas concretas de organizaciones sociales Estado, familia, etc. (de Janvry, Sadoulet y Thorbecke 1993).

Su análisis descansó principalmente en los cambios en las modalidades de los derechos de propiedad. Un poco más tarde, North (2005) profundizó la reflexión. Para él, cualquiera estructura de derechos de propiedad se hace obsoleta con la evolución demográfica y tecnológica. Los actores sociales elaboran entonces nuevos acuerdos institucionales, creando una nueva estructura de derechos de propiedad. De tal manera, North enfoca el desarrollo económico como regulado por una sucesión de cambios institucionales.

• *Les costos de transacción:*

Es el enfoque relacionado lo más directamente con el análisis de Coase, quien escribía (1960, p. 15):

> … para llevar a cabo una transacción sobre el mercado, es necesario encontrar con quien uno quiere realizarla, informar a la gente que es lo que uno desea llevarla adelante y sobre cuales bases, negociar el acuerdo, establecer el contrato, llevar a cabo la inspección necesaria para asegurar el cumplimiento de los términos del contrato, etc. Estas operaciones resultan a menudo muy costosas, suficientemente costosas, cualquier sea la tasa de interés, para impedir la realización de numerosas transacciones que pudieran ser llevadas a cabo en un mundo en el cual los precios se determinarían sin ningún costo.

La existencia del costo de transacción modifica el análisis clásico de la regulación por el mercado. Origina ventajas diferenciales para los agentes que operan en el mercado. Por ejemplo, el costo de una transacción puede variar según las características de los agentes que la realizan. Zia (1989, p. 357) mostró, a partir de un estudio de casos en una región de Bangladesh, que:

> «...el costo real de los préstamos formales para pequeños préstamos era más elevado que él de los prestamos informales, mientras que, para elevados prestamos, las prestamos formales resultaban más baratos que los prestamos informales. Así, los grandes deudores se beneficiaban de un subsidio en el mercado formal.»

Y de Janvry, Sadoulet et Thorbecke (1993, p. 569) consideran que «la comunidad rural se caracteriza por mercados altamente imperfectos, con reducidos costos de transacción al interior, pero costos elevados hacia el exterior.» Este enfoque brinda una explicación de los disfuncionamientos del mercado en relación con el modelo neo-clásico. En la práctica, ofrece también importantes orientaciones metodológicas: en una situación concreta, lleva a examinar el detalle de cada una de las etapas de los distintos tipos de transacción según los agentes sociales que las llevan a cabo. El costo de

transacción integra también el análisis más global evocado más arriba, que propone una interpretación de la evolución de las sociedades basada en los cambios en el costo de las transacciones, inducidos por la evolución tecnológica (North y Thomas 1970), cambios que presionan a la evolución de las instituciones.

• *La asimetría informacional*

La asimetría informacional es una propuesta próxima a la de los costos de transacción (Bardhan 1989, Stiglitz y Weiss, 1981). Descansa en la constatación que los agentes quienes intercambian en el mercado no poseen el mismo nivel de información (Carter 1996), particularmente en las transacciones sobre la tierra, en las cuales la transparencia resulta frecuentemente deficiente. Los costos diferenciales de las transacciones y la asimetría informacional originan la segmentación de los mercados entre distintas categorías de agentes. El costo de transacción varía en las compraventas de derechos de tierra en el caso venezolano. En el mercado formal, el pago de los derechos al Registro varía entre 5 y 20% del monto de la venta. En el mercado informal de bienhechurías en tierras del IAN/ INTI, el costo total de transacción (incluyendo los eventuales honorarios de abogado y gastos de notaría así como el costo de los días gastados en la compra) resulta en general inferior al 5 % de este monto (González 2001, Montoya 2001, Páez 2002, Rivera 2000). Por otra parte, la dotación de reforma agraria, y la transmisión por herencia de la parcela del beneficiario, tienen un costo de transacción muy reducido: menos del 1% del valor estimado de la parcela.

1.4. Los enfoques multilaterales de las políticas de tierras: El «Post Washington Consensus»

A partir de 1980, se pueden observar planteamientos, nutridos de la reflexión sobre las situaciones domesticas de los Estados-Unidos, que a su vez orientan las medidas de políticas de tierras originadas, por su mayor parte, en los organismos multilaterales de desarrollo, en particular el Banco Mundial (BM) y, para el continente americano, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Como estos postulados resultan también compartidos por la Agencia de Desarrollo Internacional del gobierno de los Estados-Unidos (USAID) y buena parte de los universitarios de este país, constituyeron el llamado «*Consensus* de Washington»[27]. Paralelamente, la creciente preocupación por la deuda del Sur, dramatizada por la crisis de México en 1982, llevó à considerar (Carter 1996, p. 4) «la intervención inoportuna del Estado» como «la principal causa de los problemas de desarrollo». En este contexto, la

reforma agraria se presentaba como un programa típico de una intervención excesiva de los poderes públicos. El «*Consensus* de Washington» dictaminó las grandes líneas de las políticas de tierras implementadas en el Tercer-Mundo en los años 1980 y 1990, que insistían en el mercado como regulador de la cuestión de la tierra, la retirada del Estado en la ejecución directa de los programas de desarrollo, y el reforzamiento de los derechos de propiedad privadas vía el acento puesto en programas de catastro y de modernización del registro de la propiedad, el mejoramiento de los parámetros del mercado (apuntando a la reducción de los costos de transacción y al mejoramiento de la información de los agentes presentes en el mercado de tierras que evocamos más arriba). Se volvió en los 1990 a une posición menos extrema, para contemplar las formas de redistribución de la tierra tanto por el mercado como por la reforma agraria. Es el «*Post Washington Consensus* » (Stiglitz 1998). Propone une «reforma agraria asistida por el mercado» et insiste en tópicos descartados por las políticas enfocadas exclusivamente en el mercado, tales como una formación modulada de los derechos de propiedad, y un esfuerzo de reconocimiento de la variedad de los derechos de tierra existentes en cada caso, los cuales no estaban tomados en cuenta por los programas anteriores.

En términos generales, las propuestas referidas a la cuestión de la tierra, formuladas en el marco de los organismos multilaterales, se centran en estos aspectos. Toman escasamente en consideración otros aspectos esenciales, tales como la importancia de las relaciones de poder en la implementación de las políticas de tierras, aludidas más arriba, o la pluralidad de derechos de propiedad existentes sobre un mismo terreno. Sin embargo existen excepciones, como por ejemplo el análisis de Klaus Deininger (2003) publicado por el Banco Mundial.

1.5. El agrarismo, teoría de los derechos de propiedad del campesino: Un intento de precisión del ámbito de «lo agrario»

El enfoque agrarista puede relacionarse con las formulaciones institucionalistas, en la medida en la cual postula el libre juego del mercado como perjudicial para los campesinos, es decir una importante fracción de los productores agrícolas, e insiste en el necesario papel del Estado para regular el acceso a los derechos de propiedad de la tierra. Sin embargo, el término tiene un contenido variable según las sociedades y los momentos. Por esto, y dada su relevancia en los enfoques venezolanos del campo, es

[27] Ver Williamson, 1993 y Bierkester 1993.

importante detenernos en un intento de precisión, siguiendo un hilo conductor histórico, que parece ser el más explicativo.

1.5.1. El origen romano

El término «agrario» nació en Roma, donde las llamadas *leyes agrarias* regulaban el acceso a las tierras públicas. No había posesión gratuita de la tierra propiedad del Estado sin el acuerdo del «pueblo». Este era representado formalmente por el Senado, a pesar de ser compuesta mayoritariamente tal alta asamblea por representantes de las grandes familias patricianas terratenientes de la época. Las tierras públicas eran el premio de la conquista y su atribución a oficiales y soldados permitía disminuir el costo en dinero de la administración del Estado. Además, eran a menudo arrendadas contra pago de un alquiler. Pero cumplieron también otro propósito, el de satisfacer las necesidades de los ciudadanos pobres vía adjudicación (Nicolet 1988).

Lo agrario se refería pues al otorgamiento por el Estado romano a particulares (para los pobres en forma gratuita, y pagando alquiler para los demás ciudadanos), de tierras obtenidas en las conquistas. Esto muestra la importancia que tuvieron las guerras para aportar nuevas tierras públicas a disposición del Estado romano (además de proveer esclavos cuya necesidad crecía debido a su débil tasa de reproducción). El alquiler de estas tierras ingresaba a las arcas fiscales, y su adjudicación gratuita a «los ciudadanos pobres» correspondía a un proceso de reforma agraria que permitía mantener la lealtad de sus beneficiarios hacia el gobierno, así como facilitar la custodia de las fronteras del imperio romano por parte de los colonos allí asentados (Andreau 2010).

Esta reforma agraria, realizada a partir de las tierras conquistadas, así como el alquiler o la venta de las tierras públicas, y la atribución de terrenos de desigual superficie entre oficiales y soldados vencedores, a manera de haberes militares, requerían toda una administración de registro y catastro de las adquisiciones y de los desprendimientos de tierras por parte del Estado (descrita por Andreau, 2010 y Nicolet, 1988).

Sin que tuvieran una etiqueta tan específica, existieron otras «leyes agrarias» en tiempos más remotos todavía. Ya evocamos el Código de Hammurabi, rey de Babilonia en 1792-1750 AC, quien promulgaba numerosas disposiciones en relación con el manejo de las tierras cedidas por el Estado a soldados y oficiales. Para Finet (1998, p. 53), esto requería «un verdadero ejército de empleados del catastro...». Un panorama de la regulación de los derechos de tierras por el Estado faraónico en Egipto, hace más de tres mil años, lleva a la misma observación (Moreno García, 2009).

La última de las leyes agrarias romanas fue promulgada en 44 A. C. Posiblemente la dificultad de encontrar tierras que fueran disponibles para su adjudicación y se encontraran más o menos cerca de la capital del imperio impedía continuar las adjudicaciones. Pero también la concentración creciente de la propiedad reducía las superficies disponibles (Andreau, 2010). El fracaso de las luchas para su redistribución hacia la plebe urbana y los soldados desmovilizados, lideradas por los Gracos a fines del siglo 2 A.C. habían ya marcado el ocaso de los programas agrarios (Rostovtseff, 1988).

Siguiendo esta pauta antigua, el otorgamiento de tierras por el Estado como producto de conquista militar o colonización ha sido una constante en el mundo entero hasta el siglo 20, en particular en América Latina donde se realizó a partir de las tierras que eran de las comunidades precolombianas. En Venezuela, los repartimientos de peonías (21,40 ha) y caballerías (42,80 ha) a través de las mercedes y composiciones coloniales (Fundación Polar, 1988) relevaban de este mismo enfoque «agrario», si bien estuvieron en la práctica sesgados hacia los más poderosos dentro de los ejércitos conquistadores. Es también el caso de los haberes militares otorgados a soldados y oficiales del ejército libertador a partir de las tierras baldías o confiscadas a los españoles, los cuales fueron también acaparrados posteriormente por los más grandes caudillos (Salcedo-Bastardo, 1976).

En su primera acepción, lo «agrario» se refiere pues a las tierras repartidas por el Estado, tanto como «premio de la conquista», es decir su repartición entre militares (según las situaciones, a soldados, oficiales o ambos) así como su adjudicación entre los «ciudadanos pobres». Desde entonces, bajo el término agrario (o agrarismo, en tanto conjunto de planteamientos y de políticas referidos a lo agrario), se cobijaron varias acepciones del término que nos interesa revisar. Nacieron en determinadas situaciones históricas que vale la pena examinar para explorar el concepto.

1.5.2. Las múltiples expresiones del agrarismo

Después de su vigencia en el imperio romano, el uso del término «agrario» desapareció de los enfoques socioeconómicos, a pesar de la pertinencia de su contenido a lo largo de la historia, expresada en las permanentes luchas y reivindicaciones por la tierra en la historia mundial (Un ejemplo entre tantos: Durante la revolución francesa, el «Manifiesto de los iguales» de Babeuf proclamaba, el 30 de noviembre de 1795: «La tierra no es de nadie. Reclamamos, queremos el disfrute comunal de los frutos de la tierra: los frutos son de toda la gente.») Volvió a tener vigencia en el siglo 19 en Europa,

donde la necesidad de abastecer las ciudades de acelerado crecimiento llevó los gobiernos a proponerse la intensificación de la producción agrícola a través de medidas de apertura del mercado, en particular el de tierras, según los postulados del liberalismo elaborados por los economistas clásicos. Polanyi ((1992, p. 185) indica al respecto que, en Europa, «la libertad de contratación se extendió a la tierra entre 1830 y 1860.» Y explica (Polanyi, 1992, pp. 185-186) cómo, ante los efectos devastadores de estas medidas sobre los campesinos que debían alienar su tierra, se pretendió volver a protegerlos en una cierta medida al establecer:

> …estatutos expresamente promulgados para proteger las habitaciones y ocupaciones de las clases rurales contra los efectos de la libertad de contratación.... En el continente, eran principalmente la ley estatutaria y la acción administrativa las que salvaban al inquilino, el campesino, el jornalero agrícola, de los efectos más violentos de la urbanización.

Una renovada necesidad de proteger a los pequeños productores de Europa se presentó en las últimas décadas del siglo 19, esta vez ante las consecuencias desastrosas para los campesinos de la segunda ola de globalización. La disminución drástica del costo del traslado de las mercancías, inducida por el mejoramiento tecnológico de los transportes marítimos (buques de vapor) y terrestres (ferrocarriles) permitió llevar a menor costo hacia los puertos europeos las cosechas de las fértiles tierras de los Estados Unidos, Australia, Canadá, Rusia y otros países. Los productores agrícolas europeos se vieron profundamente afectados por esta competencia. Los lores ingleses, terratenientes de estirpe feudal, se opusieron mucho tiempo a la promulgación de leyes que rebajaran los altos aranceles que ellos habían impuesto en las llamadas «leyes de granos» para las importaciones de productos agrícolas con el fin de proteger la producción local y por ende la renta que percibían de sus arrendatarios. Carlos Marx utilizó este ejemplo en su análisis de la renta absoluta de la tierra. En Francia, los campesinos se vieron profundamente afectados, y el líder del partido socialista Jean Jaurès supo describir su situación en términos particularmente elocuentes en 1897 ante los diputados de aquel país (citado en Mazoyer y Roudart, 1997, p. 355):

> Ahora vemos que sobre su parcela están presentes no solamente fuerzas naturales, sino fuerzas económicas, fuerzas sociales, fuerzas humanas [...] De una cosecha a la otra, con la misma labor, el precio de su trigo disminuye casi constantemente. Desde medio siglo, en las grandes planicies de la India, de Rusia, del Oeste Americano, otros hombres trabajan, a menor costo; y toda

> esta producción, bruscamente acercada por la velocidad de los grandes buques, pesa sobre él constantemente.
>
> Vemos pues que los pueblos y los continentes lejanos surgen ahora a través de la neblina, como duras y masivas realidades, y es tal vez de la cantidad de trigo sembrada por un granjero del Oeste americano, del salario pagado a los jornaleros pobres de la India, y también de las leyes promulgadas en todas las partes del mundo respecto a aduana, impuestos y monedas, que dependerá el precio de su trigo, el precio de su trabajo, tal vez su libertad y su prosperidad.

Polanyi (1992, p. 186) analizó esta nueva etapa:

> Cuando fructificaron las grandes inversiones involucradas en la construcción de barcos y ferrocarriles, se abrieron continentes enteros y una avalancha de granos cayó sobre la desdichada Europa. ... Afrontando la destrucción total de su sociedad rural, Europa central se vio obligada a proteger a sus campesinos mediante la introducción de leyes de granos.

Carabaña (1990, p. 224) muestra cómo la «crisis agraria» provocada por esta situación en Prusia indujo el surgimiento de «partidos agraristas… que presionaron a los gobiernos para la erección de aranceles protectores». Esta reivindicación era formulada por los terratenientes del Este (los llamados *junkers*), quienes controlaban estos partidos agraristas. El canciller prusiano, Bismark enfrentó la crisis en dos direcciones: a través del aumento de los aranceles a la importación de granos para satisfacer a los *junkers*, y vía «reparto de tierras al pequeño campesinado». Así era configurado el agrarismo europeo de esta época, controlado por los terratenientes, pero que aglutinaba amplios sectores campesinos.

1.5.3. Las expresiones modernas del agrarismo

En el siglo 20, este enfoque del agrarismo que une a campesinos y terratenientes en una alianza paradójica se da en varias situaciones. Vale la pena examinar algunas de ellas para aclarar las distintas acepciones del mismo término.

Europa Central entre las guerras mundiales: terratenientes y campesinos unidos

Un agrarismo peculiar se generó en Europa Central, entre las dos guerras mundiales. Por ejemplo, en Polonia, bajo la dictadura de derecha de Mariscal

Pildsuski[28], se promulgó una ley de reforma agraria en 1920 que redistribuyó entre pequeños productores una superficie correspondiente a 20% de la Superficie de las Explotaciones Agrícolas (SEA) del país. El dictador se «apoyaba principalmente en las fuerzas armadas y la nobleza conservadora del Este de Polonia» así como sobre el partido campesino (Enciclopedia Británica, art. Pildsuski). La «nobleza conservadora» era ciertamente terrateniente, sin embargo apoyó esta reforma agraria. En la misma época, una coalición de los partidos campesino y conservador promulgó también leyes de reforma agraria (en 1920-21) en Rumania. En Bulgaria, los «agraristas» obtuvieron la mayoría en las elecciones de 1920, contra los partidos burgueses, y promulgaron una ley agraria que expropió los dominios de la corona, de la iglesia, y los terrenos privados de más de 30 ha de superficie, para repartir entre los sin tierras. En Checoslovaquia, el «partido agrarista» (alianza campesinos-terratenientes checoslovacos) promulgó una ley agraria en 1919, que expropiaba los terratenientes de origen húngara y alemana que poseían más de 50 ha.

La España franquista: ¿Cuál agrarismo?

En España, la reforma agraria republicana respondía al concepto agrario original de repartición de tierras entre los campesinos. Las cifras disponibles no concuerdan en cuanto a la superficie afectada: Bernecker (2009) propone una superficie de 573.000 ha, es decir 2,5% de la SEA del país repartidos en los años 1930, mientras las cifras de Malefakis (1971) apuntan a un 20%. Esta reforma fue seguida por una ambigüedad agraria en el período franquista. Alares (2010, p.57) presenta un panorama esclarecedor de los orígenes del «discurso agrarista en la España de Franco», que incluso vale para otras formulaciones «agraristas», como lo veremos más adelante. Muestra cómo, ante

> ...el trastorno de las jerarquías tradicionales [debido a la emergencias de las masas a fin del siglo 19 con la proclamación de la Primera República, y la secularización de sociedades hasta entonces estructuradas alrededor de valores religiosos O.D.], en esta búsqueda de ambientes más estables de orden político y moral, la referencia a la tierra y al espacio rural fue -paradójicamente en un mundo lanzado al progreso técnico-, uno de los principales asideros.

[28] Fundador de la República de Polonia, quien gobernó en 1918-1922 y 1926-1930.

El autor agrega (Alares, 2010, pp. 58-59):

> … la apelación al mundo rural… se convirtió] en material político tanto para reaccionarios como para los más sofisticados adalides de la revolución conservadora… Así… la exaltación de las virtudes campesinas y el medio rural se convirtieron en ingredientes relevantes dentro de propuestas políticas más concretas, como el catolicismo social y el fascismo.

Y describe como esta «exaltación» se plasmó en el llamado catolicismo social (al origen de la creación de la Confederación Nacional Católico-Agraria –CNCA- en 1916, que defendía los intereses de los grandes y pequeños propietarios, con banderas de restricciones a la importación de productos agrícolas, establecimiento de precios mínimos al productor, defensa de la propiedad privada). Pretendía unir las clases rurales «frente a los agentes externos a la sociedad rural» (tales como «el sistema financiero y las políticas estatales, el proletariado y el socialismo, etc...»). Esta instrumentalización del mundo rural al servicio de los intereses de la gran propiedad fue una característica de numerosos «agrarismos», como lo veremos. El autor prosigue su análisis (Alares, 2010. p. 61): «Al discurso de la *soberanía campesina* difundida por el catolicismo social se acoplarían en la década de los treinta los nuevos elementos aportados por el fascismo como la intensificación del carácter trascendente, el ultra nacionalismo y un pretendido afán revolucionario.» Alares (2010, p. 61) aclara las connotaciones racistas de estos «nuevos elementos», inspiradas por las prédicas hitlerianas (para los ideólogos del III Reich, «los campesinos alemanes eran los depositarios de la esencia inmaculada de la raza, los auténticos arios») y fascistas italianas (que exaltaban al «campesinado como depositario de las esencias nacionales y raciales»). Indica «El fascismo encontró en el campesino la esencia misma de la raza, el germen puro de la nación española…» (Alares, 2010, p. 62). En estas premisas se ubicaron los escasos ensayos de colonización agraria franquista, que pretendía «restituir el orden social alterado por la Reforma Agraria republicana…» (Alares, 2010, p. 67), basados en la creación del Instituto Nacional de Colonización (INC) en 1939, sin realización notoria en su vida burocrática (ver Alares, 2010, pp. 64-80). Merlet (2016) señala sin embargo 58 000 colonos instalados en menos de 500 000 ha entre 1940 et 1980, lo que representa un impacto muy reducido sobre la estructura de los derechos de propiedad, de 2,5% de la SEA afectados en 40 años. Las líneas de Alares presentan un análisis del doble discurso agrarista del franquismo: propone proyectos de pueblos de colonos, programas para acompañarlos,

pero no les da financiamiento ante la resistencia de los terratenientes, y porque el éxodo rural era finalmente indispensable para la industrialización.

La Italia de Mussolini, y las realizaciones posteriores

El análisis de Milza (2005, p. 844) parte de la importancia del campesinado de este país durante la primera guerra mundial: «…conscientes del papel que jugaron en el conflicto, los campesinos esperan, de la vuelta a la paz, la mejora de su suerte y la solución al problema de las tierras, imprudentemente prometidas después de Caporetto» [gran derrota italiana ante Austria, en 1917. O.D.]. Se produjo en 1919 un «…vasto movimiento de ocupación de los grandes predios romanos: .Bajo la dirección de sus dirigentes sindicales, socialistas et católicos… los desmovilizados toman posesión de las tierras al sonido de las campana y de las fanfarrias.» Sigue el autor (Milza, 2005, p. 845): Los «agrarianos»[29] dejan pasar la tempestad, pero no tardan en crear milicias privadas en la espera de apoyar al fascismo». Y expresa (Milza, 2005, p. 846) que el PPI, Partido Popular Italiano, ancestro de la Democracia Cristiana, «reclama la distribución de los predios cultivados, pero no cuestiona el principio mismo de la propiedad latifundista.» Ahora bien (Milza, 2005, p. 852), el programa del partido fascista, creado en 1919, incluye «la repartición de las tierras». Pero, en 1920, en la Italia del Norte, (Milza, 2005, pp. 854-855), los «agrarianos financian los squadristas [fascistas] y utilizan sus servicios para destruir las organizaciones campesinas y poner fin a la ocupación de las tierras y a los contratos ventajosos que les arrebataron los arrendatarios, medieros y asalariados». Esto desencadenó la violencia fascista en el campo al fin de 1920. En los años 1930, el Estado favoreció «de manera sistemática a los agrarianos» (Milza, 2005, p. 881). Pero se dictaron algunas «medidas parciales», tales como la ley Serpieri que permitió, en 1934, la parcelación de algunos *latifundia* y propietarios medianos: al terminar un programa de saneamiento del campo romano, se distribuyeron 60.000 ha entre 3.000 productores, que pertenecían en su mayoría a los campesinos medianos (Milza, 2005). Vemos que la inquietud del fascismo italiano por las medidas agrarias no pretendía ir más allá de realizaciones puntuales y ambiguas. La preocupación por unas medidas agrarias más contundentes correspondió a la Democracia Cristiana de la postguerra (Milza, 2005, p. 931): «Apegada por filosofía y por razones electorales a la

[29] Grandes propietarios intensivos, de la Liga de Defensa Agraria. Para nosotros, el término agrariano refiere a los movimientos liderados por grandes propietarios. O.D.

pequeña propiedad familiar, la DC buscó un remedio para esta situación [la yuxtaposición de inmensos predios mal explotados y de explotaciones minúsculas O.D.] al lanzar en 1950 una reforma agraria que debía producir la expropiación [contra indemnización O.D.] … de un millón de hectáreas de *latifundia* mal manejados para ubicar a 180.000 familias.» Fraticelli (2010) ofrece datos regionalizados que muestran que es en el sur de Italia, el *Mezzogiorno*, que esta reforma es más presente. Si bien se repartieron solamente 2,04% de la SEA de 1947, este autor (Fraticelli, 2010, p. 18) considera que esta redistribución tuvo un importante papel:

> La reforma agraria permitió sin duda la redistribución de una parte importante de las tierras sub cultivadas a favor de los productores familiares et su integración en mecanismos de mercado más dinámicos. La observación a posteriori de los efectos de la reforma permite afirmar que esta redistribución tuvo un impacto no solamente sobre los aspectos socialesy políticos, sino también un impacto económico que ha permitido el desarrollo del papel del mercado.

Volveremos a observar, en el estudio de la reforma agraria venezolana (capítulo 4) esta relación entre reforma agraria y desarrollo del mercado.

Polanyi y el agrarismo

Ya presentamos la paradoja de reformas agrarias llevadas a cabo por coaliciones de gobierno que incluían terratenientes y campesinos. Ahora bien, Polanyi, en su estudio ya citado de «la gran transformación» (1992), es decir la transformación que llevó al dominio de la economía de mercado a nivel mundial, pone en perspectiva histórica al mercado de la tierra, en el capítulo denominado inspiradamente: «El mercado y la naturaleza». Observaremos ahora esta problemática; veremos cómo expone uno de los aspectos centrales para la definición de las distintas posturas del agrarismo.

Lo inicia la frase citada más arriba que evoca la complejidad de la formación de un mercado de tierras, después de la cual pasa a enfocar la complejidad que revistió dicha hazaña (Polanyi, 1992, p. 182):

> La proposición [según la cual «la economía de mercado involucra a una sociedad cuyas instituciones están subordinadas a requerimientos del mecanismo de mercado»] es tan utópica respecto de la tierra como lo es respecto de la mano de obra. La función económica es sólo una de muchas funciones vitales de la tierra. Inviste de estabilidad a la vida del hombre; es el sitio de su habitación; es una condición de su seguridad física; es el paisaje

> y son las estaciones. … la separación de la tierra y el hombre, y la organización de la sociedad en forma tal que se satisficieran los requerimientos de un mercado inmobiliario, formaban parte vital del concepto utópico de una economía de mercado.

Es decir que Polanyi veía la constitución de un mercado de la tierra (así como de los del trabajo y del capital) como una construcción intelectual, que parecía utópica para la época (vimos que Madjarián -1991- hablaba al respecto del «invento de la propiedad»). El economista húngaro pasó entonces a enfocar las mercancías que llama «ficticias» porque no son verdaderamente mercancías según los cánones de la economía clásica: no han sido creadas por el trabajo humano. Se trata de la tierra y el capital, junto con la moneda. Polanyi considera que no son comparables a las demás mercancías, a pesar que los economistas las enfocaron como tales en sus construcciones teóricas. En particular, la tierra tiene otras «funciones vitales» para el hombre que la de ser intercambiada en el mercado.

Polanyi no era por cierto el primero que tenía esta preocupación. Tanto el cristianismo como el islam plantearon la duda de cómo pudiera el hombre comprar y vender la tierra, cuando para estas religiones, esta es obra de Dios. Ya San Thomas de Aquino se preguntaba si el hombre pudiera obtener el «dominio natural» (en el lenguaje teológico de la época, quería decir la propiedad, cuya característica principal es de poder disponer, es decir vender, donar, alquilar, hipotecar, destruir, etc.) de «cosas» que él no ha creado, y cuya «naturaleza» no puede modificar (Renoux-Zagamé, 1985). Para el teólogo italiano del siglo 13, la tierra, creada por Dios, es una de estas «cosas». Su propiedad es un «don de Dios». Un ejemplo concreto de esta situación lo brindan las «bulas alejandrinas» a través de las cuales vimos que el papa Alejandro VI, como representante de Dios en la tierra, transfirió a las coronas de Portugal y España, poco después del retorno de Cristóbal Colón de su primer viaje, las «tierras descubiertas y por descubrir» (veremos más detalles al respecto en el capítulo 3). Esta visión de la tierra propiedad de su Creador se encuentra en la religión islámica, cono lo indica Hourani (2008, p. 60) quien cita el autor Al-Tabari (siglo 9) en su descripción del Califato de Bagdad y relata las palabras del fundador de su ciudad capital en el siglo 8, el califa Al-Mansur: «La tierra es de Díos. Él ordena que la hereden aquellos a quienes elige entre sus servidores, y el resultado de eso es que lo temen.» El jefe apache Gerónimo (lo citamos más arriba por la película que cuenta su historia) decía en sus memorias (Gerónimo, 1983, p. 54), a propósito de los orígenes de los Apaches: «A cada tribu que creaba, Usen [el dios creador de la mitología de los Apaches. O. D.] otorgaba también un territorio». No se puede ofrecer

ejemplos más convincentes del inextricable enlazamiento de la tierra con las instituciones humanas enunciado por Polanyi, y del carácter utópico, percibido por el economista húngaro, de la creación de su mercado en sociedades cuya religión sostenía tales dudas respecto a la posibilidad de intercambiarla en un mercado.

Pero Polanyi iba más allá del análisis de las complejidades de la mercantilización de la tierra. Enfocó las consecuencias socio-políticas del desarrollo del mercado tanto de productos como de la tierra agrícola que evocamos más arriba, y observó la formación del agrarismo peculiar, reuniendo campesinos y conservadores (éstos últimos siendo a veces terratenientes) en las paradójicas alianzas que se dieron en Europa. Explicó (1992, p. 183) a partir de una cita de Brinkman, un estudioso alemán del desarrollo de la economía de mercado en los años 1920, las condiciones que llevaron al establecimiento de un mercado de la tierra en Europa:

> Se buscaba la eliminación de todas las reclamaciones de las organizaciones de vecindad o parentesco, especialmente las de los aristócratas y las de la Iglesia, reclamaciones que exceptuaban a la tierra del comercio o la hipoteca.

Esta frase vuelve sobre la vinculación de la tierra con las instituciones humanas (vecindad, parentesco, y también doctrina religiosa antagonista al mercado de la tierra), y también sobre la necesidad de enfrentar a los «aristócratas» latifundistas, quienes no vendían sus posesiones sino la transmitían a través de la sucesión familiar o de la dote matrimonial. Polanyi (1992, p. 183) agregaba que esta «eliminación» siguió un complicado proceso:

> se logró mediante la fuerza y la violencia individuales, algo mediante la revolución desde arriba o desde abajo, algo mediante la guerra y la conquista, algo mediante la acción legislativa, algo mediante la presión administrativa, algo mediante la acción a pequeña escala de personas privadas durante largos periodos de tiempo. En Francia y gran parte del continente, el Código napoleónico instituyó las formas de propiedad de la clase media, haciendo de la tierra un bien comerciable y de la hipoteca un contrato civil privado.

La reflexión llevada a lo largo del siglo 18, llamado «de las luces» por ser un período de desarrollo de un enfoque sociopolítica que se consideraba guiado por la razón, no impidió que al inicio del siglo 19, el redactor de este Código civil napoleónico, Portalis, se preguntara si era posible creer que «el hombre pueda llegar a ser propietario del suelo que no es su obra, que debe durar más que él, y que está sometido solamente a leyes que él no hizo»

(citado en Renoux-Zagamé, 1985, p. 13). Es decir que la duda metafísica seguía presente en el mismo jurista quien dictaminaba las reglas formales de funcionamiento del mercado de la tierra, las cuales debían justamente eliminar las trabas que pudiera establecer la enseñanza de la Iglesia para frenar el desarrollo de dicho mercado.

Polanyi (1992, p. 184) explicó cómo los mercados de productos agrícolas y de tierras se extendieron debido al proceso de urbanización, después de la eliminación de las tradicionales trabas al mercado de la tierra:

> ...[el] segundo paso, que se traslapaba con el primero, fue la subordinación de la tierra a las necesidades de una población urbana en rápida expansión. ...Se suponía que los excedentes de granos proveyeran a la vecindad, en particular al pueblo local; hasta el siglo XV, los mercados de granos tenían una organización estrictamente local. Pero el crecimiento de las ciudades indujo a los terratenientes a producir primordialmente para la venta al mercado…

Y observó (Polanyi, 1992, p. 184) que, si bien desde «el siglo XVIII, por otra parte, el derecho común de la tierra actuaba como un conservador del pasado frente a la legislación modernizante, finalmente ganaron los benthamistas, y la libertad de contratación se extendió a la tierra entre 1830 y 1860.» Polanyi precisa que Bentham, jurista inglés del inicio del siglo 19, escribía: «Existe la condición más favorable para la prosperidad de la agricultura,… cuando no hay heredades, ni dotaciones inalienables, ni tierras comunales, ni derecho de redención, ni diezmos...» Otra vez el requisito de romper el vínculo de la tierra con las instituciones humanas se hace determinante.

La reflexión de Polanyi alcanza otra dimensión, cuando considera que las consecuencias últimas de un acabado desarrollo de una economía de mercado tendría efectos extremadamente destructores (1992, p. 76). Para él, si no se pone limitaciones al desarrollo del libre mercado, «la...naturaleza se encontraría reducida a sus elementos, el ambiente natural y los paisajes contaminados, los ríos ensuciados, la seguridad militar comprometida, el poder de producir alimentos y materias primas destruido.» Es decir que, al mismo momento en el cual se forma el mercado, se implementaron regulaciones para impedir las posibles consecuencias de su completo desarrollo. Como lo explica el mismo autor (1992, p. 84):

> Mientras por un lado los mercados se desarrollaban sobre la tierra entera y la cantidad de mercancías implicadas creció en proporciones increíbles, del otro lado toda una red de medidas y de políticas dio a luz instituciones poderosas

> con el fin de entrabar la acción del mercado relativa al trabajo, la tierra y la moneda. La sociedad se protegió ella misma contra los peligros inherentes a un sistema de mercado autorregulado.

Una mirada rápida sobre las políticas de tierras venezolanas, y latinoamericanas en general, permite ver que tales regulaciones institucionales se desarrollaron paralelamente al mercado de la tierra: no solamente las reformas agrarias, sino las adjudicaciones de terrenos baldíos a los menos pudientes, las limitaciones de superficie en las ventas de baldíos, las regulaciones referidas a los ejidos, etc., han sido partes integrantes del panorama agrario latinoamericano. Los gobiernos justificaban tales medidas para permitir y proteger el acceso a la tierra de los más pobres. Veremos que tales regulaciones se pudieron observar en Venezuela desde los primeros tiempos de la conquista hasta los actuales momentos, aun cuando sus resultados fueron en general ambiguos y poco consistentes con los objetivos que se les asignaba.

Y el economista húngaro profundiza la reflexión de la alianza entre campesinos y conservadores en varios países de Europa, a la cual ya aludimos (1992, p. 186):

> Las clases mercantiles patrocinaron la demanda de movilización de la tierra. Cobden sorprendió a los terratenientes de Inglaterra con su descubrimiento de que la agricultura era 'negocio' [es decir economía comercial regida por las leyes capitalistas O.D.] y que quienes quebraran deberían abandonar la actividad. Las clases trabajadoras se manifestaron a favor del libre comercio en cuanto se hizo evidente que abarataba los alimentos. Los sindicatos se convirtieron en los bastiones del anti agrarismo, y el socialismo revolucionario calificó a los campesinos del mundo como una masa indiscriminada de reaccionarios.

Estas frases de Polanyi consideraban una forma de agrarismo que reunía a campesinos y terratenientes en contra del desarrollo del mercado, para evitar que este causara que «quienes quebrarán deberían abandonar la actividad». Y el economista, recordándonos las palabras de Jaurès citadas más arriba, planteaba las consecuencias que pudiera tener el desarrollo de una agricultura comercial fundamentada en la constitución de un mercado de la tierra y sometida a la competencia internacional (1992, p. 186):

> Poco tiempo después surgía el problema de la protección en lo referente a las poblaciones agrícolas de países y continentes enteros. Si no se frena al libre comercio internacional, eliminará inevitablemente a organismos compactos

> de productores agrícolas cada vez más grandes. … Cuando fructificaron las grandes inversiones involucradas en la construcción de barcos y ferrocarriles, se abrieron continentes enteros y una avalancha de granos cayó sobre la desdichada Europa. ... Afrontando la destrucción total de su sociedad rural, Europa central se vio obligada a proteger a sus campesinos mediante la introducción de leyes de granos.

Polanyi alude entonces a la necesidad, evocada más arriba, que tuvieron los países de Europa central de promulgar leyes que protegían su soberanía alimentaria y por ende a sus campesinos en el siglo 19, antecedentes de las reformas agrarias que iban a implementar en el siglo 20. Apunta que esta protección no se aplicaba en los países coloniales (1992, p. 186):

> La protección que el hombre blanco podía procurarse fácilmente, a través de la posición soberana de sus comunidades, estaba fuera del alcance del hombre de color mientras que careciera de un gobierno político.

Y nuestro autor apunta a las bases de la alianza extraña de conservadores y campesinos en la Europa central de los años 1920 y 1930, motor de las peculiares reformas agrarias de la época. Explica el complicado juego político entre sindicatos, campesinos, conservadores urbanos y terratenientes que originó un fugaz agrarismo aliando campesinos con partidos reaccionarios en los años 1920 (Polanyi, 1992, pp. 187, 190-191):

> … la gran influencia de los intereses terratenientes en Europa occidental, y la sobrevivencia de las formas de vida feudales en Europa central y oriental durante el siglo XIX, se explican fácilmente por la vital función protectora de estas fuerzas en el retraso de la movilización de la tierra...
>
> La historia del decenio de 1920 sería inexplicable de otro modo. Cuando se rompió la estructura social de Europa central, bajo la tensión de la guerra y derrota, sólo la clase trabajadora estaba disponible para la tarea de mantener en marcha al sistema. En todas partes se entregó el poder a los sindicatos y los partidos socialdemócratas: Austria, Hungría, incluso Alemania, se declararon repúblicas a pesar de que jamás había existido en estos países un partido republicano activo. Pero… el peligro no era el bolchevismo sino el abandono de las reglas de la economía del mercado por parte de los sindicatos y los partidos obreros, en una emergencia. … Esto explicaba el notable cambio ocurrido en algunos países, de una dictadura de los trabajadores industriales, supuestamente, a la dictadura efectiva del campesinado. A lo largo de los

> años, el campesinado determinó la política económica en varios estados en los que normalmente desempeñaba un papel apenas modesto. Ahora resultaba ser una clase disponible para el mantenimiento de la ley y el orden en el elevado sentido moderno de este término.

Polanyi muestra como el auge del poder político de los campesinos europeos de la época, que alcanzó a promover une reforma agraria en ciertos países, se derrumbó cuando fueron eliminadas las fuerzas capaces de bloquear el desarrollo del mercado, principalmente los trabajadores urbanos (Polanyi, 1992, p. 191):

> Mientras que los campesinos fuesen la clase capaz de eliminar estas fuerzas [la dictadura de la clase obrera O.D.], su prestigio se mantenía elevado y podían mantener como rehenes a la clase media urbana. En cuanto la consolidación del poder del Estado y - antes aún - la formación de la clase mediana en tropas de asalto por parte de los fascistas, liberaron a la burguesía de su dependencia del campesinado, se derrumbó rápidamente el prestigio de este último. Una vez neutralizado o vencido el «enemigo interno» en la ciudad y en la fábrica, el campesinado quedó relegado a su modesta posición anterior en la sociedad industrial.

Y Polanyi (1992, 192) comenta que «la influencia de los grandes terratenientes no compartió este eclipse» [del campesinado], debido a la necesidad de su producción agrícola frente a la posibilidad de una nueva guerra. «La 'reagrarización' de Europa central, iniciada por el temor a los bolcheviques, se completó con el emblema de la autarquía. Además del argumento del 'enemigo interno', había ahora el argumento del 'enemigo externo'». Lo que quedó de este agrarismo peculiar de Europa central fue barrido por la segunda guerra mundial y sus secuelas. Vale la pena sin embargo prestar atención a esta modalidad del agrarismo, para dar cuenta de las múltiples acepciones del término, las cuales pueden corresponder a configuraciones políticas en las cuales los campesinos están aliados con la burguesía urbana conservadora, y a veces con los terratenientes nacionales (Vimos los ejemplos de Polonia y Checoslovaquia, y las propuestas del fascismo naciente en España).

La variedad de agrarismos y «agrarianismos» en la Europa del siglo 20: un intento de sistematización

Varias expresiones de estos agrarismos que florecieron en la Europa en el fin del siglo 19 y la primera mitad del siglo 20 insistieron en reivindicarlos

«valores rurales» como premisas de su análisis, ante el desarrollo de la urbanización y el temor a la desaparición del campesinado. Vamos a detenernos en este punto, en la medida en la cual, como lo veremos, está todavía presente en varios planteamientos que se reclaman del agrarismo: exaltan los valores rurales y, en contraparte, cuestionan la modernidad basada en lo urbano. Sin embargo, debido a la heterogeneidad de los agentes sociales implicados, estas propuestas no corresponden a una base conceptual única, sino presentan formulaciones diversas. Jollivet (1996) propone un inventario de las visiones de la cuestión agraria en Europa desde el fin del siglo 19 que vale la pena visitar. Considera que el término 'agrario' vuelve a «inventarse» en aquel momento (hemos visto más arriba el contexto de esta reaparición), desconectado de su origen romano, que lo vinculaba estrictamente con la dotación de tierras por parte del Estado. Para Jollivet, la palabra adquiere un sentido mucho más amplio. Refiere al conjunto de las relaciones sociales que caracterizan la propiedad de la tierra, los debates y luchas correspondientes, las legislaciones de tierras, y las políticas económicas «tanto generales como específicamente dirigidas a la agricultura» (Jollivet, 1996, p. 19). Ahora bien, existen varias acepciones del término, que se pueden asociar con diferentes configuraciones de clases en el campo, y con los distintos enfoques correspondientes. El autor considera en primer lugar los que llama «agrarismos de derecha», las cuales empezaron «siendo la expresión de la gran propiedad aristocrática antirrepublicana y antidemocrática antes de revestir la forma más exclusiva de un conservatismo a base religiosa… bajo la forma… de los corporatismos vinculados con los regímenes totalitarios de la segunda mitad del siglo 20 [se refiere en particular a las dictaduras española y portuguesa. Vimos la caracterización que hace Alares del agrarismo franquista], pero reviste igualmente una versión asociada con los regímenes parlamentarios» (Jollivet, 1996, p 20). Para el autor francés[30], frente a estas versiones de «agrarismos de derecha» se plantean otras, correspondientes a un «agrarismo de izquierda», las cuales se ubican entre un polo de reflexión socialista, que analiza a los «trabajadores de la tierra» como proletarios, y un polo «campesinista» que apunta a la defensa de las «poblaciones campesinas» y de sus especificidades.

Hervieu (1996, p. 134) propone una definición general del agrarismo: «Entendemos como ideología agrarista y unitaria un sistema de representación

[30] Existen complicaciones lexicológicas cuando los autores franceses enfocan la cuestión agraria. En francés existen las palabras «*agraire*» (agraria)y «*agrarien*», con un sentido distinto: lo «*agraire*» se refiere alcampesino, lo «*agrarien*« en las configuraciones de alianza entre campesinos, medianos productores, terratenientes, etc., mientras en otros idiomas «agrario» refiere a las dos configuraciones.

que considera la tierra y su puesta en valor como la riqueza primera y que considera el mundo agrícola en sus múltiples componentes sociales como la base de la organización social…» Este fundamentalismo agrarista «se desarrolla en el fin del siglo 19, en el momento en el cual la agricultura europea va modernizarse y empezar su declive numérico.» Para él, el agrarismo es una ideología del mundo agrícola como un todo, sin entrar en las especificidades apuntadas por Jollivet. Barral (1968) integra las distinciones de este último autor, pero en una postura que reivindica a los agricultores como un todo. Considera que, el agrarismo corresponde a la fuerza social de los agricultores ante la sociedad industrial (Barral, 1961). Aplica el término a los pequeños como a los grandes, a los hombres de derecha como de izquierda, a los políticos y a los sindicalistas. Expresa una reivindicación del mundo rural dirigida contra la industria urbana. Hervieu (1996), a propósito del caso europeo, distingue más bien el agrarismo, orientado a la defensa de los pequeños agricultores contra los grandes, del fundamentalismo agrariano («*agrarien*»), que tiene un papel más o menos mistificador, al apuntar a una reivindicación del agro en su conjunto, refiriéndose a una identidad común definitivamente perdida con el proceso de modernización quien separa cada vez más a los productores modernos de los demás, así como a un pasado común pero caduco, para mantener una representación común de los agricultores.

Además de ofrecer esta visión de un agrarismo europeo con múltiples expresiones, a veces contradictorias entre sí, los autores franceses citados apuntan a otra dimensión, cuando observan que «la cuestión agraria resulta ser una faceta, o una formulación parcial de la cuestión de las relaciones ciudad-campo» (Jollivet 1996, p. 21). En este plan más amplio, proponen las dos imágenes opuestas, explicitadas por Jollivet en los siguientes términos:

- La ciudad, como encarnación positiva de la modernidad, frente al campo, testigo de los caducos callejones sin salida que hay que combatir en todos los planos;
- Los campesinos, como seres sanos, trabajadores, respetuosos del orden, buenos padres de familia (definición que Jollivet relaciona con el «agrarismo de derecha». Veremos que Casanova -1963- expresa una visión comparable para el caso venezolano) o más bien supersticiosos, antirrepublicanos que viven en condiciones miserables (visión de los sectores que el autor califica de «progresistas»).

Hervieu señala estas distintas versiones como estereotipos inscritos en un pasado caduco. Es cierto que tanto la ruralización de la ciudad, como la urbanización del campo, están inscritas en el desarrollo de la llamada nueva ruralidad. Sin embargo, las exponemos aquí porque corresponden a políticas

que se han aplicados en contextos muy variados, por ejemplo en el marco de la lucha contra el éxodo rural, a menudo considerado como inconveniente, tanto para el campesino como para el país. Volveremos sobre este tema, en particular en el estudio del caso venezolano.

Dentro de las corrientes de pensamiento que coexisten con los pensamientos agraristas, vale la pena detenerse en dos ejes aparentemente antagónicos: la visión expresada en la llamada «doctrina social de la Iglesia», y la (o las) visión(es) marxista(s).

1.6. El marxismo y lo agrario. La doctrina social de la Iglesia

La cuestión agraria en el marxismo

A menudo, los enfoques de lo agrario por parte de los analistas marxistas no ofrecen definición del término. Por ejemplo, el Partido Comunista de Cuba publicó en 1976 un opúsculo colectivo, «Sobre la cuestión agraria y las relaciones con el campesino», que no define los términos utilizados en el título de la obra, la cual enfoca esencialmente la situación del campesinado en Cuba y en determinados países: implícitamente, la cuestión agraria enfocaría esencialmente al campesino.

Sin embargo, algunos relevantes autores marxistas han tenido una propuesta más amplia en cuanto a la definición de la cuestión agraria. El primero de ellos es el mismo Carlos Marx. A pesar de haber plasmado en su análisis del capital la segura desaparición del campesino (y pues de la cuestión agraria en su sentido más estrecho, el cual se limitaría estrictamente a lo vinculado con el campesinado) ante los embates del capitalismo[31], expresó dudas al respecto frente a determinadas situaciones, en particular la problemática rusa. Preguntado al respecto por una luchadora social rusa, Vera Zassoulich, exiliada en Ginebra, Marx le contesta en 1881(Marx, 1965, tomo 2, pp. 1356 y sg.)[32]:

---

[31] En este sentido, las líneas que preceden muestran que las propuestas de Polanyi permiten ver como el análisis de Carlos Marx era más bien esquemática en su enfoque de la desaparición del campesino. Polanyi describe los factores que evitaron esta anunciada desaparición: el temor de la dictadura del «bolchevismo», que, junto con el temor de las consecuencias que tendría la desaparición de los frenos al desarrollo sin límites del mercado, se tradujeron por medidas protectoras del campesino: éste se mantuvo en todos los países de la Europa Continental, en contra de las predicciones de Carlos Marx.

[32] Esta respuesta fue elaborada a partir de varios borradores, lo que indica la importancia que Marx daba a la pregunta planteada. Estos borradores se contradicen en algunos puntos, quiere decir que la reflexión no fue sencilla. Ver el texto en el anexo 5.

> En el fondo del sistema capitalista, existe pues la separación radical del productor de los medios de producción… La base de toda esta evolución, es la expropiación de los productores. No se ha cumplido todavía radicalmente sino en Inglaterra pero todos los demás países de Europa Occidental siguen el mismo movimiento (el capital, edición Francesa, p. 135).
> La «fatalidad histórica» de este nacimiento está expresamente restringida a los países de Europa Occidental.

Y el autor del Capital observa que en Rusia es posible que el campesino evolucione de otra manera, en particular debido a la permanencia del *mir*, la comunidad campesina tradicional en este país. Quiere decir que para él, la desaparición del campesino anunciada en su obra no se produciría necesariamente en otras situaciones que las de Europa Occidental.

Más tarde, el marxista alemán Karl Kautsky propuso una visión más global, en su obra intitulada precisamente «La cuestión agraria», escrita en 1898. Vale la pena resaltar el subtítulo que agrega el autor: «Análisis de las tendencias de la agricultura moderna y de la política agraria de la social democracia»; estas palabras abarcan un universo mucho más amplio que la problemática campesina, y reivindican «la agricultura moderna» como parte de la cuestión agraria. En cuanto a la política de la social democracia, explica que su objetivo es entender porque el voto socialista rural en Alemania no ha progresado a la par del mismo voto en las ciudades. Esto lo obliga a tener un enfoque que vaya más allá del proletario rural y del campesino, e incluya a los demás pobladores del campo. Más adelante, el autor explica cómo el estudio se reveló cada vez más complejo, a lo largo de su elaboración (Kautsky, 1966, p. 2):

> Se trata de ver, en cuanto que fenómeno parcial de un proceso total, todas las cuestiones particulares de la cuestión agraria: la relación entre la grande y la pequeña explotación, el endeudamiento, el derecho de sucesión, la escasez de mano de obra, la competencia de ultramar, etc.; las cuales son por regla general investigadas cada una por separado y como fenómenos aislados.

A pesar de haber sido, años después, despreciado e injuriado como «renegado» por varios teóricos marxistas es probablemente el autor marxista de su época quien más atinadamente enfocó el tema. Expone en dicha obra (Kautsky, 1966, p. 12):

> Si se quiere estudiar la cuestión agraria según el método de Marx, no hay que limitarse al problema de saber si la pequeña explotación tiene un porvenir en la agricultura, sino que, por el contrario, hay que ampliar el estudio de las

> transformaciones de la agricultura dentro del régimen de producción capitalista. Vale decir averiguar cómo el capital se apodera de la agricultura, la transforma, destruye las viejas formas de producción y de propiedad y crea la necesidad de nuevas formas.

Kautsky nos dice en estas líneas que la cuestión agraria no es solamente la de la pequeña finca, sino la de todas las formas de producción que evolucionan en el campo. El mismo Lenin (quien más tarde iba a execrarlo), en el momento en el cual da cuenta del recién publicado libro de Kautsky (Lenin, 1899), alababa al marxista alemán, compartía su enfoque, y consideraba la cuestión agraria como la evolución de todos los tipos de explotaciones agrícolas en una región o un país dados.

Lamentablemente, esta visión amplia del desarrollo de la cuestión agraria que podían expresar Marx y, más sistemáticamente, Kautsky, fue negada por la gran mayoría de sus seguidores, quienes consideraban necesaria la desaparición del campesino para la realización del socialismo: la colectivización y estatización forzadas de la agricultura rusa realizada por Stalin, la de los países socialistas de Europa del Este (con la relativa excepción de Polonia), de China y Vietnam, mostró un desprecio y un desinterés abismal por el destino de las comunidades campesinas, lo que originó un retraso en la producción agrícola en estos países, reconocido por varios autores. Citemos al agrónomo francés René Dumont quien escribía después de un largo estudio en el terreno de la campiña rusa: «La agricultura es el punto débil de la economía soviética, porque el koljoziano sigue siendo el último proletario.» (Dumont 1966, P. 333). Cuba presenta una situación distinta, en la medida en la cual el gobierno revolucionario reconoció en cierta medida los derechos sobre la tierra de los aliados tempranos de la revolución, los campesinos de la sierra. Sin embargo, el tratamiento estatal de las demás tierras, no poseídas por los campesinos, produjo efectos similares al que obtuvo en la Unión Soviética (el mismo Dumont, simpatizante de la revolución cubana en sus inicios, planteaba que la agricultura no permitió un nivel decente de abastecimiento de la población de la isla -Dumont 1970). Y el reciente despegue agrícola de China y Vietnam se debe al reconocimiento de las especificidades de la producción campesina, después de los fracasos de la colectivización en los dos países (en particular del «gran salto adelante» y de las comunas populares en China): a partir de los años 1990, las autoridades del partido comunista de estos países entregaron, a comunidades y grupos familiares, derechos sobre la tierra asegurados por un muy largo período,

permitiendo el auge de la producción y su venta en el mercado nacional e internacional. Quiere decir que reconocieron el papel fundamental del campesino en sus países, y que este está lejos de desaparecer como lo pensaba la ortodoxia comunista hasta este momento.

La doctrina social de la Iglesia católica

En los temas agrarios, la Iglesia católica mostró planteamientos que evolucionaron en la segunda parte del siglo 20. Los principales puntos indicados por el Pontificio Consejo Justicia y Paz (2004) insisten en varios aspectos:

Los problemas vinculados con la concentración de la propiedad de la tierra, cuando un pequeño número de latifundistas posee la mayoría de las tierras cultivables mientras una multitud de pequeñísimos propietarios, de arrendatarios y de colonos cultivan el resto de las tierras, a menudo de peor calidad. Plantea que el latifundio es característico hoy en día del régimen de la tierra en muchos países.

La industrialización realizada a expensas de la agricultura: para la Comisión, muchos países en vías de desarrollo se han basado sobre todo en la convicción, a menudo no justificada, de que la industrialización rápida puede mejorar el bienestar económico general aunque tenga lugar a expensas de la agricultura. La consiguiente caída de sus ingresos ha afectado duramente a los pequeños productores hasta el punto que muchos de ellos han abandonado la agricultura. Concluye que todo esto ha favorecido el proceso de concentración de la propiedad de la tierra.

La condena del latifundio: Para la doctrina social de la Iglesia católica, el latifundio está en neto contraste con el principio de que la tierra haya sido dada para todo el mundo y no solamente para los ricos, de modo que no hay ninguna razón para reservarse en uso exclusivo lo que supera a la propia necesidad cuando a los demás les falta lo necesario. El latifundio, de hecho, niega a una multitud de personas el derecho de participar con el propio trabajo al proceso de producción y responder a sus necesidades y a las de sus familias. La enseñanza social de la Iglesia denuncia también las injusticias intolerables provocadas por las formas de apropiación indebida de la tierra por parte de propietarios o empresas nacionales e internacionales, en algunos casos apoyadas por instituciones del Estado, que, pisotean todo derecho adquirido y, a menudo, incluso los títulos legales mismos de posesión del suelo, despojando a los pequeños agricultores y a los pueblos indígenas de sus tierras. A la condena del latifundio y de la apropiación indebida, contrarios al principio del destino universal de los bienes, la doctrina social añade la de las

formas de explotación del trabajo, sobre todo cuando éste es remunerado con modalidades indignas.

Esta breve revista de las concepciones agrarias, agraristas o «agrarianas» a través del tiempo y del espacio nos enseña una complejidad y una variedad que impulsan a considerar con cautela las distintas propuestas agraristas, en la medida en la cual descansan sobre supuestos distintos y, a veces, antagónicos.

Enfocaremos ahora algunas versiones venezolanas de «lo agrario».

1.7. Un panorama venezolano del «agrarismo»

Los distintos enfoques

Paradójicamente, la mayor parte de las numerosas obras venezolanas cuyo título trata explícitamente el tema agrario no explicitan su definición (ver, por ejemplo, Troconis 1962, Casanova 1999 y 2002, Soto 2006, Llambi sin fecha, y Comisión Agraria Nacional del Partido Comunista de Venezuela 1960). Esta pareciera ser subentendida, como si fuera un concepto compartido por todos los interesados en el tema. Trataremos observar en cuál medida el contenido de estas obras pudiera aportar elementos para la precisión del significado que tendría, para sus autores, el vocablo usado tan a menudo. En términos generales, los textos citados enfocan la cuestión agraria como la problemática de los campesinos, sus orígenes, su evolución histórica, y proponen políticas para su tratamiento. Llambi enfoca «los temas de estudio que tradicionalmente se han conocido como 'la cuestión agraria'» (Llambi, sin fecha, p. 1), sin precisar mayormente cuáles son estos temas. Es decir que, cualquier sea el enfoque de los autores (aquellos referidos cubren un amplio abanico de posturas teóricas), éstos coinciden en considerar el contenido del término como comúnmente aceptado y compartido por sus lectores. Si fuera así, no sería necesario un esfuerzo de precisar el contenido del término. Sin embargo, veremos que esta precisión hace falta, frente a la diversidad de criterios existente.

Por ejemplo, una definición restrictiva de «lo agrario» se encuentra en Vargas (1975, p. 24), quien lo opone a «lo agrícola» en los siguientes términos:

> El vocablo agrícola se refiere exclusivamente a los recursos y fenómenos biofísicos-químicos científicos y tecnológicos que intervienen en el aprovechamiento racional de la tierra tales como: la calidad, carácter de los cultivos, ciclos vegetativos, plagas, injertos, híbridos, riegos, abonos, condiciones climáticas. Por lo cual a simple vista se entiende que se integra

> de lleno al objeto de estudio de las ciencias naturales...Lo agrario es competencia del sociólogo, del economista, del dirigente político-campesino, del jurista. Lo agrícola por lo contrario es objeto de estudio de los diversos especialistas del agro: del ingeniero agrónomo, del técnico agropecuario, el médico veterinario.

Esta definición restringe singularmente el ámbito tanto de lo agrario como de lo agrícola, considerando cada uno como el campo exclusivo de determinadas profesiones. Resulta difícil asumirla, en la medida en la cual parece paradójico eliminar de «lo agrario» el desempeño profesional, por ejemplo, del ingeniero agrónomo.

Sin embargo, algunos autores venezolanos parecen proponer un concepto de cuestión agraria distinto, que va más allá de una reflexión enfocada esencialmente en el campesino. Ya, en 1959, para Salvador de la Plaza, el especialista agrario cercano al Partido Comunista de Venezuela (de la Plaza, 1973-77, tomo 1), el problema agrario se refiere a la repartición de la tenencia de la tierra y a las formas de producción, tomando en cuenta las relaciones entre campo y ciudad, agricultura e industria: tiene un enfoque amplio, en la línea de Kautsky. Más recientemente Duque Corredor (2008, p. 17) alude a la etapa actual del derecho agrario, en la cual

> la actividad agraria es algo más trascendente que mantener o adquirir la propiedad… Por tanto, si en sus inicios [el derecho agrario] fue el derecho de la tierra y de la propiedad, luego de la reforma agraria, hoy día, es el derecho de la actividad agraria que comprende integralmente la pluralidad de sus fines y de las diversas actividades auxiliares, conexas y complementarias, así como las relaciones derivadas del mercado de los productos agropecuarios y de la agroexportación.

Se presenta en estas líneas una visión más amplia de la cuestión agraria que la que observamos en las precedentes décadas.

Lo urbano y la cuestión agraria

Vale la pena observar la referencia negativa a lo urbano que está presente en varios trabajos que se reclaman del agrarismo. En este sentido, Torres (2009, pp. 113 y sg.) examina el «mito agrario» como central en la «nostalgia de los pensadores venezolanos desde la irrupción del petróleo». Cita (Torres, 2009, p 121) a Joaquín Marta Sosa, a propósito de la expresión «sembrar el petróleo»:

> *Sembrar* no es una metáfora industrial moderna, urbana, es una metáfora agrorural. Es decir, la Venezuela postpetrolera debe ser una Venezuela prepetrolera, y regresar a la economía productiva, es decir a la del campo, como si el petróleo fuese un túnel en el tiempo cuya oscuridad debe desaparecer para hacer posible el mito del eterno retorno, en este caso el de la recurrencia mítica de lo agrario.

Nos detendremos en algunos planteamientos sobre el tema. Varios autores venezolanos y latinoamericanos insisten en la necesidad que el campesino se estabilice en el campo, para que no vaya a la ciudad, donde su calidad de vida desmejoraría. Por ejemplo, Casanova (1999, p. 11) considera que:

> … De esta suerte, los campesinos que abandonaron sus tierras, vivían mejor en ellas que en la ciudad pero se quedan en ésta. .... El problema de fondo es el abandono de la agricultura por la influencia de los europeos y los norteamericanos….Cuando nos quieren sustituir la agricultura por la industria nos hace un gran daño, porque nosotros no tenemos formación para esta etapa, y lo que ganamos a meternos a industriales es desarticular nuestra vida de agricultores.

Más adelante (*ibid*., p 16), insiste: «Debemos programar pues el regreso [al campo de los campesinos idos a la ciudad]...».

Gómez (2002, 191-192) retoma las propuestas de Casanova:

> ...de allí que los [países] avanzados utilizan la industria, son países industrializados, por esto, en un afán por alcanzar el desarrollo, los nuestros han pretendido industrializarse. Pero en la industrialización está su fracaso porque ésta es muy costosa... al imitarles el camino, los nuestros se endeudaron y el endeudamiento externo les mantiene bajo la dominación de aquellos. Pero la historia nos dice que hay otro camino para salir del subdesarrollo, el camino de la agricultura, que fue el seguido por los americanos del norte. ...hay que aceptar que el campo debe mantener en él a los campesinos, y esto no se puede lograr sino con la reforma agraria.

Uno de los objetivos de la reforma agraria debe ser, según estos autores, el de detener el éxodo rural e incluso instrumentar el regreso de los campesinos a la ciudad. El mismo Gómez (2002, p. 193) considera que:

> Los primeros éxitos ostensibles [de la reforma agraria] fueron los siguientes:
> a. Haber detenido las invasiones anárquicas de varias fincas privadas, incluso cumpliendo su función social.

b. Haber servido de escudo al movimiento guerrillero que se desarrollaba en varios estados del país y

c. Haber contenido la migración interna a las grandes ciudades.

Cuarenta años después, al leer la prensa de los primeros años 2000, el considerar que la reforma agraria había detenido las invasiones de fincas privadas parece más una profesión de fe que un hecho objetivo. Y en cuanto a la contención de la migración interna a las grandes ciudades, el cuadro 1.1 no confirma tal observación, en la medida en la cual indica una constante disminución de la fracción rural de la población, antes y después de la reforma agraria de 1960.

Cuadro 1.1. Evolución de la población venezolana

Año	Población total	Porcentaje de población	
		Rural	Urbana
1920	2.400.000	85	15
1940	3.800.000	61	39
1950	5.000.000	48	52
1961	7.600.000	33	67
1971	10.700.000	23	77
1981	14.600.000	20	80
1991	18.100.000	16,3	83,7
2001	22.621.491	12,8	87,2
2011	28.946.101	11,2	88,2

Fuente: Censos demográficos, años indicados.

Ponce de León (2002, p. 187) retoma el mismo tema, citando a Casanova:

> Se me dirá que la extensión del urbanismo no es exclusiva de América Latina... pero su origen es distinto en los países avanzados y en los nuestros. Porque en aquellos el crecimiento urbano es determinado por el desarrollo, y entre nosotros por el subdesarrollo. En efecto, en países como EE.UU., los campesinos se vienen a las ciudades atraídos por el empleo que les ofrecen las empresas industriales; en tanto que en Venezuela y Brasil lo hace por la desposesión y la miseria que padecen en el medio rural.

Podríamos observar que los autores citados no parecieran haber leído las novelas de Charles Dickens que describen elocuentemente la miseria en

las ciudades inglesas del siglo 19, atestadas de campesinos que vinieron a la urbe para llevar un cotidiano infrahumano, ni la descripción de la expulsión de los campesinos ingleses hacia las ciudades que presenta Carlos Marx en su análisis de la acumulación primitiva, ni los escritos de Polanyi (1992[1944]) o Engels (1865 [1845]) sobre la pobreza urbana en Inglaterra en este mismo siglo 19. En los «países avanzados», el éxodo rural no ha sido tan idílico como a veces se quisiera presentar.

En realidad, el temor de la partida de los campesinos para la ciudad ha sido instrumentalizado en Venezuela desde la formación de las encomiendas, donde el encomendado necesitaba permiso para ausentarse (sin hablar de los esclavos, encadenados a la plantación). Posteriormente vino el requisito de una autorización para los peones que querían salir de la hacienda, autorización que debía ser visada por el tribunal de primera instancia correspondiente (CDCH-UCV, 1979). Hasta el fin de la dictadura del Benemérito Juan Vicente Gómez, el campesino que entraba en un centro poblado podía ser detenido en la alcabala y rechazado si no poseía los documentos necesarios. Es decir que, para el campesino, la libertad formal de desplazamiento a la ciudad es muy reciente en Venezuela. Pues conviene preguntarse en cuál medida la prohibición dispuesta en las leyes agrarias (Ley de Reforma Agraria de 1960, Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001) de traspasar sin permiso administrativo los derechos de tierra que les hubieran sido otorgados no releva de este mito para dificultar la migración del campesino a la ciudad. Volveremos sobre este tema (ver capítulo 4). En la historia de muchos países se encuentran disposiciones similares, y pueden perdurar hasta el presente, tal como en China o en Rusia donde el campesino no puede emigrar legalmente a la ciudad sin la debida autorización. Dedicaremos algunas líneas a estos casos que ejemplifican hasta los años actuales el intento de controlar administrativamente la migración campesina a la ciudad.

1.8. Éxodo rural y control migratorio: ejemplos de Rusia y China

El control de la migración a la ciudad en Rusia

En el tiempo de los zares, el control de la migración campesina era ejercido por el *mir*, la comunidad campesina aludida por Carlos Marx en su carta a Vera Zassoulich citada anteriormente. El *mir* estaba tradicionalmente «regido por reglas, costumbres particulares y tenía sus propios tribunales» (Crisenoy, 1978, pp. 36-37). En particular, decidía sobre la admisión de nuevos miembros

y el otorgamiento o la negación del pasaporte necesario para viajar a la ciudad. Después de las reformas de 1861 (que, en principio, abolieron la servidumbre) el campesino «tiene derecho a dejar el pueblo,…, si no debe impuesto, si pagó la mitad de la deuda [las leyes de 1861 lo obligaban a cancelar al señor el precio de la tierra que se le asignó, la que cultivaba anteriormente como siervo OD], si recibe un pasaporte y, sobre todo, si el señor del lugar no quiere retener sus brazos para su explotación.» (Crisenoy, 1978, p. 40). Archetti (1974, p. 324), confirma esta descripción, pero agrega que el campesino que quería un pasaporte solamente lo obtenía si «pagaba toda la deuda o se encontraba a alguien dispuesto a hacerlo». No era tan fácil, porque el *mir* tenía interés en «mantener a todos los miembros para no reducir la capacidad de satisfacer las obligaciones contraídas.» Agrega, a propósito de las reformas de Stolypin (realizadas después de la primera revolución rusa, en 1905): «La nueva legislación provocó una mayor movilidad en tanto ya no era necesario el pasaporte comunal...» (Archetti, 1974, p. 327).

Por cierto, Alexander Chayanov, el mismo economista rural ruso autor de los textos que comenta Archetti en la obra citado en las líneas precedentes, escribió (bajo el seudónimo de Ivan Kermniov, ver Kermniov 1976 [1920]) un libro que describe la utopía final de la voluntad de mantener el campesino en el campo. Vale la pena citar las palabras de un personaje de la novela, escrita en 1920 y ubicada en 1984: el autor imaginaba una sociedad donde los socialistas campesinos hubieran vencidos en 1930 a los socialistas urbanos, y se estableciera un Estado campesino que reestructurara completamente el país, reduciendo considerablemente la importancia económica y política de las ciudades. Es una descripción novelada del triunfo del agrarismo campesinista, realizado en una utopía:

> Gracias a la naturaleza profundamente sana de la explotación agrícola, el cáliz de dolor del capitalismo pasó al lado de ella et no tuvimos necesidad, para su desarrollo, de hacerle transitar esta vía. Tanto más que el ideal colectivista de los socialistas alemanes, que ofrecía a las masas laboriosas de ser los ejecutantes de las prescripciones políticas en cuanto a las tareas económicas, nos parecía también, desde un punto de vista social, muy lejos de la perfección, comparado con el sistema agrícola familiar en el cual la labor no se encuentras separado de la creación de formas de organización en las cuales la libre iniciativa personal otorga a cada ser humano la facultad de manifestar todas las posibilidades de su plena realización espiritual...

Ahora bien, la obligación de un pasaporte interno para vivir en la ciudad fue restablecida en 1932 en la Unión Soviética (Moine, 2003). Este requisito

para la migración persiste hasta los años actuales, bajo varias formas: la obligación de registrarse en el lugar de residencia (este registro podía ser negado) fue vigente hasta 1993; hasta ahora subsisten las normas adoptadas localmente para los candidatos a residir en una municipalidad determinada, y el «pequeño timbre negro que, sellado desde ochenta años sobre el pasaporte interior, rige la vida de los Rusos. Reforzado por Stalin en 1932 para impedir la migración de los campesinos hambrientos hacia las ciudades después de la colectivización de las tierras, atravesó los tiempos y sigue vigente, incluso cuando se simplificaron las reglas de su obtención. Exigido en los hoteles, al hospital, por el empleador, el banco, para comprar un carro, para votar, el sello negro sobre el pasaporte interior es una seria traba a la libertad.» (Jego, 2010).

El caso de China: éxodo rural y *hukous*

Los periódicos reseñan corrientemente las varias situaciones creadas en la actualidad por la obligación hecha a los campesinos chinos deseosos de migrar a la ciudad, de poseer el permiso correspondiente, el llamado *hukou*, muy difícil de obtener. El hecho de pasar de «rural» a «urbano» trae varias ventajas económicas: «Al urbanizarse, los rurales acceden a varias ventajas sociales que pueden liberar su capacidad para consumir, tales como poseer une propiedad alienable, cuando los campesinos no pueden vender su terreno, el cual pertenece a la colectividad.» (Pedreletti, 2009). El mismo texto expone cómo el modelo de industrialización de China, de exportación competitiva basada en un costo muy bajo de la mano de obra, está basado en este sistema de «*hukou*», cuya escasez obliga a los campesinos a migrar sin papeles en la ciudad, donde su situación administrativa precaria no les permite de reivindicar sueldos más elevados (Encontramos situaciones parecidas en varias problemáticas, por ejemplo la de los migrantes colombianos que migraban clandestinamente para cortar la caña de azúcar en Venezuela en los años 1970 - Gómez y Díaz, 1983). Este sistema va ser reformado, informó el gobierno chino el 30 de julio 2014, asegurando »la eliminación de las diferencias entre los *hukus* atribuidos en el campo y en la ciudad, aseguró el gobierno, sin precisar algún calendario» (Le Monde- AFP, 30/7/2014).

CAPÍTULO II

INDICACIONES GENERALES Y METODOLÓGICAS

INDICACIONES GENERALES Y METODOLÓGICAS

Introducción

Este capítulo presenta aspectos teóricos y de método referidos a las tres vías de acceso a la tierra enfocadas en el presente libro. Describe variables e indicadores que sustentan el estudio de cada punto[33]. Está organizado como sigue:

En primer lugar (2.1), se presentarán elementos de conceptualización de las tres vías de transmisión de los derechos de propiedad de la tierra que se estudian en los capítulos siguientes: las adjudicaciones por el Estado, el mercado y la transmisión intrafamiliar (sucesión). Seguidamente (2.2) reflexionaremos sobre la formación de la propiedad y su adjudicación por el Estado a través de la titulación. En cuanto a la transmisión de derechos vía el mercado (2.3), insistiremos sucesivamente en los aspectos conceptuales y metodológicos de su estudio, en primer lugar en cuanto al mercado de tierra y la mercantilización de la tierra; incluiremos una reflexión sobre el latifundio y su caracterización , debido a la primacía de la relación con el mercado (de tierra y de mano de obra) en su definición; en fin, incluiremos algunos aspectos generales sobre el arriendo de tierra, un tópico poco enfocado en general a pesar de su importancia. Expondremos (2.4) algunos elementos sobre la transmisión intrafamiliar de los derechos de tierra: los tipos de familia y las normas de sucesión. En fin, plantearemos el marco histórico del trabajo (2.5) y su marco espacial que descansa en las regiones agrícolas históricas (2.6).

[33] El anexo 6 detalla las fuentes primarias utilizadas en las investigaciones cuyos resultados presentamos en este libro.

2.1. Adjudicaciones por el Estado, mercado y transmisión intrafamiliar (sucesión): tres vías de transferencia de los derechos de propiedad de tierra

Siguiendo a Deere y León (2000), los derechos se adquieren y transfieren a través de tres procesos: su otorgamiento por el Estado (lo llamaremos genéricamente *la titulación*), su adquisición en el mercado, y su transmisión intrafamiliar realizada a través de la sucesión. Veamos algunas facetas de esta problemática en Venezuela.

El Estado otorga derechos (a través de varias formas de títulos: mercedes coloniales, enajenaciones republicanas de baldíos, dotación de reforma agraria, cartas agrarias, etc.), o reconoce, al formalizar de alguna manera (vía composiciones coloniales, regularización de la tenencia de la tierra de la reforma agraria, otorgamientos de títulos supletorios etc.) derechos formados en situaciones de hecho, constituidas fuera del marco legal a través de procedimientos que pudieron ser o no reconocidos en el marco de normas familiares, de la comunidad o de un determinado grupo. El Estado tiene un patrimonio histórico importante (ya aludimos a las tierras de la Corona, originadas en las bulas papales de 1493, que pasaron a ser baldíos de la Nación con la Independencia. Volveremos con más detalles sobre este punto). Por otra parte puede adquirir derechos de tierras para su redistribución, es la sustancia de los programas de reforma agraria. Enfocamos la acción del Estado en la constitución de los derechos de propiedad de la tierra agrícola en Venezuela en Delahaye (2001) y Delahaye (2003), donde se reseñan los datos disponibles en cuanto a las figuras históricas de otorgamiento de derechos por los organismos públicos, desde la colonia hasta fin del siglo 20. Las volveremos a examinar más adelante. Como lo veremos, no existen datos exhaustivos fidedignos de tales otorgamientos durante la colonia. Entre 1821 y 1935, el proceso más notorio ha sido la enajenación de baldíos, que traspasó a manos privadas 17,6% de la Superficie de las Explotaciones Agrícolas (SEA)[34], es decir menos de 0,15% anualmente. Entre 1958 y 2000 la reforma

[34] En la medida de lo posible, evaluaremos las superficies afectadas por los distintos procesos estudiados (adjudicaciones, compraventas en el mercado, sucesiones, etc.) en un determinado período con el porcentaje correspondiente de la superficie afectada en el total de la Superficie de las Explotaciones Agrícolas (SEA) indicada en el Censo agrícola más cercano (para el Censo de 1937, se tomará la suma de la SEA del Censo agrícola con la del Censo pecuario; los censos siguientes agregan los dos datos). Para el siglo 19 se tomará el Censo de 1937 como referencia, veremos que la SEA no parece haber crecido mucho, por lo menos en las últimas décadas del siglo

agraria traspasó más de la mitad de la SEA (un poco más de 1% anual de la SEA), y los títulos supletorios en tierras baldías reconocieron derechos sobre bienhechurías fomentadas, mas no sobre la tierra, en 6,1% de la SEA (el porcentaje anual varía entre 0,46% en 1958-73 y 0,19% entre 1989-2000). En la primera década del siglo 21 el Instituto Nacional de Tierras (INTI) otorgó varias categorías de títulos (con un promedio anual estimado de 2,6% entre 2001 y 2012) correspondientes a distintos derechos (detallados en PROVEA- capítulo «Derecho a la tierra», 2002-2012) que observaremos en el capítulo 4. No existen datos fidedignos en cuanto a los otorgamientos de títulos supletorios en este período).

La transmisión de los derechos se realiza vía mercado de la tierra, o vía intrafamiliar (sucesión):

La compraventa en el mercado ha sido estudiada en Delahaye (2001), que ofrece datos de seis distritos representativos de Venezuela para el siglo 20: afecta anualmente más de 3% de la SEA entre 1958 y 2000, es decir tres veces más que la superficie redistribuida por la reforma agraria. Volveremos sobre estos datos en el capítulo 5.

La herencia de los derechos, que organiza su transmisión entre generaciones dentro de la familia, ha sido poco enfocada en Venezuela, hasta los últimos años. Sin embargo, si se trata de evaluar su importancia cuantitativa, se justifica su estudio: suponiendo, de manera conservadora, que una sucesión se produce cada 40 años en una familia, se obtiene que el patrimonio familiar se transmite 2,5 veces en 100 años, es decir una rotación anual de 2,5%; esta tasa se encuentra por debajo de la observado en las operaciones de mercado, el cual es el más importante redistribuidor de derechos de tierras, pero resulta superior a lo observado para la reforma agraria, durante la vigencia de la LRA y parecido a lo anunciado por el INTI a lo largo de la LTDA. Resulta importante profundizar su estudio. Ya el ensayista francés Alexis de Tocqueville (citado por Madjarian, 1991, p. 259) se extrañaba, en la primera mitad del siglo 19,

> ...que los publicistas antiguos y modernos no hayan atribuido a las leyes sobre las sucesiones una gran influencia en la marcha de los negocios humanos,... porque ellas influyen increíblemente sobre el estado social de los pueblos, cuyas leyes políticas no son sino la expresión. Tienen además una manera segura y uniforme de operar la sociedad: ellas atrapan en cierta forma las generaciones antes de su nacimiento.

A pesar de su relevancia, la transmisión intrafamiliar ha sido poco tomada en cuenta, por los responsables y los estudiosos de las políticas de tierras del país.

Abordaremos a continuación los supuestos metodológicos, teóricos e históricos que orientaron el trabajo.

2.2. La formación de la propiedad, la adjudicación por el Estado: la titulación

Las indicaciones presentadas a continuación refieren a la exposición de los capítulos 3 y 4.

2.2.1. El contenido de la propiedad: la variedad de los derechos implicados

Haremos énfasis en el contenido de los derechos;veremos que puede ser bastante variado. Esta reflexión resulta ser importante para estudiar o implementar cualquier programa de titulación: es necesario determinar con exactitud cuáles derechos existentes podrían no haberse tomado en cuenta, lo que causaría muy probablemente problemas, al momento de poner el programa en práctica.

En cuanto a la formación de la propiedad y su evolución histórica, evocamos en el primer capítulo, a partir del análisis de Comby, el desarrollo de varias «propiedades» sobre el suelo, correspondientes a las relaciones de producción y distribución características de las distintas sociedades. Examinamos ahora el contenido de los derechos de propiedad en una economía de mercado. Además de la persistente presencia de caracteres tradicionales aportados por la historia, la propiedad, como lo vimos, resulta ser múltiple, expresando varios derechos. Un autor ya clásico al respecto es Honoré (1961, pp. 113-128), quien reconoce once derechos de propiedad en una economía de mercado. Se expone su texto más detalladamente en el anexo 7 para ejemplificar lo complejo y múltiple que puede ser un concepto aparentemente sencillo como el de propiedad. Me limitaré aquí a exponer los derechos esenciales citados por este autor; además de los tradicionalmente aceptados como lo son la potestad de ejercer el control físico del bien, de disponer de él, de poder usarlo y disfrutarlo, Honoré distingue el derecho de gerenciar el bien, el derecho al ingreso generado por éste, y el derecho de la transmisibilidad a los sucesores. El anexo 7 presenta también la clasificación comparable de los derechos formulada por Colin et al (2009), propuesta desde un enfoque institucionalista

Estos numerosos matices posibles de su contenido hacen que es más conveniente de hablar, pluralmente, de derechos de propiedad: no hay «una» propiedad. Bromley (1989, p. 190) hace notar que no es necesaria la presencia de la totalidad de estos derechos para conformarse la propiedad. Es decir que el concepto resulta ser mucho más complejo y múltiple que lo que pudiera parecer. Encontraremos esta complejidad más adelante, en el recorrido que haremos de las formas históricas y contemporáneas de titulación en Venezuela.

Hasta este punto, el presente trabajo trata de aportar elementos de reflexión para entender el conjunto de procesos que acompañaron la formación de la propiedad de la tierra. Vimos que existen varios análisis al respecto, a menudo formulados en referencia a una situación histórica determinada: si bien aportan elementos esclarecedores en cuanto a ésta, no van a ser necesariamente explicativos para otros contextos. Sin embargo, vimos que existe una cierta correspondencia entre varios autores en cuanto a caracteres no mercantiles (mágicos, religiosos, familiares o comunitarios) de la relación que existía entre el hombre y la tierra antes de la formación de su propiedad, y en cuanto al significado de la ruptura de dicha relación: corresponde esencialmente a las necesidades creadas por el desarrollo de una economía parcial o totalmente mercantil, en la cual la tierra se intercambia como una mercancía. Esto implica que su propiedad (o más bien los distintos derechos de propiedad que coexisten sobre un determinado terreno), y sus características, deben ser reconocidas por los agentes sociales que intercambian en el mercado, por intermedio de instituciones a los cuales estos tienen acceso: esto nos lleva a las problemáticas de las distintas modalidades de la titulación, que se expondrá en el párrafo 2.2.2, y de la mercantilización de la tierra, que enfocará el párrafo 2.3.

2.2.2. La titulación y sus modalidades: reconocimiento de derechos enraizados en el pasado, o validación de «nuevos» derechos; la prescripción adquisitiva[35]

Hemos visto cuán complejo pudo ser el proceso correspondiente al «invento de la propiedad». La titulación es el acto del Estado que cristaliza la formalización del otorgamiento o del reconocimiento de determinados derechos de propiedad, lo cual asienta un requisito de su intercambio mercantil. En el propio sentido de la palabra, corresponde, tal como se expresó más arriba, a la formalización por el Estado de la transferencia a manos privadas,

[35] Las indicaciones de este punto corresponden a los capítulos 3 y 4.

a través del otorgamiento del correspondiente título, de un determinado derecho de propiedad sobre un terreno, el cual era público hasta el momento. Sin embargo, en el lenguaje común, se habla a menudo de «los títulos de propiedad» de un determinado terreno, cuando se trata más bien, en la realidad, de los «papeles de propiedad», es decir el acta de otorgamiento de derecho(s) por el Estado, o de compra (o de sucesión) del terreno a favor del actual dueño, protocolizado en el Registro Subalterno de la Propiedad Inmobiliaria. El hecho que sea registrado indica que el Estado venezolano reconoce que el documento ha sido redactado según los procedimientos legales. No quiere decir que el Estado reconozca formalmente el derecho de propiedad indicado en el documento a favor del comprador del terreno: según la Ley del 10 de abril 1848, todavía vigente en este aspecto (la examinaremos en el siguiente capítulo, párrafo 3.2.2), la propiedad privada sobre un terreno debe documentarse hasta 1848. Sin embargo, el documento registrado puede probar el derecho de propiedad contra terceros. Se trata en cierta medida de un reconocimiento de los derechos existentes, pero para que el Estado los reconozca, deben poder fundamentarse hasta 1848. Es decir que la Ley de 1848 estableció un sistema de prescripción adquisitiva, modalidad de fabricación de la propiedad «por abajo» conceptualizada por Comby, tal como se expone en páginas anteriores. Otra forma de reconocimiento correspondería al establecimiento de un registro de los derechos de propiedad, tal como existe en los países germánicos de Europa: se realiza, a través de una encuesta llevada por la administración de justicia, un catastro del cual los propietarios reciben una copia de la inscripción de sus derechos sobre el terreno, la cual representa un título, en el propio sentido de la palabra. En este caso, se reconoce el conjunto de los derechos existentes, mientras el sistema venezolano reconoce las transacciones. En ambos casos, no se trata de demostrar el tracto de los documentos de propiedad hasta su origen. Para Comby (2007), la prescripción adquisitiva prioriza la utilidad social de la propiedad y protege los derechos solamente cuando sus dueños los utilizan: un propietario que hubiera dejado demasiado tiempo de ocuparse de un terreno pierde sus derechos. El mismo autor muestra incluso que tanto el derecho musulmán como el antiguo derecho romano tenían lapsos de prescripción mucho más cortos que los treinta años usuales en muchos países en la actualidad (solamente dos cosechas sobre el mismo terreno en la Roma republicana).

Existe una vía particular de reconocimiento de los derechos de propiedad. En determinados países (por ejemplo Australia, y ciertos estados de Canadá y de los Estados Unidos) se aplica el llamado sistema Torrens. Éste fue creado en Australia en la segunda mitad del siglo 19. Se trata, según los casos, de la

inscripción en un acta de una adjudicación de tierras públicas, o bien del reconocimiento de derechos reivindicados por un particular y verificados por la administración. Los terrenos correspondientes son objetos de un levantamiento topográfico. Todas las ulteriores transacciones sobre un determinado terreno se inscriben en el «acta Torrens», a continuación de la inscripción inicial, con indicación de los derechos reconocidos. El detentor del derecho recibe un ejemplar del acta, y otro queda archivado por la administración encargada. El sistema Torrens ha sido criticado por facilitar el despojo de los derechos existentes, no estipulados en el momento de la elaboración del acta inicial, en particular en los territorios coloniales, donde los derechos de los grupos indígenas han sido corrientemente eliminados de esta manera. En particular, en Australia, este sistema permitió legalizar el despojo del territorio de las naciones indígenas. En este sentido, tiene relación con la fabricación de la propiedad «por arriba» definida por Comby, aludida en las precedentes páginas.

2.2.3. Indicaciones de método para el estudio de la titulación

Se observarán los orígenes y antecedentes históricos en cada período, las distintas formas de producción y su evolución en las regiones determinadas en el marco espacial (ver párrafo 2.6) al transcurrir los períodos históricos (ver párrafo 2.5), así como el marco institucional[36] en cada período. Se describirán las formas de la titulación, y se cuantificarán en la medida de lo posible. En el período colonial se observarán solamente los datos parciales disponibles, mientras en el siglo 19 existen más posibilidad de cuantificar números y superficie (esta última podrá ser comparada porcentualmente con la SEA indicada en los censos agrícola y pecuario de 1937, como ya lo indicamos, por lo menos en las últimas décadas del siglo). En los siglos 20 y 21, se dispone de la SEA de los sucesivos censos (1937, 1951, 1961, 1971, 1985, 1997, 2008), además de varios datos del Catastro Rural, del Instituto Agrario Nacional (IAN), del Instituto de Tierras (INTI), y del Registro de la Propiedad Inmobiliaria (RPI).En el RPI se enfocaron detalladamente los datos de seis distritos estudiados en trabajos anteriores, que se presentan más adelante (punto 2.6). El archivo de adquisición de tierras del IAN proveyó varios datos valiosos que se pudieron sistematizar parcialmente.

[36] Nos limitaremos al marco legal, no se puede en el presente trabajo detallar el marco institucional a nivel de las regiones, las costumbres locales y familiares, etc.

Los datos de superficie de las explotaciones se presentarán, cuando la exposición lo necesite, en tres clases de superficie: «pequeñas», medianas» y «grandes». Esta clasificación permitirá seguir la evolución de la estructura de las explotaciones en cuanto a su superficie, recordando las indicaciones de Cornia (ver punto 2.3.2) en cuanto a la mayor productividad de las explotaciones más pequeñas. Le definición de las clases de explotaciones resulta ser arbitraria, en la medida en la cual las condiciones del suelo difieren muchísimo de una explotación a la otra, y más de una región a otra. No existe en la actualidad datos disponibles a nivel local o regional que permitan mejorar esta imprecisión.

El anexo 8 presenta las variables y los indicadores utilizados para observar la titulación.

2.3. La transmisión vía mercado: Aspectos conceptuales y metodológicos de su estudio[37]

Las indicaciones presentadas a continuación refieren a la exposición del capítulo 5.

Según Polanyi (1992 [1944], p. 66), un «mercado es un lugar de reunión» para la realización de la compra-venta. No existía internet en su época, pero si ampliamos el contenido del término «lugar» al soporte de todo marco de negociación para realizar un intercambio (o bien podemos hablar de «espacio»), esta definición sigue vigente. Para el presente libro, es conveniente precisar las características de la mercancía intercambiada, la tierra, dados sus caracteres específicos. Ahora bien, un trabajo anterior (Delahaye, 1995, p. 30) definía el mercado como:

> ...sistema de relaciones entre agentes que intercambian mercancías cuyo precio está fijado objetivamente de una manera conocida por todos los agentes en función de sus características (dimensiones, calidades, etc.) y cuya propiedad está asegurada antes y después del intercambio por mecanismos formalmente definidos y reconocidos por todos los agentes.

Está definición refiere al modelo de competencia pura en el mercado de concurrencia de los economistas neo-clásicos. Se utilizará este paradigma para precisar las características observables de los derechos de propiedad de la tierra agrícola. Las condiciones que determina para la realización de un mercado consideran los siguientes aspectos:

[37] Estas indicaciones refieren al capítulo 5.

- los precios están determinados objetivamente (como «datos») en función de las características cualitativas y cuantitativas de la tierra, conocidas de todos los agentes (transparencia del mercado);
- la entrada o la salida de los agentes, tanto como la compra o la venta de los bienes intercambiados, queda completamente libre en el mercado (fluidez del mercado);
- ninguno de los compradores o vendedores puede ejercer individualmente una influencia perceptible sobre los precios (atomicidad del mercado).

Evidentemente, este marco muy general no corresponde completamente a la realidad del mercado de derechos de tierra. Sin embargo, permite definir indicadores mesurables en nuestra investigación, que posibilitan la observación del mercado. Veamos.

2.3.1. Mercado y mercantilización de latierra: variables e indicadores

Una primera dirección de reflexión se refiere al estatuto de la tierra, en lo que concierne su posibilidad de intercambio; si no existe este atributo esencial de la propiedad, evidentemente no hay mercado. Hace falta además caracterizar el proceso que corresponde a la transformación de la tierra en mercancía, su «movilización» según el término de Polanyi. La dificultad de su análisis ha sido expresada por este autor y por Madjarian en términos vecinos.Polanyi (1992), como ya lo hemos visto (capítulo 1), se refería a la complicación de aislar la tierra de «las instituciones humanas…. para formar un mercado con ella». Madjarian (1991, p. 239) insiste en la dificultad de «llegar a pensar la tierra como una cosa simple, independiente de los individuos y que se pueda movilizar como toda bien mueble». Como indicadores de esta «movilización», que llamaremos *mercantilización de la tierra*, se considerarán en este trabajo los aspectos siguientes:

- en primer lugar, la conformidad de la propiedad con las disposiciones de los textos vigentes, y las condiciones de su formalización, que resultan importantes para la transparencia de las ventas en el mercado (en particular, el acceso a los datos del Registro de la Propiedad Inmobiliaria y de los catastros de tierras agrícolas, así como la validez de estos datos). Se verá al respecto que la ocupación pura y simple, así como la usurpación, han sido factores esenciales en la constitución de la propiedad en Venezuela a lo largo de la Colonia y del siglo 19, y siguen existiendo. Observaremos la medida en la cual los derechos de

propiedad de los terrenos intercambiados en el mercado resultan ser conformes con las disposiciones legales y administrativas vigentes. La conformidad de la propiedad en función de los textos legales resulta, en principio, indispensable para que los bancos acepten un terreno dado como garantía hipotecaria, condición necesaria para el desarrollo de una agricultura comercial. Vale la pena examinar la evolución de esta conformidad (es el término que se usará en la exposición que sigue) de la propiedad de las tierras intercambiadas en el mercado.

- la fluidez y la transparencia exigen que las características del terreno sean determinadas con precisión, en particular su ubicación, sus dimensiones y sus límites. Se verá que tal situación no está generalizada en las actas registradas en el RPI de Venezuela antes del fin del siglo 20. Y las operaciones registradas anteriormente siguen presentando estas deficiencias.
- el precio debe resultar establecido de manera transparente para los agentes que intervienen en el mercado, es decir debe corresponder a las características objetivas (superficie, cualidades, situación, etc...) del terreno, en función de criterios conocidos. Sin embargo, esta propuesta teórica difícilmente puede ser correspondida por un indicador observable, por lo menos en el caso venezolano. Se puede evaluar la variabilidad del precio de los terrenos, calculando el coeficiente de variación del precio de la tierra en las actas de los libros del RPI; la observaremos. Por otra parte hemos estimado la objetividad del monto evaluado por distintas instancias administrativas para la indemnización de las expropiaciones de terrenos privados por el IAN. La relación de este monto según las decisiones de distintas instancias varía entre 1 y 14,4 en los años 1958-1979 (Delahaye, 1995). Tales diferencias para un mismo terreno no abogan a favor de una determinación objetiva de su precio.
- un otro aspecto relativo a la transparencia concierne la facilidad del acceso a la información concerniente al mercado. Su importancia se encuentra destacada por varios autores; ciertos de ellos dan por cierto a este aspecto una dimensión estructural mucho más amplia, que alude a la definición misma de la propiedad. Citemos por ejemplo a Wunderlich (1976, p. 948), para quien «la propiedad es esencialmente un sistema de información».
- la atomicidad del mercado corresponde a un mercado en el cual ningún comprador o vendedor puede ser suficientemente importante para

influenciar individualmente los precios. Esto está directamente puesto en duda por las estructuras existentes; así, el Censo Agropecuario de 1961 indicaba que 4,1% de las explotaciones agrícolas de Venezuela poseían 85,7% de la superficie: no existe atomicidad.El índice de Gini mide la concentración de la propiedad de un bien determinado. Oscila entre 0 (propiedad repartida igualitariamente) y 1 (un solo propietario tiene todo el bien).

- en fin, hay que considerar la libertad de las transacciones sobre la tierra, aspecto esencial de la fluidez del mercado. Esta puede presentar dos situaciones extremas: venta libre, o bien venta imposible (es el caso de las tierras públicas, en principio inalienables en su mayoría). Los derechos de tierra intercambiados se encuentran entre estas dos posibilidades. Los poderes públicos, en el caso de las tierras nacionales, pueden o no facilitar (formalmente, o bien a través de tácita tolerancia) su paso a control privado. Este puede realizarse en forma de venta pura y simple, o bajo ciertas condiciones (reventa prohibida, o bien sometida, por ejemplo, a determinadas autorizaciones administrativas; los títulos supletorios sobre bienhechurías en tierras baldías representan una situación intermedia: el Estado conserva la propiedad de las tierras, y el beneficiario obtiene la de las bienhechurías: examinaremos datos refiriendo a esta problemática).

Una dimensión específica de la mercantilización corresponde a los sistemas de medidas usados: debe haber confianza y unicidad en ellos. Sabemos que las unidades de medida varían, desde el período colonial, según la región de Venezuela (Rodríguez C., 1983). El historiador y economista polaco Kula (1973, pp. 481 y sg.), muestra al respecto la importancia de su unificación y de su racionalización, a partir de una situación a menudo caótica. Para él, el desarrollo del capitalismo corresponde al «coronamento de la tendencia unificadora en metrología» (Kula, 1973, p. 501). «A medida que el mercado pasa a ser un mercado nacional en el marco de un Estado, la unificación de las medidas es el símbolo de las transformaciones que se produjeron, y un factor que acelera estas mismas transformaciones» (Kula, 1973, pp. 513-514). En Venezuela, el sistema métrico fue implantado por la Ley del 13 de febrero 1857, y su uso pasó a ser obligatorio por la Ley del 31 diciembre 1868 (Rodríguez, C. 1983, 16).En anteriores trabajos, se encontraron sin embargo, numerosos usos locales de medidas anteriores al sistema métrico (ver en particular Delahaye 1995).

Hace falta volver, a propósito de la mercantilización, sobre la importancia de la observación de varios aspectos de la política de tierras. El Estado

establece y controla las unidades de medidas, formaliza las condiciones de validez de las transacciones sobre la tierra, del reconocimiento de la propiedad, etc.; el desarrollo del mercado está condicionado también tanto por las medidas tomadas por la administración que por las condiciones reales de su aplicación en cuanto a la mercantilización; se privilegiará estas en la observación del papel del Estado en el caso venezolano. La reforma agraria, para dar un ejemplo de este enfoque, puede desempeñar un papel esencial en el proceso de la mercantilización. Así, Adair (1983, p. 156) considera, a partir del caso argelino, que en este país, la reforma agraria llevada a cabo después de la Independencia «procede a la unificación de los regímenes dispares -derecho tradicional, derecho canónico, derecho francés- que regulaban el derecho del suelo. La confección del catastro dota el suelo de un 'estado-civil' y le confiere el estatuto de mercancía». Esto se ubica al centro de la presente reflexión, y volveremos a encontrar tales aspectos a propósito de la reforma agraria venezolana.

El enfoque del mercado de la tierra no puede, por lo demás, limitarse a la reflexión sobre la mercantilización. Será necesario contestar otras preguntas. En particular, ¿cuándo se puede considerar que existe un mercado de la tierra?, o, más bien, ¿cuándo se puede hablar de la existencia de un mercado de la tierra a nivel nacional? No se encuentran muchas respuestas a estas preocupaciones en la literatura. Se pueden proponer, a continuación, algunos elementos de definición de indicadores, construidos a partir de la observación empírica realizada a lo largo de trabajos anteriores:

- debe existir un cierto número de transacciones, a la vez a nivel nacional y en las distintas regiones, para que sea posible hablar de un mercado de la tierra, y no solamente de mercados locales o regionales;
- las modificaciones en las determinaciones a nivel nacional (en particular las medidas gubernamentales referidas, por ejemplo, al crédito agrícola y a los precios de la producción) deben tener consecuencias comparables a nivel de las distintas regiones (movimiento de los precios, número de transacciones, tipo de transacciones, etc.). Braudel expone al respecto (1979, t 2, p. 195): «históricamente tenemos que hablar (...) de economía de mercado desde que existe fluctuación y unísono de los precios entre les mercados de una zona determinada».
- Para caracterizar la emergencia de un mercado nacional de la tierra agrícola, estas propuestas parecen esclarecedoras, y se intentará en este libro caracterizar «fluctuación e unísono de los precios» de la tierra en 6 distritos ya estudiados en trabajos anteriores, en los cuales actualizamos la información (en el período 1900-2008) a lo largo de

trabajos anteriores. Pertenecen a las regiones agrícolas de haciendas (Zamora, edo. Aragua), hatos (Zaraza, edo. Guárico), explotaciones familiares históricas (Bailadores, edo. Mérida), y nueva agricultura (Colón, edo. Zulia; Páez, edo. Apure; y Turén, edo. Portuguesa). Corresponden a 9,5% de la Superficie de las explotaciones agrícolas (SEA) de Venezuela en 1985.

El anexo 8 presenta las variables y los indicadores para el estudio del mercado de derechos de tierra. Varios de ellos se observarán en los distritos estudiados.

2.3.2. El latifundio

Estas consideraciones nos llevan a una reflexión sobre el latifundio; veremos que una de sus características es que no se intercambia frecuentemente en el mercado. El término latifundio ha concentrado históricamente el repudio de los grupos opuestos a la gran propiedad. Sin embargo, una definición frecuente del latifundio, limitada al tamaño superficial de la explotación, no enfoca todas sus dimensiones. Características del latifundio (ver al respecto Barraclough y Solarte, 1972) son también las relaciones sociales que rigen el empleo de la mano de obra y las relaciones de producción que caracterizan la explotación, así como la permanencia de la tierra en un mismo marco familiar, mientras se intercambia en el mercado muy escasamente. De hecho, el latifundio se transmite esencialmente intrafamiliarmente, vía matrimonio o herencia. Tal importancia de la transmisión extra mercado del latifundio merece una observación profundizada. Vemos a continuación los criterios que nos permiten definir el latifundio, y los indicadores correspondientes (expuestos en el anexo 8).

La extensión superficial del latifundio; la relación inversa entre el tamaño y la eficiencia productiva de las explotaciones

Ciertos autores consideran como latifundio una explotación de 1.000 ha, otros eligen un umbral de 5.000 ha o incluso otro valor. No discutiremos este punto. La extensión superficial no puede ser el único criterio de definición del latifundio, debido a la importancia de los demás aspectos que examinamos a continuación. Además el criterio de la extensión superficial es relativo: 1.000 hectáreas en Apure pueden equivaler a 5 hectáreas regadas de los fértiles suelos del valle del Tucutunemo en Aragua. La LTDA eligió el criterio de la extensión superficial para definir el latifundio en su primera versión de 2001 (artículo 72: «…toda porción de terreno rural, ociosa o inculta, que exceda

de cinco mil hectáreas (5.000 ha) en tierras de sexta y séptima clase o sus equivalencias, según lo que al efecto se desarrolle en el Reglamento de este Decreto Ley» (dicha reglamentación no fue implementada). Su reformulación de 2005 desechó este criterio, así como la de 2010. Esta última define como latifundio, en su artículo 7:

> … toda aquella extensión de tierras que supere el promedio de ocupación de la región o no alcance un rendimiento idóneo del ochenta por ciento (80%). El rendimiento idóneo responderá a la vocación de uso agrícola de la tierra y su capacidad de uso agroproductivo, de acuerdo a planes y políticas del Ejecutivo Nacional, en el marco de un régimen que favorezca el bien común y la función social.

Es decir que se incorpora el criterio de la producción a la definición (ver comentarios en Molina, 2013, pp. 537 y sg.). Está claro que la superficie no es un criterio suficiente ni incluso necesaria para definir el latifundio: una gran explotación comercial con alta productividad y obreros sindicalizados no se clasificaría como tal.

Ahora bien, existe una abundante literatura que relaciona el tamaño de las explotaciones con su eficiencia productiva, la cual estaría menor en las grandes explotaciones. Vale la pena examinarla, de manera a hacer del tamaño de las explotaciones una variable importante en cuanto a las condiciones de producción, más allá de las consideraciones sobre el bien común y la función social de la tierra que se encuentran no solamente en la LRA y la LTDA sino en numerosos textos relativos a programas de reforma agraria. Cornia fue un pionero de esta discusión. Observando los varios enfoques que intentaron explicar la situación agraria de los países en desarrollo, destaca el argumento que asume la «superioridad de la pequeña explotación campesina en oposición a la de las grandes propiedades» (Cornia, 1985, p. 513). Muestra cómo la controversia empezó con la publicación en los años 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» (Cornia, 1985, p. 513), y cómo esta ha sido confirmada por estudios posteriores realizados en numerosos países de Asia y América Latina. Como explicación general, considera 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 disponibilidad de trabajo. En tales situaciones, las pequeñas y las grandes fincas enfrentan disponibilidades y precios de factores muy distintos y variables (Cornia, 1985, p. 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. Frente a esta situación, los pequeños productores ponen en la producción una cantidad sustancialmente mayor de días trabajados que los grandes, de varias maneras.

Cita (Cornia, 1985) distintas situaciones en las explotaciones familiares, como consecuencias de este dato:

a) el uso más intensivo de trabajo en cada actividad de producción de cultivo;

b) la puesta en cultivo de una mayor proporción de la tierra disponible en la explotación;

c) el uso más intensivo de la tierra a lo largo del año (doble o triple cosecha);

d) la elección de cultivos intensivos en trabajo.

Cornia analiza en su trabajo los datos de quince países (a partir del censo mundial de la agricultura de la FAO) para contrastar esta relación inversa. Constata (Cornia, 1985, p. 516) que, en casi todos estos 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.» Estas conclusiones de Cornia fueron verificadas por varios autores. En particular, Dorner (1992) y Deininger (2003) exponen detalladamente esta llamada «relación inversa entre el tamaño y la productividad de las explotaciones», y dan varios ejemplos al respecto.

En 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, y las de menos de 50 ha controlaban 7,58% de la tierra y aportaban 52,9% de la producción vegetal (ver Rodríguez, 1987). Esta concentración de la tenencia apunta a una menor eficiencia en la producción agrícola, la cual se transmite a las generaciones futuras. En este sentido, resulta ser un factor adverso para un desarrollo rural sostenible.

Las relaciones laborales en el latifundio

La mano de obra se caracteriza en el latifundio por su explotación basada en relaciones laborales establecidas en un marco de dependencia personal. En América Latina, estas relaciones derivaron de la servidumbre feudal europea, sin ser una copia conforme de esta. Las modalidades son más o menos similares en los distintos países: el trabajador recibe el usufructo de

una porción de terreno sobre la cual producirá el alimento de la familia. En cambio trabaja un determinado número de días en las tierras del patrón, por un bajo sueldo que se paga con fichas que no tienen curso fuera de la explotación. Obtiene lo que tiene que comprar en una tienda controlada por el propietario, donde se paga con aquellas fichas. El patrón puede hacer regalos en fin de año, organizar fiestas patronales, etc. Mantiene vínculos extraeconómicos con los trabajadores, por ejemplo a través del compadrazgo. No hay sindicatos, ni pago de salario acorde con una Ley del Trabajo. Tales explotaciones recibieron nombres variados en América Latina: haciendas o hatos en Venezuela, huasipungos en Ecuador, fundos en Chile, etc. Existe una amplia literatura sobre el tema, tanto académica como literaria, que coincide en presentar una mano de obra que no está remunerada en el latifundio en un marco de mercado, sino en uno de relaciones tradicionales de explotación, con un alto componente de dependencia personal.

La transmisión del latifundio se realiza esencialmente en el marco intrafamiliar, muy poco por el mercado

El desligamiento del latifundio con el mercado de mano de obra se encuentra también en cuanto al mercado de la tierra. La prolongada permanencia de una determinada explotación dentro de una misma familia indica un reducido o nulo intercambio de sus tierras en el mercado.

Nuestra observación del latifundio, a lo largo de los períodos históricos que delimitaremos, integrará estos criterios, a través de los siguientes indicadores: Superficie, carácter de las relaciones de trabajo (vínculos de dependencia personal, versus marco legal: existencia de sindicatos, ley del trabajo, pago de un salario en dinero), y tiempo de permanencia de la propiedad en una misma familia (ver anexo 8).

2.3.3. Algunos aspectos generales sobre el arriendo de tierra.

El arriendo es una operación de traspaso, vía mercado, del derecho a explotar un terreno dado durante un período determinado. Su observación en el caso venezolano exige una exploración preliminar: en efecto constataremos la poca existencia de fuentes al respecto, mientras se puede observar que tiene cierta importancia en el campo. Debido a los pocos trabajos existentes en el país sobre el tema, trataremos ofrecer algunos elementos de reflexión, a partir de datos comparativos en varios países. Después de presentar estos elementos generales, observaremos rápidamente la evolución

del marco legal del arriendo de tierra en Venezuela, y los indicadores y variables de nuestro estudio.

El arriendo de tierra: su importancia en la agricultura

El arriendo representa una parte importante de la estructura de los derechos de propiedad de la tierra en numerosos países. Según Deininger (2003, p. 100), «Swinnen (2002) reporta que el 71% de las tierras de cultivo son arrendadas en Bélgica, el 48% en los Países Bajos y el 47% en Francia». Dasgupta, Knight y Love (1999) señalan que la proporción de tierra arrendada en los Estados Unidos ascendió del 35% en 1950 al 43% en 1992, y buena parte de ésta involucraba aparcería. En Asia, en Pakistán era de 15,8% en 1990 (FAO World Agricultural Census 1990). En Japón, era de 48% en 1930, 40% en 1947; con la reforma agraria impuesta por Estados Unidos con la capitulación de 1945, bajó a 13 % en 1949 y 9 % en 1955[38] (Kawagoe, 1999). Deininger (2003, p. xxviii) observa «la importancia de las transacciones del mercado de arrendamientos» y plantea que «el arrendamiento es un medio más flexible y versátil que las ventas, para transferir tierra de productores menos productivos.» Insiste en que, en determinadas condiciones, en particular existiendo seguridad de los derechos del arrendatario y del arrendador, el alquiler de tierras puede permitir un acceso a la tierra, de bajo costo, y facilita el respaldo de los créditos, por la garantía hipotecaria respaldada en las bienhechurías.

El mismo autor (Deininger, 2003, p. xxvi) propone ofrecer a los ocupantes de terrenos público «...derechos de arrendamiento a largo plazo, seguros y transferibles». Los datos censales en América Latina, al indicar una reducida frecuencia del arriendo (cuadro 2.1) muestran que no es el caso en el subcontinente, donde más bien ha disminuido la frecuencia del arriendo de tierras, según las cifras oficiales. Deininger (2003, p. xxxiii) estima que:

> En América Latina, una percepción de debilidad de los derechos de propiedad y una historia de restricciones al mercado de arrendamiento de tierras, hacen que los mercados de arrendamiento sean menos efectivos de lo que podría esperarse para transformar una distribución altamente desigual de la propiedad de la tierra en una distribución operativa más igualitaria.

[38] El ejemplo de Japón puede ser aleccionador: el éxito conocido de la reforma agraria japonesa (y también de los otros «nuevos dragones», Taiwán y Corea del Sur) puede deberse en gran parte a que la tierra era alquilada por los terratenientes a los campesinos. Cuando esto se convirtieron en propietarios, estaban ya familiarizados con los mercados crediticio, de insumos y de comercialización de sus productos.

El cuadro 2.1 indica algunos datos a partir de los censos agrícolas de algunos países que muestran su poca importancia en años recientes, a pesar que ha podido tener mayor dimensión en años anteriores (ver Argentina y Paraguay).

Cuadro 2.1. Datos censales sobre arriendo (y aparcería) en países de América Latina

PAIS	AÑO	% superficie alquilada
Argentina a	1947	26.5
Argentina b	1988	4.6
Bolivia b	1989	1.5
Brasil a	1970	5.5
Chile a	1975-76	5.2
Colombia b	1970/71	2.7
Costa Rica a	1984	4.2
Dominicana a	1960	8.7
Ecuador a	1974	7,7
El Salvador a	1961	7.7
Guatemala a	1979	4.4
Honduras a	1993	2.8
Jamaica a	1979	3.7
Mexico b	1991	1.1
Paraguay a	1961	38.8
Paraguay a	1991	1.3
Uruguay b	1980	12.7
Venezuela b	1961	1.9
Venezuela b	1997	1.7

Notas: a: alquiler + aparcería; b. solo alquiler.
Fuente: Censos agrícolas, países indicados.

En particular, en Venezuela, está prácticamente prohibido el alquiler en terrenos del patrimonio del Instituto de reforma agraria, según las sucesivas leyes agrarias (artículos 103, ley de 1945; 36, ley de 1948; 111, estatuto agrario de 1949; 15 y 142 de la LRA; 68 de la LTDA). Quiere decir que los agraristas venezolanos no enfocan el arriendo como un derecho de propiedad deseable. Incluso, no está considerado en situaciones tales como la expropiación de bienhechurías perteneciendo al arrendatario de un ocupante

en baldíos. Sin embargo varios estudios apuntan a una cierta importancia del arriendo entre pequeños productores: En Colombia en los años 1980 (Pérez et al, 1986), Perú en los 1990s (Pérez, 1992), Nicaragua en los 1990s (Davis et al, 1997) se observan tasas de tales arriendo de hasta 40%. En cuanto al arriendo ilegal de tierras de reforma agraria, existen varios trabajos que constatan su existencia: en Venezuela, observamos en estudios de casos un porcentaje de arrendamientos en parcelas del IAN del estado Aragua que varía entre 2,5 y 12,9% (Abreu, 1993; Bolívar, 1991; Falcón 1992; García, 1991; Palacio 1986; Vásquez, 1998). Existen varios trabajos en otros países: citemos algunos, en México (Reyes et al, 1974; Bartra, 1982; Concheiro et al, 2000), Nicaragua (Davis et al, 1997; Strasma, *et al.*, 1999).

El arriendo y la medianería son temas que no se puede obviar en un estudio de la cuestión agraria, en la medida en la cual se práctica informalmente de manera corriente entre pequeños productores, quienes recurren al alquiler para enfrentar los distintos momentos del ciclo familiar y de la producción. En ausencia de datos al respecto, este trabajo se limitará en enfocar las pocas transacciones de alquiler de tierra protocolizadas formalmente en el RPI de los distritos estudiados.

La evolución del marco legal del arriendo de tierras en Venezuela

El arriendo de tierras está regulado por el Código Civil, salvo en el caso de tierras propiedad del instituto agrario (ITIC, IAN o INTI) donde vimos que está prohibido. El artículo 1 de la reformulación de la LTDA de 2005, repetido en la de 2010, propone eliminar «el latifundio y la tercerización como sistemas contrarios a la justicia, la igualdad, al interés general y a la paz social en el campo...». Este objetivo se presenta sin proponer medios legales para prohibir la tercerización en general.

Variables e indicadores

Utilizaremos los indicadores, en el RPI de los distritos estudiados (anexo 8) de la actividad del mercado de arriendo: superficie arrendada y frecuencia. No existen datos exhaustivos, en la medida en la cual el RPI protocoliza solamente una pequeña fracción de las actas de arriendo, y no existen suficientes trabajos de terreno al respecto.

A continuación presentamos los aspectos generales que enmarcan la transmisión intrafamiliar.

2.4. Algunos elementos sobre la transmisión intrafamiliar de los derechos de tierra: los tipos de familia y los modos de herencia

Este párrafo presenta las indicaciones generales y de método correspondientes al capítulo 6.

El tema de la transmisión intrafamiliar de la tierra vía herencia es relativamente nuevo y ha sido poco discutido en Venezuela, razón por la cual lo desarrollaremos un poco más exhaustivamente a nivel conceptual. Varios autores (en particular Todd, 2001) relacionan la estructuración de la transmisión intrafamiliar de los derechos de propiedad sobre la tierra con las costumbres y modalidades heredadas del pasado en las comunidades de agricultores, en tanto estrategias para preservar el patrimonio de la finca familiar. Según Todd (2001, p. 45):

> Existe una infinidad de maneras de describir los tipos familiares campesinos del pasado, variando y multiplicando los criterios de análisis. Pero dos criterios principales, la relación entre padres e hijos (liberal o autoritaria), [y] la relación entre hermanos (igualitaria o no igualitaria),..., permiten una descripción de la antropología fundamental del mundo desarrollado, capitalista o postcomunista.

Esta afirmación nos invita a examinar el estudio de la estructura familiar así como relacionarla con la transmisión sucesoral de los derechos de propiedad sobre la tierra.

En su estudio, Todd (2001) apunta en primer lugar a la relación, liberal o autoritaria, entre padres e hijos. Según él, esta permite potenciar la fuerza del lazo que vincula al individuo con el grupo familiar. En el contexto rural tradicional de la Europa anterior al siglo 20, en determinadas regiones, un elevado número de hogares reunían bajo un mismo techo a tres generaciones: padres, hijos, nietos, constituyéndose en familia ampliada. Para este autor, tal sistema debe calificarse como autoritario porque presupone, en determinados estados del ciclo de desarrollo del grupo familiar, la existencia de hijos adultos casados, que ya han procreado y, sin embargo, siguen siendo sometidos a la autoridad paterna. Un lazo débil entre padres e hijos, una relación moderada del individuo con el grupo familiar, ocasionaba, por el contrario, una salida precoz de los hijos, a menudo anterior al matrimonio. Comenzar la vida conyugal implicaba la fundación de un hogar autónomo, con cabida, a lo más, para padres e hijos, en un mínimo núcleo. Este sistema familiar, que Todd define como nuclear, puede ser calificado de liberal.

El mismo autor enfoca en segundo lugar las costumbres que fundamentan la partición de la herencia. Según este autor, éstas indican la naturaleza de la relación entre hermanos (Todd, 2001, p. 46):

> La existencia de una regla de reparto estrictamente simétrica revela un sistema igualitario. En el lado opuesto, en el momento en que existe un principio de heredero único que obliga a los hijos no elegidos a marcharse de la familia, podemos hablar de un principio desigualitario. En estos dos casos, el sistema define a priori la relación entre hermanos. Si los padres disponen libremente de sus bienes, distribuidos por testamento sin que la costumbre imponga unas partes específicas, el sistema puede ser calificado de 'no igualitario'. Está próximo a la desigualdad pero también da lugar a una cierta indefinición de la relación entre hermanos.

A partir de estas modalidades de conformación familiar y de reparto de la herencia, Todd (2001) distingue cuatro tipos familiares, presentados en el Cuadro 2.2.

Cuadro 2.2. Tipos familiares según Todd

Tipo familiar	Principio de Igualdad	Principio de Autoridad
Nuclear absoluto: salida precoz de los hijos; sucesión por testamento (según la voluntad del testador)	No	No
Nuclear igualitario: salida precoz de los hijos; herencia repartida igualitariamente.	Si	No
Matriz: solamente un hijo se puede casar y quedar en la casa familiar, los demás quedan solteros o se van; el hijo que se queda en la casa recibe la tierra, y los demás reciben posibles compensaciones.	No	Si: autoridad del jefe de familia
Comunitario: todos los hijos pueden casarse y quedarse en la casa de la familia; herencia repartida por igual cuando muere el jefe de familia (los hijos se dispersan para fundar familias comunitarias)	Si	Si: autoridad del jefe de familia

Fuente: A partir de Todd 2001(p. 54).

El mismo autor, en un libro anterior (Todd, 1995), relaciona la conformación de la familia rural y los modos de herencia de su patrimonio con la necesidad de mantener la finca en el linaje. Y observa que la

predominancia de tal o tal tipo de familia rural en una determinada región de Europa se corresponde con un determinado tipo de familia y de explotación de la tierra al evidenciar las relaciones espaciales existentes entre tipo de familia y sistema agrario en varias regiones de Europa occidental: familia matriz y propiedad campesina, familia nuclear igualitaria y gran explotación o propiedad campesina, familia comunitaria y aparcería,y familia nuclear absoluta y arrendamiento.

Para caracterizar la transmisión intrafamiliar en Venezuela, utilizaremos (ver anexo 8) las variables tipo de familia (indicador: número de generaciones viviendo en el mismo hogar) y relación padres/hijos (indicador: modo de reparto de la herencia).

Debido a la alta diversidad cultural, resultado de las varias corrientes inmigratorias y de las instituciones remanentes de las modalidades precolombinas, que han enriquecido la sociedad venezolana y favorecido la variedad de normas y costumbres en un mismo territorio, se han realizado recientemente varias investigaciones que exploran estos temas a nivel local en Venezuela, y se exponen en el capítulo 6 del presente libro.

2.5. Marco histórico

Para enfocar la problemática actual, es necesario examinar previamente su formación y su evolución para ubicar la reflexión en la perspectiva de largo plazo necesaria en todo estudio de los derechos de tierra. Con este propósito, delimitaremos los períodos históricos en los cuales se enmarca el proceso. Seguiremos para esto los que presentamos en trabajos anteriores (ver, por ejemplo, Delahaye 2003). Examinaremos en primer lugar *los orígenes*, marcados por las bulas papales de 1493 que imprimieron su huella perene hasta la actualidad en la estructura de los derechos de propiedad. Enfocaremos seguidamente *el período agroexportador*, desde el siglo 17 hasta la muerte de Juan Vicente Gómez en 1935. Seguimos por lo esencial en esto las indicaciones del libro de Josefina Ríos y Gastón Carvallo (1990). Para ellos (Ríos y Carvallo, 1990, p. 35), «La actividad agroexportadora constituyó la base en torno a la cual se estructuró y consolidó la formación social venezolana, definiendo los parámetros de las formas específicas que asumiría la ocupación y organización del espacio.» Los rubros esenciales fueron el cacao, «hasta la primera década del siglo 19, cuando empezó a ser desplazado por el café que... se convirtió en el primer producto de exportación...» (Ríos y Carvallo, 1990, p. 35).

Estos autores enfocan cómo, a lo largo de este período agroexportador, se constituyeron las regiones agrícolas históricas (llamaremos de esta manera los «patrones históricos de ocupación del espacio» descritos por Ríos y Carvallo), que constituyen el marco regional de nuestro estudio (el cual explicitaremos en el párrafo siguiente). Si bien los aspectos formales difieren entre las eras colonial y republicana, se observa una cierta continuidad en los procesos de titulación.

Para este trabajo, en 1936 se inicia *el siglo 20*, siguiendo en esto el señalamiento de Mariano Picón Salas (1975) para quien el siglo 19 termina con el fallecimiento del «Benemérito» Juan Vicente Gómez. A partir de esta fecha, se puede considerar que termina el período agroexportador. En efecto, la venta del combustible fósil, que representaba ya más de 50% de las exportaciones a partir de 1925, va pasar a más de 90% en 1940; los ingresos basados en el petróleo alimentan directamente más de 70% del presupuesto nacional. La agricultura para la exportación pierde mucho de su importancia en el comercio exterior (el conjunto café-cacao no llegará nunca más a representar 5% del valor de las exportaciones); sin embargo siguió siendo esencial a nivel de la producción campesina (el censo agrícola de 1961 contaba más de 40.000 explotaciones de café en los tres estados andinos, y el de 2008 más de 25.000 todavía, al inicio del siglo 21). Y la urbanización prosigue a un elevado ritmo: la proporción de población urbana, de 15% en 1921, alcanza 67% en 1961, potenciando el mercado interior y la demanda comercial de productos agrícolas. Se abre un lapso signado por la implementación de programas estatales orientados a la modernización agrícola para alimentar las ciudades. En este período, reconoceremos un período de transición, de 1936 hasta 1957, un período 1958-2000, caracterizado por la decidida modernización de la agricultura, la cual se realiza cada vez más en el marco de la globalización al transcurrir los años. Consideramos los años actuales como otro período del estudio**,** a pesar de su corta duración y de lo problemático que resulta la obtención de los datos correspondientes. Se abre en 2001 con la promulgación de la LTDA.Observaremos, en cada período, la evolución de las formas de producción, el marco jurídico y administrativo, y las formas concretas de formación y transmisión de los derechos de tierra. Trataremos, en la medida de lo posible de determinar elementos de cuantificación de estas últimas, tal como lo indicamos en los anteriores párrafos (número anual, superficie correspondiente, importancia de la tierra afectada anualmente por los derechos concedidos por el Estado o transmitidos vía

[39] Veremos en el capítulo 6 que no disponemos de indicaciones exhaustivas al respecto en cuanto a la transmisión intrafamiliar.

mercado[39], en su relación porcentual con la superficie de las explotaciones agrícolas del país –SEA-).

2.6. El marco espacial: las regiones agrícolas históricas

Un estudio de los derechos de tierra en Venezuela necesita una regionalización, una delimitación espacial de zonas con características socioeconómicas, ecológicas y productivas relativamente congruentes, tal como el marco histórico permite trabajar períodos con determinados rasgos. Como lo anunciamos, el marco regional del presente estudio corresponde a las *regiones agrícolas históricas*, definidas a partir de los «patrones de ocupación del espacio» caracterizados por Ríos y Carvallo (1990). Estos investigadores se basaron en las modalidades de organización de la producción para definir tres formas históricas características de la organización regional del espacio conformadas a partir del siglo 16, las cuales «se encuentran consolidadas plenamente hacia fines del siglo 19» (Ríos y Carvallo, 1990, p. 32). Los autores caracterizan el Patrón Urbano Concentrado constituido a partir del desarrollo de la hacienda agroexportadora, el Patrón Urbano Disperso correspondiente a la producción familiar, y el Patrón Rural Disperso organizado alrededor del hato llanero. A partir de los años 1930, se conformó el Patrón Concentrado Periférico, sede de las nuevas formas comerciales de producción agropecuaria, inducidas por el desarrollo de las actividades petroleras y las necesidades de la urbanización creciente. Tomaremos estos patrones de ocupación del espacio como ámbitos regionales para el estudio de la diversidad agraria. Para hacer su denominación más asequible para el lector, los denominaremos «regiones agrícolas históricas»:son la región de haciendas (Patrón Urbano Concentrado), la región de hatos (Patrón Rural Disperso), la región de producción familiar (Patrón Urbano Disperso), y la región de nueva agricultura (Patrón Concentrado Periférico). Se reseñan en la figura 2.1.

---

[40] En la actualidad los distritos han sido sustituidos por los municipios por la Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989; sin embargo han permanecido vigentes a lo largo de la mayor parte del siglo 20, razón por lo cual seguiremos utilizando esta denominación en el presente estudio, utilizando los distritos en su configuración territorial de 1991.

[41] Los Estados Amazonas, Bolívar y Delta Amacuro no se toman en cuenta en este marco regional, debido a que no corresponden a las zonas de presencia de las regiones agrícolas históricas. El Estado Zulia no pertenece a una región histórica, sino a la contemporánea región de nueva agricultura, que se constituyó en el siglo 20, como lo indicaremos más adelante. Sin embargo observaremos los procesos de otorgamiento de derechos de propiedad por el Estado en el estado Bolívar, en el siglo 19, cuando disponemos de datos al respecto.

Los estados y distritos[40] que corresponden a cada una de las regiones están indicados en el anexo 9[41].

Vimos que, para Ríos y Carvallo (1990), este marco regional se fundamenta en la diferenciación de **las formas de producción** que se desarrollaron a lo largo y ancho del territorio nacional. Son ellas que determinaron la demanda de tierras, es decir el ritmo y las modalidades de la titulación. Nos detendremos para examinarlas.

Los pueblos indígenas, antes de la conquista, no conocían la propiedad privada de la tierra, sino el usufructo comunitario de un territorio para la caza, pesca, recolección y agricultura (Sanoja y Vargas 1974). La formalización de una propiedad para las necesidades del desarrollo de explotaciones agropecuarias no fue sentida como una necesidad por parte de los primeros conquistadores, quienes priorizaron una actividad comercial-expoliadora (CENDES 1981), y por eso hicieron énfasis en la actividad de titulación solamente en las tierras situadas dentro de los núcleos de población. A partir de mediados del siglo 16 los colonizadores desarrollaron el interés para la producción agropecuaria, la cual estuvo al origen del inicio de actividades relacionadas con la titulación de tierras no urbanas. La producción se desarrolló en base a las tres formas históricas de producción, la hacienda agroexportadora, el hato ganadero y la producción familiar, descritas en los trabajos del grupo socio histórico del CENDES. Las caracterizaremos ahora, debido a que sus necesidades específicas de tierra determinaron las modalidades concretas del otorgamiento de derechos de tierra por el Estado, o sea la titulación.

En son libro «La hacienda venezolana» (1988), Josefina de Hernández ofrece la caracterización más elaborada a la fecha de hoy, de esta forma de producción. Muestra como **la hacienda** se constituyó a partir del «binomio plantación-conuco», expresión que se refiere a «la base del proceso de producción de la hacienda organizado a partir de dos formas de trabajo diferenciadas tanto por su objetivo y su importancia económica que por el tipo de agente social que las conduce» (Hernández 1988, p. 17). Una parte del binomio, la constituía la plantación, cuya producción se destinaba para la exportación (esencialmente añil a partir del siglo 17, cacao desde fines del siglo 17, y café desde mediados del siglo 18), y que podía dedicar también alguna superficie a la producción para el mercado interno (caña de azúcar, ganadería extensiva, frutas,...). El trabajo en la plantación era controlado por el propietario (o su mayordomo), quien comercializaba el producto. La otra parte del «binomio» era el «conuco», organizado por el productor directo (esclavo, y después peón) sobre las tierras del propietario y según las

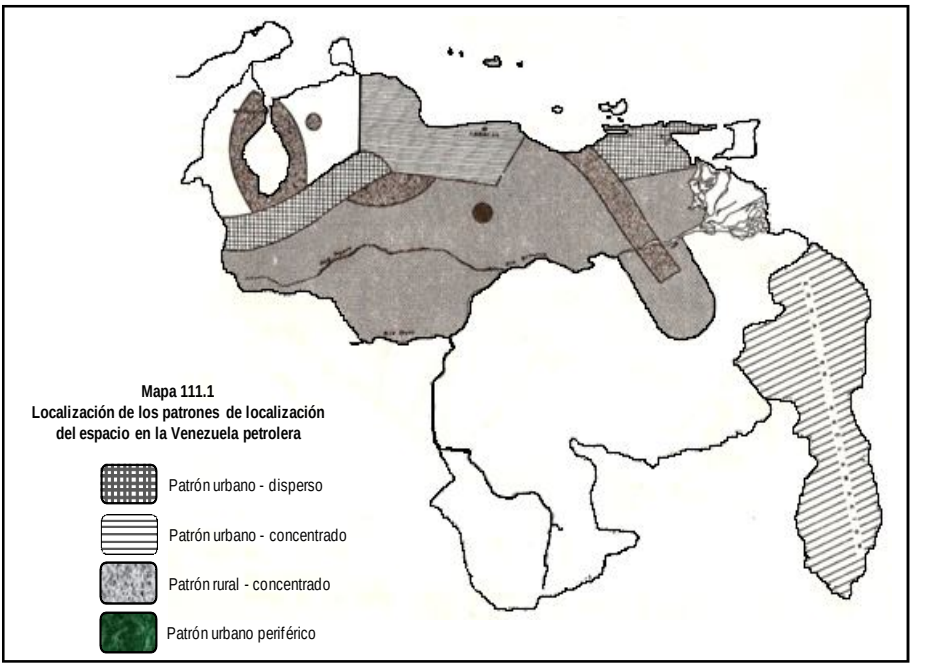


Figura 2.1: Las regiones agrícolas (patrones de ocupación del espacio)
Fuente: Ríos y Carvallo (1990).

condiciones establecidas por este (Hernández 1988, p. 19). El trabajador cultivaba, para su autoconsumo, tierras cedidas en usufructo por el propietario. Para éste, el costo de la fuerza de trabajo se veía de tal manera bastante reducido, sobre todo en la plantación de cacao, porque las tierras destinadas a los conucos correspondían a las pendientes, cuando el cultivo de exportación ocupaba el fondo regado del valle: la puesta de los conucos a la disposición de los esclavos o de los peones no competía con las necesidades de tierra de la plantación.

La expansión del café en el siglo 19 aumentó la demanda de tierra por parte de los hacendados, tanto más que se cultivaba sobre las mismas tierras que los conucos de los trabajadores.

Vemos que el modelo de la hacienda llevaba a la concentración de la propiedad de la tierra: para el cacao, era necesario controlar no solamente los fondos regados de los valles para la plantación, sino también las vertientes, para disponer de tierras que se pueda ceder como conucos a los esclavos o

peones; para el café, una nueva conquista territorial de las vertientes era necesaria, tanto para implantar el cultivo como para establecer los conucos. Carvallo (1985) caracteriza el **hato**, explotación de ganadería extensiva de los llanos. Plantea que, si bien se encuentran referencias al hato en las crónicas de las primeras décadas de la colonización, sus rasgos fundamentales «se constituyeron en su plenitud en el siglo XVII y se mantuvieron sin cambios significativos hasta mediados del siglo XX» (Carvallo 1985, p. 14). El desarrollo del hato determinó la formación de la región agrícola del mismo nombre. Sus inicios correspondieron al desarrollo del ganado cimarrón, formado a partir de los animales introducidos desde los primeros años de la colonización, que constituyeron grandes manadas salvajes cuya apropiación fue la principal fuente de acumulación para los hateros. Su explotación, muy extensiva, se basaba en la caza anual del crecimiento natural de los rebaños. En sus inicios, la propiedad del ganado era más importante que la de la tierra, tanto más que la ausencia de cercas no permitía determinar la propiedad del animal a partir de la del terreno sobre la cual se encontraba. Carvallo (1985, p. 22) resume la situación en los términos siguientes: «en suma, aunque la propiedad privada de la tierra era la base para la apropiación del ganado, su posibilidad era dada por la propiedad del animal, ya que las reses se movilizaban de un hato al otro». En estas condiciones, los primeros caudillos de los llanos se hicieron reconocer la propiedad de las tierras las más extensas posibles «para, de esta manera, asegurarse el usufructo de un número mayor de animales» (Carvallo 1985, pp. 18-19). El carácter extensivo de la producción hatera exigía superficies considerables para cada explotación.

Mientras hacienda y hato necesitaban grandes extensiones de tierra, no era el caso de la **producción familiar** descrita en Ríos y Carvallo (1990). Descansaba en las explotaciones que se originaron con la evolución de las comunidades precolombinas, según distintas modalidades:

- en los Andes y la cordillera de Falcón, no hubo desarticulación completa, en un primer momento. Las comunidades se mantuvieron, relativamente protegidas de las exacciones por el relieve, y después por algunas disposiciones de la Corona. Sufrieron modificaciones por el establecimiento de la encomienda a través de la cual fueron encomendadas a encomenderos, encargados de su adoctrinamiento y protección, y a quienes debían prestaciones en trabajo. Sus tierras fueron divididas a partir de las leyes republicanas: es el origen principal de la actual pequeña propiedad en estas regiones;
- en el Macizo Oriental, la colonización fue más tardía, debido a la resistencia indígena; las comunidades fueron destruidas. Los centros de poblamiento campesino aparecieron en forma de pueblos de misión

en los siglos 17 y 18; creados por religiosos, estuvieron al origen de la mayor parte de la producción actual campesina en el Oriente del país.

Tanto en los Andes como en Oriente, la producción se destinó, en un primer tiempo, a la autosubsistencia, y después, parcialmente, a la exportación (cacao, y sobre todo café en el siglo 19). Corresponde a la región de producción familiar, en la cual numerosas ciudades pequeñas, vinculadas a los puertos de exportación (el de Maracaibo en particular, para los Andes), tenían un papel de mercados, de lugares de acopio para la exportación, y de centros administrativos y religiosos. Constituyeron una red que mantenía directamente al productor campesino en contacto con las instancias del mercado y de la administración, mientras en el hato y la hacienda, el propietario era un intermediario obligado.

Estas formas históricas de la producción determinaron las diferencias regionales en la demanda de tierra de las unidades productivas: grandes extensiones en las regiones de hacienda y de hatos, pequeñas y medianas en las regiones de producción familiar.

En este marco espacial, se buscó información en el RPI de seis distritos que pertenecen a las regiones agrícolas de haciendas (Zamora, edo. Aragua), hatos (Zaraza, edo. Guárico), explotaciones familiares históricas (Bailadores, edo. Mérida), y nueva agricultura (Colón, edo. Zulia; Páez, edo. Apure; y Turén, edo. Portuguesa). Corresponden a 9,5% de la Superficie de las explotaciones agrícolas (SEA) de Venezuela en 1985. Estos distritos están presentados en Delahaye (1995).

CAPÍTULO III

LA FORMACIÓN HISTÓRICA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA EN VENEZUELA HASTA 1935

LA FORMACIÓN HISTÓRICA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA EN VENEZUELA HASTA 1935

Observaremos en este capítulo los orígenes de la formación de los derechos de tierra en Venezuela después del arribo de Cristóbal Colón en Paria, y los grandes rasgos de su consolidación a lo largo del período colonial y del siglo19.

3.1. Los orígenes: las bulas papales de 1493, y sus perennes consecuencias[42]

Cristóbal Colón, al finalizar su primer viaje, tocó tierra en Lisboa en marzo 1493. Los 3 y 4 de mayo, apenas llegó la noticia a Roma, el Papa Alejandro VI promulgó las llamadas Bulas Alejandrinas, que dictaminaban la repartición de la propiedad de las tierras «descubiertas o por descubrir» entre las Coronas de Portugal y España. Si el principal propósito de las bulas parece haber sido más bien evitar un potencial conflicto entre los dos reinos respecto a la delimitación de su respectivo territorio, la rapidez de reacción del papa (en tanto representante de Dios), 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, los derechos de tierra se formaron en Venezuela a partir de las tierras de la Corona en la Colonia, y de la Nación después de la Independencia, a través de la transferencia a particulares de determinados derechos sobre determinadas porciones del dominio público, según distintas modalidades. A lo largo del tiempo, los grupos más poderosos, desde los primeros adelantados de la conquista hasta los caudillos militares del siglo 19, controlaron estrechamente la aplicación práctica de las disposiciones del

[42] Retomamos en este párrafo elementos de libros anteriores (Delahaye, 2001 y 2003).

gobierno central referidas a la formación de los derechos de tierra. En todas las épocas, la tierra fue apropiada según un proceso que presentaba dos expresiones, estrechamente vinculadas entre sí:

♦ por una parte, los derechos se constituyeron legalmente a través de un acto formal de traspaso por el Estado, bajo distintas modalidades según el período histórico, tales como la merced en la colonia, la enajenación de baldíos desde la independencia hasta 1957, o la adjudicación de baldíos de 1900 hasta 1957. A partir de 1958, se transfieren más bien derechos en tierras públicas expresamente limitados, que pueden ser:

- títulos supletorios en tierras baldías, que reconocen la propiedad sobre las bienhechurías fomentadas por el beneficiario (las cuales se pueden hipotecar o intercambiar en el mercado), pero no sobre la tierra, que sigue propiedad de la Nación; veremos más adelante que existieron desde la instauración de la República, con escasos datos al respecto hasta 1958, fecha a la cual se puede observar una frecuencia de atribución mucho mayor.
- alguna de las modalidades de derechos atribuidos por el IAN o el INTI (no se autoriza la venta de la tierra, ni de las bienhechurías fomentadas en ella, según lo dispuesto en los artículos 74 de la Ley de Reforma Agraria de 1960 –LRA- y 12 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001 –LTDA- y sus reformulaciones de 2005 y 2010).

♦ por otra parte, fueron apropiadas, de hecho, porciones del territorio público (a través de invasión, ocupación, despojo, traspaso ilegal, etc.). Se observó frecuentemente su regularización *a posteriori*, cuya forma varió según el momento: en la Colonia, la composición fue diseñada específicamente con este fin; en el período republicano, la enajenación y la adjudicación (ésta solamente en el siglo 20) pudieron haber tenido en varios casos este papel de legalización de situaciones de hecho; en el último siglo también, el título supletorio correspondió a la regularización de la propiedad sobre bienhechurías fomentadas con anterioridad en tierras públicas; mientras el programa de regularización de la tenencia en tierras del IAN, basado en el decreto 246 de 1979, correspondía a una regularización masiva de derechos establecidos informalmente en tierras del IAN. Y, a partir de la promulgación de la LTDA en 2001, las operaciones de otorgamiento de derechos en tierras del INTI se califican genéricamente como regularización.

Es decir que el proceso de otorgamiento por el Estado de los derechos de tierra demuestra, a lo largo de la historia, una expresión legal y una expresión ilegal (figura 3.1):

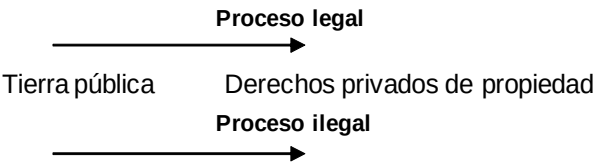


Figura 3.1. El proceso de formación de los derechos de tierra en Venezuela
Fuente: Delahaye, 2001.

Si nos referimos a Comby, autor ampliamente citado en páginas anteriores, este proceso abarca formas de creación de la propiedad tanto «por arriba» (otorgamiento de títulos sobre terrenos públicos por el Estado, colonial o republicano) como «por abajo» (regularización de derechos constituidos de hecho, tales como la composición, los títulos supletorios, o la regularización de los derechos informales existentes en terrenos del extinto Instituto Agrario Nacional –IAN- o del Instituto Nacional de Tierras –INTI-, como lo veremos más adelante).

Ahora bien, vale la pena intentar observar las consecuencias para el momento actual de la implementación de las Bulas Alejandrinas, lo que ilustra la importancia de una visión de largo plazo para cualquier estudio de los derechos de propiedad de la tierra.

Si bien las medidas de otorgamiento de derechos de tierra formuladas a nivel central del Estado colonial pretendían en cierta medida, como lo veremos, proteger los derechos de las comunidades indígenas sobre su tierra y permitir así la formación de una pequeña propiedad, su implementación bajo el control cercano de los grupos criollos facilitó más bien la *constitución de una gran propiedad* controlada por un pequeño número de propietarios. Esta situación prevaleció también a lo largo del período republicano, esta vez a partir de la transferencia de baldíos, tal como lo expresa Jaramillo (2000, p. 7), en toda América Latina:

> La mayor parte de las tierras estatales que pasan a manos de particulares corresponde a políticas de adjudicación de baldíos. Estas políticas han sido un importante determinante de la estructura agraria de los países de la región. Tradicionalmente, estas políticas han tendido a favorecer las demandas por grandes extensiones de grupos influyentes, lo que ha servido a perpetuar la extrema concentración de la propiedad.

El número anual de títulos otorgados en estas condiciones resulta reducido: en Honduras, Salgado (1996) observa un promedio anual de 10 títulos anuales entre 1600 y 1949; en Venezuela, veremos que se pueden proponer valores similares para el siglo 19, mientras no están disponibles las cifras exhaustivas del período colonial. Como producto de este proceso, América Latina es todavía la región del mundo donde existe la mayor concentración de los derechos de tierra.

Y el proceso originó un *alto grado de indefinición del contenido de estos derechos de tierra*. El autor citado anteriormente señala (Jaramillo 2000, p.7): «Algunas estimaciones indican que más de 50% de los agricultores de la región no poseen títulos seguros sobre sus tierras... Estas cifras incluyen a los productores sin título y aquellos con títulos no inscritos en los registros públicos.» De tal manera, la propiedad de la tierra en el subcontinente resulta a menudo precaria, lo que puede permitir la expulsión de los productores (veremos ejemplos de tales situaciones a lo largo de la historia de Venezuela) y eventualmente dificultar sus gestiones para la obtención de un crédito.

En fin, *el proceso de privatización de los derechos no se completó* en Venezuela. Veremos (capítulo 4) que las cifras ofrecidas por distintas fuentes apuntaban, a fines del siglo 20, a una superficie del patrimonio territorial del IAN de 15 a 20 millones de hectáreas; si se compara con la superficie de las explotaciones agrícolas de 30 millones determinada en el VI Censo Agrícola (1997), se observa que más de la mitad de esta superficie se encontraba en tierras del IAN, es decir del Estado, sin tomar en cuenta los baldíos no transferidos al Instituto. Esta situación no ha cambiado sustancialmente desde entonces, siendo el INTI el actual propietario de este patrimonio, según lo dispuesto en la LTDA de 2001.

Observamos, como resultado de estos procesos históricos llevados en el marco de las bulas alejandrinas, una concentración de los derechos de tierra en pocas manos, su frecuente precariedad, y la predominancia de tierras públicas: estos son rasgos característicos del panorama agrario de Venezuela, una ilustración muy clara de la permanencia de las determinaciones de largo plazo en la estructura de los derechos, que se debe tomar en cuenta en la formulación y la implementación de las políticas de tierras. Observaremos más adelante otras situaciones más recientes que apuntan en el mismo sentido. A pesar de esta presencia de la historia, las preocupaciones de corto plazo parecen dominar en las políticas de tierras de los sucesivos gobiernos, como lo expresamos al inicio del presente libro.

3.2. El período agroexportador

3.2.1. La colonia

3.2.1.1. La variedad de derechos de tierra existentes a lo largo de la Colonia[43]

El maestro Arcila Farías analizó los distintos derechos que observó haberse formados en la Colonia. Vale la pena detenernos en el panorama que presenta, el cual aporta elementos que esclarecen su actual situación en Venezuela. Expone (Arcila, 1973, tomo.2, pp. 251-252):

> El cuadro de la propiedad territorial en la América española, ofrece una riqueza de formas que no se encuentra en las otras partes del continente americano que estuvieron sometidas a Inglaterra, que impuso un tipo de propiedad privada sin más limitaciones que el derecho del vecino, pues la del interés público, tan poderosa dentro de la tradición castellana, no fue considerada.

Una mirada a la situación actual de la propiedad territorial muestra como esta tradición del «interés público» impregna la escena agraria contemporánea en Venezuela, donde la tierra de más de la mitad de la SEA fue propiedad del IAN y ahora lo es del INTI, además de los baldíos que no habían sido transferidos al IAN, así como los ejidos. Ahora bien, Arcila describe en su obra siete formas de propiedad colonial, que vale la pena detallar para poder tener un cuadro general de la complejidad de los derechos de propiedad que coexistían en aquel período. Distingue:

a. *La propiedad privada española* (Arcila, 1973, pp. 252-259). Insiste al respecto en las «grandes limitaciones» que la caracterizaban (cita la comunidad de bosques, aguas y praderas, la libertad de tránsito, etc.). Observa que estas limitaciones hacen que, «considerada desde nuestro tiempo, casi deja de ser propiedad, pues el propietario estaba desprovisto de facultades que parecen esenciales hoy para el ejercicio pleno del derecho de propiedad.» Insiste en la influencia de la cultura musulmana en esta limitación de las potestades del propietario:

> En España, ocupada durante ocho siglos por las naciones árabes, la cultura musulmana dejó su impronta en la naturaleza jurídica de la propiedad, que

[43] Las líneas que siguen retoman las páginas 41-44 de Delahaye (2003).

daba preferencia a la posesión y al uso inmediato de la tierra, sobre el derecho de propiedad, lo que explica de cierta manera el concepto que se expresa no sólo a través de la vida política y social de España, sino en su legislación, que condiciona el derecho de propiedad al uso de la cosa poseída, estimándose que al cesar el uso cesa también el derecho a poseerla.

Como ilustración de la permanencia de este criterio hasta los años actuales, se puede citar el concepto de «función social de la propiedad», el cual resultó ser básico en la LRA de 1960 de Venezuela (en él se juntan la lejana influencia del Islam con expresiones de la doctrina social de la Iglesia Católica de mediados del siglo 20 para limitar los derechos del propietario). Veremos que la LTDA de 2001 alude también a la función social, si bien no delinea un marco explícito para su implementación.

Arcila expone también cómo la predominancia del uso (sobre todo comunitario: pastoreo, explotación de los bosques, etc.) se mantuvo a pesar de los esfuerzos de los terratenientes, tanto en España como en Venezuela, para ratificar su propiedad como exclusiva sobre la tierra. Fue solamente al fin del siglo 18, por ejemplo, cuando un decreto de 1788 del rey Carlos III facultó a los propietarios para cercar sus propiedades (lo que terminaba con la posibilidad de un pastoreo comunitario), mientras en la misma fecha el Cabildo caraqueño limitaba la posibilidad de uso ajeno de un terreno privado (de libre acceso hasta la fecha), y ampliaba el control por parte del dueño del suelo. Es decir que la propiedad privada española presentaba caracteres bien alejados del derecho exclusivo de propiedad privada, y que ciertos de ellos dejaron huellas que marcan profundamente el ordenamiento jurídico venezolano actual (tales como la función social de la propiedad). Sin embargo, el análisis de Arcila no indica expresiones concretas de esta forma en Venezuela. Más bien, su exposición apunta a la formación de la propiedad indiana absoluta, descrita más adelante.

b. La *«propiedad comunal indígena»* (Arcila, 1973, t. 2, pp. 259-269), amparada por varias disposiciones administrativas con dispares resultados a lo largo de los siglos coloniales, pudo resistir en cierta medida los embates de los terratenientes para adueñarse de sus tierras. A partir de la Independencia, estos alcanzaron más fácilmente sus propósitos[44]: Quedaban solamente «cinco comunidades indígenas de

[44] Citaremos solamente al respecto la ley del 14.10.1821 que permitió (artículo 3) la repartición individual de las tierras poseídas por las comunidades indígenas (ver CDCH-UCV 1964, 309-

vida activa» en los años 1970 en Venezuela (Arcila, 1973, t.2, pp. 266-267).

c.La propiedad privada indiana absoluta (Arcila, 1973, pp. 269-281), «derivada de la conquista directa de la tierra,... se forma en América y surge con características propias que la distinguen claramente no sólo del tipo de propiedad que nos vino de España, sino aun de las formas de propiedad plena de otras naciones europeas.» Arcila describe como las expediciones llevadas por los criollos conquistaban tierras, basadas en la violencia militar, lo cual era visto complacientemente por las autoridades locales, o más propiamente por los cabildos, que auspiciaban su conversión en derechos de propiedad legítimos a través de la composición.

*d. Las propiedades municipales (*Arcila, 1973, pp. 281-283), dentro de las cuales Arcila distingue los ejidos y las «tierras de uso común: pastos y montes». Expone al respecto: «En toda Hispanoamérica, las propiedades municipales, al comienzo firmemente enraizadas, siguieron un camino sinuoso que las condujo a su desaparición bajo la constante presión de los predios privados. Ya esas propiedades habían comenzado a declinar en el siglo XVII», debido al «crecimiento de las ciudades, que absorbió los ejidos que le fueron señalados al tiempo de su fundación», «el fortalecimiento de la propiedad privada», y su absorción por parte de «las propiedades circundantes.» Observaremos más adelante indicaciones relativas a la constante apropiación privada de tierras ejidales en la historia de Venezuela.

*e.Propiedades de las Misiones (*Arcila, 1973, pp. 283-285), en las cuales los misioneros ubicaban «indios reducidos» en tierras concedidas por el Estado colonial, que Arcila diferencia de las:

*f. Propiedades de la Iglesia (*Arcila, 1973, pp. 285-288). El Estado colonial no favoreció el otorgamiento de tierras de la Corona a la Iglesia. Sin embargo, le «reconoció el derecho de recibir donaciones y legados territoriales en las villas y ciudades pobladas por españoles criollos o peninsulares. Por esa vía pudo la Iglesia hacerse de un patrimonio de

310) y el decreto de Simón Bolívar firmado en Trujillo (Perú) que planteaba la división de la tierra colectiva de las comunidades entre sus miembros (CDCH-UCV, 1964, p. 378 y sg.). Santaella (1979) analiza con precisión un caso concreto de pérdida de sus tierras por la comunidad de Chivacoa, al amparo de dichas leyes.

cuantiosas proporciones...» *(*Arcila, 1973, p. 286), del cual el presidente Guzmán Blanco confiscó una parte.

*g.Propiedades del Estado (*Arcila, 1973, p. 288), que Arcila divide en: «Tierras sin dueño, llamadas realengas o baldías», y las «tierras explotadas directamente por el Estado». Su denominación de estas últimas ya no corresponde a la realidad actual. Se trata de las tierras del dominio privado de la Nación, que esta adquirió de varias maneras a lo largo de la historia (compra, confiscación, herencias vacantes, etc.).Un ejemplo, de considerable magnitud, lo representan los bienes confiscados a la sucesión del General Gómez en 1936, los cuales constituyeron un elemento esencial de la problemática agraria de varios estados venezolanos a lo largo del siglo 20.

Este marco común de la formación de la propiedad en la América Hispánica no se encuentra necesariamente en otros países del subcontinente, como ya lo apuntaba Arcila. Por ejemplo, Cardoso y Pérez-Brignoli (1981, p. 46) apuntan a la existencia de diferencias (ya aludidas por Arcila, como lo vimos), en las economías agrarias coloniales de América Latina, entre:

1) Las colonias portuguesas, españolas y francesas, con una concepción aún patrimonial y hasta señorial de la propiedad de la tierra, a veces con limitaciones al derecho de vender o dividir las concesiones (como en Cuba), siempre presentando dificultades inmensas al embargo efectivo de los dominios en caso de deudas hipotecarias no cubiertas; 2) las colonias inglesas y holandesas, donde la propiedad individual de tipo capitalista ya se había impuesto, transformando la tierra en una mercancía como cualquiera.

Es decir que la transformación de la tierra en mercancía estaba casi completada en las colonias inglesas y holandesas, mas no en las españolas y portuguesas, en particular debido a las restricciones existentes en cuanto al crédito hipotecario.

Las características de su formación histórica imprimieron rasgos distintivos a los derechos de propiedad de la tierra en América Latina desde el inicio de la colonia. Se acentuaron por la debilidad del aparato administrativo colonial para controlar el proceso. En uno de los primeros textos oficiales sobre el tema, citado por Ruiz (2000, p. 61), el rey Felipe II disponía en 1578:

> Por Haver Nos sucedido enteramente en el Señorío de las Indias, y pertenecer á nuestro Patrimonio y Corona Real los valdíos, suelos y titierras, que no estuvieren concedidos por los señores Reyes, nuestros predecesores, ó por Nos, ó en nuestro nombre, conviene, que toda la tierra, que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según, y como nos pertenece, para que reservando entre todas cosas lo que á Nos, ó á los Virreyes,

> Audiencias, y Governadores pareciere neccesario para plaças, exidos, propios, pastos y valdíos de los Lugares, y Concejos, que están poblados (...) quede y esté libre y desembaraçada para hazer merced, y disponer de ella á nuestra voluntad...

Esta disposición fue seguida por múltiples otras, promulgadas a lo largo de la historia del país, que exigían la restitución al Estado de las tierras habidas ilegalmente. En nuestro recorrido en el tiempo, observaremos varios textos que expresaron las mismas preocupaciones, y fueron promulgados, hasta años muy recientes, sin que resultados concretos respondieran a los objetivos que proclamaban.

3.2.1.2. El marco institucional[45]

Las instituciones encargadas de organizar el otorgamiento de derechos de tierra por el Estado han sido, en los primeros años, los mismos jefes de expediciones militares de la conquista (Ruiz 2000, p. 76) y los Cabildos (Fundación Polar 1988, tomo 2, p. 901). Después, fueron los Virreyes y Gobernadores, quienes sin embargo tenían que consultar a los cabildos (Brito 1978, p. 128). En todos los casos, el Rey debía en principio confirmar los títulos, formalidad que no parece haberse cumplido con mucho celo. Las Audiencias cumplían el papel de control jurídico y administrativo de los procesos. Ahora bien, la necesidad de asegurar las inscripciones de las hipotecas, base de toda agricultura comercial y en particular de agroexportación, como era la venezolana, fue respondida tardíamente. El registro de las operaciones de titulación, compraventas, herencias e hipotecas fue asumido en España en base a las pragmáticas de 1539, 1558 y 1713, pero pareciera que en Venezuela fue solamente a partir de 1761 que existió un libro que centralizara las anotaciones realizadas al respecto por los escribanos de las distintas comarcas del país (Fundación Polar 1988, tomo2, p. 346).

3.2.1.3. Las figuras de otorgamiento de derechos de tierras en el periodo colonial[46]

Examinaremos las expresiones concretas de la formación de los derechos de propiedad según su carácter formal (legal) o informal (ilegal).

---

[45] Seguimos, en este párrafo, Delahaye (2003, p. 71).
[46] En este párrafo, retomamos Delahaye (2003, pp. 71-83).

a) Las formas legales

Ruiz (2000, pp. 61-62) indica las características del proceso en sus inicios:

> En el período inicial de la conquista americana –época en que aún no existía un cuerpo de leyes específico para América-, la repartición se realizó, fundamentalmente, mediante el sistema de capitulaciones, en las cuales se autorizó a los conquistadores para tal efecto.

Agrega (Ruiz, 2000, p. 62): «La asignación de territorios a los particulares tuvo un carácter *premial*». Y cita una Real Cédula de Fernando el Católico de 1513:

> Porque Nuestros vassallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad, y conveniencia, que deseamos. Es de nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerizas y peonías á todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los Pueblos y Lugares, que por el Governador de la nueva población les fueren señalados; haziendo distinción entre escuderos, y peones, y los que fueren de menos grado y merecimiento, y y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios…

Brito (1960, pp. 87-88) cita la continuación del mismo texto:

> ...y habiendo hecho en ellas su morada y labor, y residido en aquellos pueblos cuatro años, les concederemos facultad para que de allí en adelante las puedan vender, y hacer de ellas a su voluntad libremente, como cosa suya; y asimismo conforme a su calidad, el Gobernador o quien tuviere nuestro favor, le encomiende a los Indios en el repartimiento que hiciere para que gocen de sus aprovechamientos y demoras...

Estas líneas fundamentaban explícitamente la propiedad en la ocupación previa, siempre que ésta haya sido autorizada por la correspondiente autoridad, es decir el Gobernador. Es decir que esta última formalidad quedó rápidamente obsoleta ante la realidad.

En pocos años se estableció un marco legal más específico. Veamos las sucesivas formas que se pueden observar en las formas de titulación.

El repartimiento preconizado en la Cédula de 1513 citada más arriba correspondía, en teoría, a la asignación, por parte del poder real, de un grupo de indígenas a un colonizador, para realizar una determinada tarea. Pero los textos no separaron claramente la repartición de los hombres con la de las tierras, como se puede observar en las disposiciones de la misma Cédula, la

cual introduce la población encomendada en sus especificaciones sobre el repartimiento. Este tipo de imprecisión facilitó el despojo de las tierras de los indígenas, desde los primeros años de la Colonia.

El repartimiento dejó en principio de ser una forma de constitución de la propiedad privada con la aparición de la encomienda. Instituida en 1642 en la América Española, apareció en Venezuela en 1652 (Arcila, 1966). Codificaba el dominio de los conquistadores sobre la fuerza de trabajo indígena, imponiendo al encomendero, como contraparte, la protección y «civilización» de éstos. En principio, se refería a los indígenas, y no a la tierra. Se otorgaba inicialmente a una determinada persona, y no se podía transmitir por herencia. Estos principios parecen haber sido rápidamente obviados. Un ejemplo (Arcila y al., 1968, pp. 99 y sg.) documenta un caso en el cual la encomienda de los moradores de Chuao, otorgada en 1568 a uno de los conquistadores de Caracas, se transformó en un latifundio colonial constituido en las tierras de la comunidad indígena, la cual desapareció)no aparece citada en los documentos a partir de 1671).

La merced correspondía al procedimiento legal de la formalización del otorgamiento por el Rey de un derecho de propiedad privada sobre una tierra dada. La tierra en merced podía venderse, y su propiedad transmitirse por herencia. Sus términos eran a menudo poco precisos, como lo demuestran los ejemplos dados por Brito (1960, pp. 132 y 134): Juan Rodríguez recibió, en el siglo 17, los terrenos ubicados «a una banda y otra del camino que va a San Sebastián en la parte donde ha comenzado a abrir tierras Juan Ramón», y Juan de Guevara obtuvo en 1592 una merced de 34 cahíces de los cuales 23 están en La Guaira y «las restantes donde quisiera». Esta imprecisión en las especificaciones de las tierras otorgadas en merced, junto a la dificultad de averiguar en la práctica los límites indicados (cuando lo eran) permitió numerosas irregularidades a favor de los terratenientes más cercanos ala administración de turno.

b) Las formas ilegales

Su importancia se debía al control, por parte de los mismos españoles y criollos poderosos ocupantes de tierras, de la actividad de los órganos administrativos y jurídicos locales (en particular de los cabildos): la transgresión del orden legal era tolerada en la práctica, y el tiempo permitía la posterior regularización de la situación por parte de la Corona.

Las operaciones más banales se realizaban bajo la forma de ensanchamientos ilícitos a expensas de tierras vecinas. Rómulo Gallegos alude en «Doña Bárbara» a las «cercas que caminan» describiendo prácticas todavía

vigentes a inicio del siglo 20. Pero hubo varias otras formas ilegales. Se pueden sistematizar de la manera siguiente:

• la usurpación de las tierras de una encomienda

Arcila (1966, pp. 281 y sg.) describe varios procedimientos de constitución de derechos de propiedad sobre tierra de encomienda, cuando, lo vimos, esta última no concernía la tierra y preveía (Arcila, 1966, p. 288) «la coexistencia de propiedades indígenas con la de los encomenderos». Existían numerosas imprecisiones en la redacción de los títulos de encomiendas, lo que introducía una confusión en lo referido a la propiedad, aprovechada por el encomendero. Por ejemplo, éste se adueñaba, por medio de la obtención de una merced, de las tierras de «sus» indios. Los encomenderos usurpaban incluso las tierras de comunidades correspondientes a otros. El mismo autor (Arcila, 1966, pp. 289-291) cita al respecto numerosos juicios entre encomenderos. Brito (1972, p. 85) da el ejemplo de Martín de Gámez, quien protestaba porque «otros vecinos se apoderan sistemáticamente las tierras de los indios de su encomienda».

• Las ocupaciones de tierras privadas

A lo largo del período colonial tuvieron lugar «interminables pleitos» (Fortoul 1954, t. 1, p. 130) producidos por ejemplo al repartirse las tierras en el momento de la fundación de las ciudades. La imprecisión y la confusión en la redacción de los títulos de propiedad han facilitado y dado bases «legales» a estos conflictos.

• Las ocupaciones de ejidos

Las características de los ejidos fueron reglamentadas por la Cédula real del 1.12.1573: su dimensión debía ser de una legua cuadrada; «nadie puede apropiárselos, ni ganarlos por prescripción, ni edificar en ellos» (Palma, 1954, p. 15). Sin embargo, las ocupaciones de ejidos, su apropiación privada, fueron comunes a partir del siglo 17. Brito (1978, pp. 138-139) relata el ejemplo de las discusiones producidas en el Cabildo de Caracas en relación con la ocupación de terrenos ejidos por parte de determinados terratenientes. Éstas fueron en vano: el Cabildo era durante la colonia controlado por los mismos ocupantes de los ejidos, quienes cuidaban que las medidas que promulgaban para acatar la formalidad jurídica colonial, no tuvieran efectos concretos desfavorables para ellos mismos.

• La ocupación de las tierras de la Corona

Las tierras que no eran privatizadas a través de merced (o de composición, como veremos), ni afectadas a los ejidos de un pueblo, ni reconocidas a

comunidades indígenas, pertenecían a la Corona. Sufrieron un proceso de ocupación a lo largo del período colonial. Los textos legales no eran, por cierto, siempre explícitos al respecto (Brito, 1960, pp. 92-96). Pareciera probable que fuera la ocupación de las tierras de la Corona, regularizada después bajo la figura de la composición, la que constituyó el origen más frecuente de la constitución de propiedad privada. No se tiene datos que permitan conocer con precisión su importancia.

• La usurpación de las tierras indígenas

Dentro de las escasas tentativas de la Corona que pretendían amparar a los Indígenas de la rapiña de los colonos, ciertas buscaban proteger las tierras de las comunidades, por ejemplo a través de la figura de los resguardos (ver Arcila, 1966, pp. 212-294). Pero Brito (1978, pp. 165-167) muestra que estas han sido también usurpadas de manera corriente, a partir del fin del siglo 16. Cita una vez más a Martín de Gámez quien solicitó en 1593 una merced para su encomienda de Turmero denunciando que otros se apropiaban progresivamente las propiedades de los indígenas «y se les van entrando sin lo poder hacer ni los dichos indios defender y sin autoridad de justicia». Las intervenciones de la Corona no pudieron luchar en contra de la corriente, y la creación de un organismo local de control, la Real Audiencia de Caracas, no hizo sino fortalecer el dominio de los propietarios sobre el aparato judicial el cual, de esta manera, pasaba a estar más cercano de ellos. Brito (1978, p. 169) da el ejemplo de la sentencia del 11-12-1799 en contra de los indígenas de Guacara quienes, asistidos por un sacerdote, reclamaban sus tierras usurpadas por el Marqués de Toro. Este último quedó confirmado como propietario de las tierras, el cura fue condenado a pagar las costas judiciales, y los indios deportados a otro pueblo. El mismo autor estima al respecto (Brito, 1978, p. 171):

> la magnitud de las tierras comunales indígenas incorporadas al dominio privado en la época colonial es un problema virgen para la investigación histórico-social venezolana... Sin embargo,... un hecho cierto e irrefutable es que en los siglos XVII y XVIII, desaparecen 60 pueblos de indios en la provincia de Caracas y con ellos sus tierras.

Ruiz (2000, pp. 108-119) expone varios ejemplos de despojos de tierras de comunidades indígenas en la región de Barinas en el siglo 17. Rojo (2000) ofrece lo mismo en el mismo siglo en Trujillo.

c. La legalización de las invasiones: la composición

El pago de una composición permitía regularizar una ocupación desprovista de título de propiedad (Brito, 1960, pp. 92-96). Esta formalidad, introducida por la real Cédula del 01-11-1592 (Duque 2003), era facilitada tanto por las necesidades financieras de la Corona como por la corrupción de los funcionarios locales. Su importancia cuantitativa, probablemente elevada, no puede ser evaluada con precisión en el estado actual de las fuentes.

Tal proceso de legalización de derechos adquiridos inicialmente por vía de hecho pudiera hacer pensar en la «formación de la propiedad por arriba» expuesta por Comby, que citamos anteriormente. Este autor enfocaba bajo el término de «formación de la propiedad por abajo» el reconocimiento por el Estado de los derechos adquiridos por los campesinos europeos como producto de una lucha llevada a lo largo de los siglos en contra de los señores feudales. Sin embargo, en Venezuela se observa más bien un reconocimiento impulsado por los mismos poderosos ocupantes de tierras de la Corona, implementado a través de los estrechos vínculos existentes entre estos y los organismos locales de la administración colonial, y despojando a las etnias precolombinas de sus tierras.

3.2.1.4. Algunas características de la titulación colonial[47]

a) Un débil control por parte del gobierno metropolitano

Ya vimos cómo, en 1578, Felipe II dispuso el retorno de las tierras adquiridas ilegalmente al patrimonio de la Corona. Esta medida parece no haberse cumplido, porque, diez años después (en 1589), es mismo rey tuvo que promulgar otra ley con el mismo propósito (Ruiz, 2000, p. 64),

> ...es Nuestra voluntad, que los Virreyes, y Presidentes Governadores puedan revocar, y dar por ningunas las gracias, que los Cabildos de las Ciudades huvieren hecho, ó hicieren de tierras en sus distritos, si no estuvieren confirmadas por Nos...

En su comentario de dicha ley, la misma autora (Ruiz, 2000, p. 64) expresa: «Los cabildos cumplieron una función preponderante en la repartición de tierras en Hispanoamérica aunque el Estado excluyó claramente a estas instituciones del ejercicio de tal potestad». El ejemplo del Cabildo de Caracas indicado más arriba confirma este papel central de los cabildos municipales

[47] Retomamos en este párrafo las páginas 75-83 de Delahaye (2003).

en la formalización del acaparamiento de las tierras por parte de los terratenientes locales. Se trata, tempranamente, de la problemática de las constelaciones locales de poder, evocadas por Lemel (1985) para los años actuales. Estas estuvieron al origen de los sesgos que se pudieron observar, desde los primeros tiempos de la historia de la formación de la propiedad en el país.

b) La dimensión cuantitativa del otorgamiento colonial de derechos de tierra

Es un vasto continente del conocimiento de la historia del país, que no ha podido ser todavía suficientemente explorado por los autores, en gran parte porque no se ha revisado exhaustivamente la principal fuente existente, el Archivo General de Indias, en Sevilla. Tal revisión resultaría probablemente tener un costo prohibitivo para la investigación histórica venezolana. Sin embargo, existen trabajos parciales que ofrecen luz acerca de situaciones regionales. Trataremos de traer a colación algunos de ellos, y también de presentar las indicaciones que pueden ofrecer al respecto los expedientes del archivo de adquisición de tierras del extinto Instituto Agrario Nacional.

Si no existe una fuente exhaustiva en cuanto a la frecuencia anual y la superficie correspondiente de los títulos coloniales a nivel nacional que permitarealizar una evaluación cuantitativa, las anteriores líneas dan una orientación general. Tal como lo vimos, el arreglo institucional en cuyo marco se otorgaban aquellos títulos, controlado por reducidos grupos, no propiciaba una concesión masiva de títulos. Es probable que las cifras de unos pocos otorgamientos anuales que podremos evaluar más adelante para el siglo 19, prolongaran una tendencia definida ya en la Colonia. Podemos pensar en una reducida cantidad de títulos otorgados anualmente, que correspondían generalmente a extensas superficies (con excepciones, tales como Barinitas donde vimos que los terrenos no eran extensos).

Para obtener una visión regionalizada de las dimensiones de la titulación, podemos tratar de evaluar la frecuencia relativa de constitución de la propiedad en las tres regiones agrícolas históricas, a partir de los datos de los expedientes del archivo de adquisición de tierras del IAN. Estos ofrecen indicaciones en cuanto a la primera fecha en la que se pudo documentar la propiedad de un determinado terreno, fecha que aparece en el informe jurídico realizado por los juristas del IAN para la adquisición del terreno. Esta fecha no es necesariamente la de la formación inicial de la propiedad sobre el terreno: por ejemplo si corresponde a una herencia o una compra, debió existir por lo menos un acto anterior que establecía la propiedad del vendedor o del

fallecido. Quiere decir que la fecha real de constitución de la propiedad es más antigua que la que se puede observar en los expedientes en estos casos. El cuadro 3.1 presenta los datos obtenidos.

Cuadro 3.1. Venezuela: Número de terrenos con indicación de fecha de la primera documentación del derecho de propiedad en el archivo de tierras del Instituto Agrario Nacional, según región agrícola, en el período agroexportador

Tramo de fecha de la primera documentación del derecho	Región de haciendas		Región de producción familiar		Región de hatos	
	Número	%	Número	%	Número	%
1500-1820	36	5	5	1,6	41	6,8
1821-1900	133	18,3	48	15,2	213	35,3
1901-1935	221	30,4	92	29,2	144	23,9
1500-1935	390	53,7	145	46	398	66
1500-2000*	727	100	315	100	603	100

Fuente: Delahaye (2001), a partir de los expedientes del archivo de adquisición de tierras del IAN.
Nota: *Corresponde al total, para cada región agrícola, de los terrenos cuyo expediente documenta la fecha de constitución de la propiedad. El número total de terrenos, en los estados y distritos correspondientes a las regiones agrícolas, y cuyos expedientes han podido ser arqueados en el referido archivo, es de 1.135 para la región de haciendas, 391 para la región de producción familiar, y 1.125 para la región de hatos.

Observamos que la fecha documentada de constitución de la propiedad se ubica en el período colonial en 5,0% de los terrenos para la región de haciendas, y 6.8% para la región de hatos, mientras es el caso para solamente 1,6% de los terrenos de la región de producción familiar. Se puede pensar que la menor proporción en esta última región confirma la formación más tardía de la propiedad en el Macizo Oriental, producto de la duradera resistencia indígena que evocamos más arriba. Ahora bien, en los tres regiones, la proporción real de terrenos con propiedad constituida en el período colonial es probablemente mayor, debido a que la fecha indicada en los expedientes del IAN se limita al documento más antiguo producido en la oportunidad del proceso de adquisición por el Instituto: ya vimos que dicha fecha puede resultar bastante posterior a la de la constitución de la propiedad, es decir a la titulación

de la tierra. Por otra parte, es probable que si bien la propiedad era formalizada en la mayor parte de la zona centro-costera, como lo indican Ríos y Carvallo (1990), no era el caso en los llanos. Las cifras dadas por Arcila (1973, tomo 2, p. 281) confirmarían esta interpretación: después de indicar que la superficie titulada era inferior a la controlada, indica: «... probablemente [los terratenientes] declararon menos extensión de la que efectivamente ocupaban dentro de los incalculables linderos de las llanuras». Este autor precisa la superficie correspondiente: «la superficie de todas maneras era inmensa: los cuarenta hatos existentes hacia mediados del siglo 18 en los llanos del Guárico, Apure y Cojedes, sumaban más de 680.000 hectáreas, o sea un promedio de 17.000 hectáreas para cada propietario». Esta superficie corresponde solamente al 6,3% de la superficie de las explotaciones pecuarias de los estados Apure, Cojedes y Guárico censadas en 1937 (9.504.627 ha), lo que apunta a una incompleta formación de la propiedad en los estados llaneros del centro a lo largo del período colonial. Se puede pensar que la tierra era apropiada de hecho sin que el derecho de propiedad estuviera formalmente titulado.

El cuadro 3.2 indica la forma de constitución documentada de los derechos de propiedad para los terrenos adquiridos por el IAN, cuyos expedientes documentan al respecto una indicación de fecha anterior a 1821 (es decir en el período colonial). Observamos que la mayor parte de estos derechos se formaron a partir de una titulación por el Estado, bajo la forma de merced o de composición en la región de haciendas (19 de 35 terrenos) y en la región de hatos (21 de 34 terrenos). La propiedad está ya titulada en los orígenes documentales correspondientes a compra privada, arrendamiento, herencia, remate judicial, partición o dación, cuyo conjunto representa una menor proporción. Esta situación es normal si se considera que al principio del período la propiedad privada no existe, y se va a constituir a lo largo de los años por titulación, en forma de merced o composición. Los otros casos documentados no representan una proporción significativa. La ocupación como tal es ausente, pero su regularización por vía de composición representa el origen de 34 % de los terrenos en la región de haciendas y 41% en la región de hatos (no está reportada en los terrenos correspondientes a la región de producción familiar). Una observación se puede hacer en cuanto a las tierras de las comunidades indígenas: mientras todos los terrenos pertenecieron originalmente al territorio de alguna de ellas, la titulación colonial borra en muchos casos toda indicación de este origen; sólo un expediente, en el total examinado,lleva una indicación de los ocupantes originales del terreno correspondiente. En la región de producción familiar, el pequeño número de expedientes documentados apunta

Cuadro 3.2. Forma de constitución de los derechos de propiedad, según región agrícola, en los terrenos que tienen expediente en el archivo de tierras del Instituto Agrario Nacional con indicación de fecha de documentación del derecho de propiedad anterior a 1821, y de forma de constitución (número de terrenos con indicación documentada del derecho de propiedad inicial de la cadena de titulación expuesta en el expediente)*

Forma de constitución documentada del derecho de propiedad	Región de haciendas	Región de producción familiar	Región de hatos
Compra privada	14	2	8
Herencia	1	0	5
Merced	12	1	14
Composición	7	0	7
Remate judicial	1	0	0
Terreno de comunidad indígena	0	1	0
Ocupación	0	0	0
Total terrenos	35	4	34

Fuente: Delahaye (2001), a partir de los expedientes del archivo de adquisición de tierras del IA N; cálculos propios.
Nota: *Ver cuadro 3.1. El número total de terrenos no coincide exactamente con lo indicado en el cuadro 3.1 porque no se indican los terrenos cuyo expediente no permite reconocer la forma de constitución.

a una temprana constitución de propiedad (la mitad de los expedientes documentados indica como origen una compra privada) que permitió intercambios comerciales de la tierra, por lo menos en ciertas regiones. Rojo (2000, p. 437) describe esta situación, en el caso del «Trujillo colonial», ya en el siglo 18, y comenta:

> En el siglo XVIII a diferencia de otras regiones del país, en Trujillo no localizamos mucha documentación sobre composición de tierras que nos permita establecer un incremento de la propiedad a través de esta vía, sino que por el contrario se inicia en esta jurisdicción un proceso de comercialización de la propiedad a través del mecanismo de compra-venta de tierras.

Quiere decir que la propiedad en Trujillo estaba ya titulada en una cierta proporción a inicios del siglo 18. Ruiz (2000, p. 151) ofrece datos comparables en una pequeña zona de la misma región andina: observa para 1657 el origen de la propiedad de las 34 haciendas de tabacos existentes en Barinas (en el actual municipio de Barinitas, perteneciente a la región de producción familiar) en 1657; proviene de herencia (44,12%), compra (11,76%), herencia y compra (8,82%), sin especificar (17,66%), trueque (5,88%), merced (5,88%), compra y sin especificar (2,94%), compra y dote (2,94%). Estas cifras apuntan a una propiedad ya formada, en estos tempranos años coloniales: solamente 5,88% de las haciendas estudiadas presentan, en 1657, características de una reciente titulación (merced). El resto de los terrenos ha sido precedentemente adquirido a otra persona con anterioridad, es decir que fue titulado en una fecha previa. De la misma manera Decena (1985, pp. 32-33) estima que, en el Estado Mérida, la propiedad se formó en el período colonial, «fundamentalmente en la zona 'alta' merideña».

c) La estabilidad familiar de la propiedad titulada en el período colonial: la presencia del latifundio

Vale la pena detenernos en examinar las características de esta propiedad titulada en el período colonial. Tanto su extensión superficial (esencialmente en las regiones de haciendas y de hatos) como las relaciones de sometimiento de la mano de obra (encomienda, esclavismo) apuntan a las dos primeras características del latifundio que esbozamos más arriba (punto 2.3). Consideraremos ahora la tercera característica, su transmisión intrafamiliar que apunta a su estabilidad de la tierra en manos de una familia dada. En un anterior libro (Delahaye 2001, p. 69), se indicaron algunos datos al respecto: en cada región agrícola, durante el período colonial, la propiedad quedaba en manos de la misma familia por un extenso lapso de tiempo (180 años en la región de haciendas, 170 en la región de producción familiar, 176 en la región de hatos; ver cuadro 3.3). El bajo número de expedientes observados en la región de producción familiar (cuadro 3.2) expresa posiblemente el hecho de que las tierras de las comunidades no son prácticamente objetos de transacciones documentadas en esta región (las compras o herencias desarrollándose informalmente en el marco de la comunidad), y la cifra de 170 años de permanencia intrafamiliar concierne las pocas haciendas desarrolladas allí en la época. Ruiz (2000, p. 154) ofrece datos, relativos a fincas tabacaleras de la región de Barinitas, que parecieran indicar una menor duración del control de la propiedad por una misma familia:

> Las referencias documentales acusan la gran inestabilidad de las heredades y demuestran que no existió.-en términos generales- una tendencia al mantenimiento de su integridad por parte de las familias. Los testadores solían dividir equitativamente entre todos los herederos...

Sin embargo, después de ofrecer algunos ejemplos, (Ruiz, 2000, pp. 154-165), agrega comentarios que apuntan a la permanencia final de la tierra en manos de la misma familia (se refiere en particular a los propietarios originarios de Mérida), a través de mecanismos que se podrían calificar como linajistas (Ruiz, 2000, p. 165):

> Con relación al grupo dominante merideño creo que la división de las haciendas no trajo consigo la desestabilización de su hegemonía en Barinas, por cuanto ésta, lejos de sustentarse en el dominio de unas pocas familias sobre extensas áreas tabaqueras, se cimentó a lo largo del período estudiado en el acaparamiento de pequeñas propiedades por parte de diferentes linajes fuertemente enlazados por consanguinidad o afinidad. ...para asegurar la superioridad territorial los merideños adelantaron una estrategia orientada en dos sentidos: a) evitar la circulación de las tierras fuera del grupo una vez consumada la primera división de la heredad y, b) obstaculizar la expansión del núcleo de tabaqueros locales. El primer objetivo, destinado básicamente a dificultar la incorporación de las parcelas al mercado local de bienes raíces, se cumplió mediante las ventas interfamiliares, los pactos matrimoniales y la asignación de dotes, soluciones que encajaban a la perfección en la intrincada red de parentescos que cohesionaba al sector merideño.

Cuadro 3.3. Rotación (lapso –número promedio de años- entre dos transmisiones interfamiliares de la propiedad) de la propiedad de los terrenos con expediente en el archivo de tierras del IAN, con indicación de formación de propiedad en el período agroexportador y de los cambios sucesivos en la propiedad, según región agrícola

Tramo de fecha del origen del derecho de propiedad	Región de haciendas	Región de producción familiar	Región de hatos
1500-1820	180	170	176
1821-1900	76	91	97
1901-1935	59	69	54

Fuente: Delahaye, 2001, a partir de los expedientes de la Gerencia de Tierras del Instituto Agrario Nacional. Corresponde al total, para cada región histórica, de los terrenos cuyo expediente documenta la de fecha de constitución de la propiedad. Ver nota al cuadro 3.1.

Vimos (punto 2.3) que tal larga permanencia del control de una familia sobre su propiedad es una característica de la propiedad latifundista, que se transmite esencialmente intrafamiliarmente, por matrimonio o herencia. Constatamos que la titulación colonial ha permitido la formación de grandes explotaciones, con relaciones de dependencia personal de la mano de obra ante el dueño (encomienda, esclavismo o peonaje), y con una transmisión de propiedad esencialmente intrafamiliar. Estas características son las del latifundio, definidas más arriba (punto 2.3). Seguiremos observando la evolución de estas características a lo largo del período republicano, para evaluar la permanencia y/o la evolución del latifundio a lo largo de los lapsos temporales estudiados.

d) Los debates sobre el tamaño de la propiedad titulada y su concentración en la Colonia[48]

Ahora bien, lógicamente, este proceso de constitución de los derechos de propiedad no fue exento de controversias en cuento a sus consecuencias socio-económicas. Si bien los debates de opinión en aquellos años no tenían la dimensión ni sobre todo la difusión que adquirieron en la era republicana, los autores aluden a ciertas polémicas. Dos procesos vinculados entre sí estaban principalmente en la palestra: la constitución de una gran propiedad, y la posibilidad de un acceso a la tierra más equitativo para otros grupos sociales que el grupo reducido que tenía contacto más fácil con la información y las instituciones coloniales.

Arcila Farías (1966) considera que la concentración de la propiedad en pocas manos era vista con preocupación por la Corona, la cual intentaba controlar el proceso para que aquella no fuera a constituir una base de poder que permitiera a los terratenientes criollos competir con ella por el poder político en la Colonia, desde sus inicios (la capitulación pasada en 1520 con Bartolomeo de Las Casas para fundar una misión en Paria precisaba que la propiedad territorial que se adquiriera por compra o herencia no podía ser mayor que una legua cuadrada y prohibía «la construcción de cualquiera fortaleza sobre este suelo»: se temía la constitución de feudos que pudieran disputar al Rey su autoridad y jurisdicción (Arcila, 1966, p. 93).

Otro debate se refería a la posibilidad del acceso a la pequeña o mediana propiedad de la tierra por parte de representantes de grupos sociales no hegemónicos. El poder metropolitano pareció alentar formalmente la constitución de pequeña propiedad desde los primeros años después de la

[48] Este párrafo retoma trabajos anteriores (Delahaye, 2001, pp. 43-44 y Delahaye, 1979, p. 92).

Conquista, por ejemplo con las cédulas que obtuvo Bartolomé de las Casas para fundar una misión en la costa de Paria con indígenas libres, así protegidos del esclavismo (Arcila, 1966, pp. 22-27), o bien con el ensayo frustrado de Juan de Ampiés en Curazao (Arcila, 1966, pp. 80-84). Esta preocupación se expresó hasta el fin del período colonial, por ejemplo en los escritos de Campillo y Cosio, «uno de los ministros más influyentes de Fernando II» (Arcila, 1973, tomo 2, pp. 254-255), quien defendía en 1759 el principio según el cual la tierra «nunca estará bien cultivada si no es propia pues el hombre que trabaja para otro jamás hace lo que haría si el producto de su trabajo es suyo». Agregaba el ministro: «Lo que causa notable perjuicio, es que están concedidas a españoles grandísimas porciones de tierras que no las cultivan sino por manos de negros y de indios; y no es natural que estos se esmeren en su cultivo no siendo suyo el fruto ni el fondo». Tal preocupación se expresaba también en las disposiciones promulgadas en 1775 por el Rey para facilitar la transferencia de tierras baldías a las personas quienes no podían «costearse el recurso» de la composición y solicitan tierras «de poca entidad, o de pequeños sitios, o sólo de algunas caballerías»[49]. Lamentaba también el mismo texto que se «hallaran sin cultivar muchos sitios y tierras que abastecerían con su labor y cría de ganado las provincias inmediatas».

Estas intenciones no han tenido efecto concreto: por lo menos en las regiones de haciendas y hatos, la lógica de la aplicación a nivel local de la política colonial de tierras resultó más bien en una concentración de la propiedad, que iba a la par con el ensanchamiento de la frontera agrícola.

Brito da numerosos ejemplos de esta situación. Por ejemplo, ya en los primeros tiempos de la colonia, 18% de las mercedes otorgadas entre 1568 y 1599 en Caracas, Aragua, Barlovento y en los valles del Tuy abarcaban 56% del total de las tierras concedidas (Brito, 1978, p. 138). Los vínculos de parentesco entre las familias de sus propietarios mantuvieron esta concentración de los derechos de propiedad, facilitada por la institución del mayorazgo.

Sin embargo, los datos presentados en Ruiz (2000, pp. 74-108), sobre composiciones en Barinitas apuntarían a matizar esta tendencia en la zona que estudió. Esta investigadora calculó al respecto un índice de Gini[50] de

[49] Este texto se encuentra en el archivo de adquisición de tierras del Instituto Agrario Nacional (expediente de «Las Cocuizas», n° CJ 24, estado Guárico). Después de estas consideraciones, el Rey preveía simplificar el procedimiento administrativo de la composición establecido en la cédula del 26.11.1775.

[50] Vimos (punto 2.3.1) que el índice de Gini mide la concentración de la propiedad de un bien determinado. Oscila entre 0 (propiedad repartida igualitariamente) y 1 (un solo propietario tiene todo el bien).

0,27, valor que indica una reducida concentración (Ruiz, 2000, p. 103). Sin embargo, Barinitas pertenece a la región de producción familiar, la cual no fue sede de una concentración tan aguda como las regiones de haciendas y de hatos. Por otra parte, vimos que como la misma autora muestra cómo la propiedad de la mayoría de los terrenos en Barinitas era controlada por unos pocos grupos familiares a través de varios mecanismos.

A lo largo del siglo 18, la concentración parece haberse acentuado, debido al desarrollo del cultivo del cacao. Ríos, Carvallo y Beroes (1978, p. 13) observan:

> ...la aceleración del proceso de formación de la propiedad territorial desde las primeras décadas del siglo XVIII -que hizo limitada la oferta de tierras cultivables- y el inicio de la tendencia a la concentración de la propiedad agraria en los valles centrales- asiento principal de la producción cacaotera.

Brito (1972, p. 13) presenta datos ilustrativos de esta situación: según este autor, entre 1744-1746 y 1799-1806, el número de propietarios de plantaciones de cacao de la provincia de Caracas disminuyó de 438 a 160, cuando la extensión del cultivo iba creciendo.

e) La mercantilización de la tierra titulada en el período colonial[51]

Las condiciones de formación de la propiedad explican por qué, en las regiones donde la tierra fue titulada a lo largo de la Colonia (esencialmente, la región centro costera, y parte de los llanos), se realizó generalmente en función de relaciones privilegiadas de los terratenientes con los sectores del aparato estatal que controlaban el otorgamiento de las mercedes y de las composiciones, en combinación con la ocupación y la usurpación. En el caso en que fuera comprada, la tierra no tenía necesariamente las características de una mercancía, si se observa los indicadores de la mercantilización de la tierra que propusimos más arriba (ver punto 2.3 y anexo 8). En particular, la importancia de las situaciones de hecho presentes en la formación de la propiedad no brindaba lo que llamaríamos ahora una seguridad jurídica. Y existían otras inexactitudes en cuanto a su superficie (cualquier sea su modo de adquisición), indicada en general sin precisión, con medidas que variaban según las regiones. Los límites no se conocían con exactitud. La superficie, cuando estaba indicada, lo era en leguas (sin especificar de cuál legua se trataba), con pocaprecisión (ver, por ejemplo, Brito 1972, pp. 129 y sg.).

[51] Este párrafo retoma las páginas 43-44 de Delahaye (2001).

No insistiremos en esta situación conocida y, como se verá, todavía común hasta el fin del siglo 20. 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 indicaba la superficie y 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 fin del siglo 20, y adquiridas por el IAN, 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.

En conclusión, vemos que el otorgamiento de derechos de propiedad en el territorio venezolano por el Estado colonial formalizó el reconocimiento de los derechos de propiedad sobre terrenos que correspondían a las necesidades de las formas de producción en desarrollo: grandes extensiones de propiedad concentrada en las regiones de haciendas y hatos, terrenos pequeños y medianos (muchas veces en el marco de las comunidades) en la región de explotaciones familiares. En todos los casos, se caracterizó por un alto grado de informalidad. Los arreglos institucionales que enmarcaron el proceso se deben diferenciar: a nivel del imperio español, la Corona intentó mantener el control, para evitar por una parte la formación de una propiedad criolla demasiado poderosa, y resguardar por otra parte, de alguna manera, las formas de propiedad de las comunidades indígenas. Sin embargo, los arreglos locales sesgaron la implementación de las medidas correspondientes, y el poder central no pudo impedir, en las dos principales regiones agrícolas (hacienda y hato), la casi completa desaparición del patrimonio territorial de las comunidades precolombinas, acaparado por los colonos. Se puede decir que, a lo largo de la Colonia, predominó la titulación de gran propiedad, a

pesar de las veleidades de la Corona de proteger las comunidades precolombinas y promover la formación de pequeños productores. Estos rasgos marcaron también, sin grandes diferencias, la era que se abre con la Independencia.

3.2.2. El siglo 19: la República, hasta 1936[52]

3.2.2.1. La permanencia de los rasgos de la titulación

Exploraremos ahora el período republicano, desde la Independencia hasta el fin del régimen gomecista. Recordemos que para el presente trabajo, siguiendo a Mariano Picón Salas (1975), el siglo 20 empezó, en Venezuela, en 1936. Las formas de producción originadas en la Colonia (hacienda, hato y explotación familiar) mantuvieron sus características a lo largo del período republicano, en un contexto de expansión del café mientras el cacao se estancaba debido al retroceso sufrido por las destrucciones de la infraestructura de las plantaciones sufridas en las luchas por la Independencia. Quiere decir que las características fundamentales de las regiones agrícolas no han sufrido transformaciones sustanciales, sino más bien una lenta evolución. Ésta presenta dos facetas principales en cuanto a los derechos de propiedad: la expansión territorial de las explotaciones, y la regularización de los derechos de tierra poseídos informalmente.

Ahora bien, los cambios originados por el establecimiento de la República modifican el marco normativo en el cual se realiza la titulación. En el plano político, la legitimación de la propiedad era necesaria para instaurar un régimen de democracia censitaria. Dentro de la formación de un proyecto nacional en la Venezuela del siglo 19, examinada con maestría por Germán Carrera Damas (1983), los aspectos agrarios toman una gran importancia, dadas las características esencialmente agropecuarias del país, y el papel excluyente de la propiedad territorial en la configuración política. La Constitución de la República de Colombia (1821) establecía que para votar a nivel de la parroquia, había que (art. 15) «ser dueño de alguna propiedad raíz que alcance el valor libre de cien pesos... Suplirá este defecto el ejercitar algún oficio, profesión, comercio o industria útil, con casa o taller abierto sin dependencia de otro en clase de jornalero o sirviente.»...Para votar a nivel de la provincia (art. 21), este valor debía ser de más de quinientos pesos, a menos de «gozar de un empleo de trescientos pesos de renta anual, o ser usufructuario de

[52] Seguimos en este párrafo lo esencial de un libro anterior (Delahaye, 2003, pp. 84-110)-

bienes que produzcan una renta de trescientos pesos de renta anual, o profesar alguna ciencia, o tener un grado científico». Tal sistema censitario fue mantenido en la constitución de Venezuela de 1830 (exigía una propiedad con renta anual de 50 pesos para poder votar). A partir de 1858 se conservó este requisito solamente para las elecciones de legislaturas provinciales y de senadores, y se suprimió después (Fundación Polar, 1988, vol. 2, pp. 43-45). Por otra parte, tanto la liberalización del comercio interno y externo, como el fin de las disposiciones coloniales que limitaban formalmente los intercambios y la partición de los fundos (tales como el mayorazgo), apuntaban, por lo menos formalmente, a fortalecer los supuestos materiales de la mercantilización de la Tierra. Veremos que tal liberalismo declarado quedó a menudo en el limbo.

Las consecuencias para la titulación de esta nueva configuración del poder en el ámbito jurídico y administrativo se pudieron observar a dos niveles:

i. En lo formal, desaparecieron las modalidades coloniales de titulación (mercedes y composiciones); en su lugar, se realizaron esencialmente enajenaciones y adjudicaciones de tierras baldías;

ii. En la práctica, la liquidación del poder colonial hizo posible el control directo de los sucesivos grupos dominantes criollos sobre la definición y la implementación de las políticas de tierras. Cuando, desde la metrópolis,la administración colonial central había intentado, sin mucho éxito, organizar la formación de la propiedad de manera que no alcanzara a constituir una base de poder político suficiente para posibilitar una oposición consistente a la Corona, la situación cambió con la Independencia: el aparato estatal se encontró controlado por los caudillos vencedores de los sucesivos enfrentamientos. Es decir que los grandes terratenientes ya no tenían solamente acceso a los niveles locales del poder que detentaban en la Colonia, sino directamente al Gobierno central, particularmente después de la Guerra Federal (Carvallo y Hernández 1978, p. 48). De tal manera, los sucesivos grupos al poder pudieron influenciar no solamente la implementación de la titulación, como lo hicieron a lo largo de la era colonial, sino también el diseño de las políticas correspondientes. El relativo control de la formación de la propiedad que pudiera haber existido en el ámbito de la Corona desapareció, al igual que las tentativas de protección de la pequeña propiedad. Estos elementos apuntan a la importancia, en el presente estudio, del examen del marco jurídico y administrativo, tanto más que varias medidas de gobiernos de la época dejaron una huella perdurable en la regulación de la titulación hasta los años actuales. Esto lleva a darle relevancia, en la exposición, a los aspectos legales e

institucionales. Con este objetivo, seguiremos un hilo conductor un poco distinto del encadenamiento elegido para el estudio del período colonial. Examinaremos en primer lugar los rasgos esenciales del ordenamiento jurídico de la titulación; después, enfocaremos las principales medidas promulgadas, tratando de evaluar la evolución cuantitativa de su implementación a lo largo del período y su impacto a nivel regional; en fin, intentaremos ofrecer un cuadro de la situación de la propiedad al fin del período, tanto desde el punto de vista cuantitativo que en cuanto a la mercantilización de la tierra.

3.2.2.2. Antecedentes y principales rasgos del marco jurídico y administrativo de la titulación en el siglo 19

Para entender su entorno formal, enfocaremos sucesivamente dos aspectos esenciales del proceso: la política de baldíos (veremos que se orientó más bien a su privatización), y las medidas que apuntaron a formalizar los supuestos materiales de la titulación dentro del proceso de mercantilización de la tierra (referidos a puntos tales como el catastro de las tierras, el registro de las transacciones, y también las unidades de medidas de superficie). Además de examinar los textos que apuntaban a regular el proceso, trataremos de presentar los debates que tuvieron lugar al respecto a lo largo del período: veremos que sus planteamientos anunciaban varios aspectos de las discusiones agrarias más contemporáneas.

3.2.2.2.1. La política de baldíos

En cuanto al destino que se le daría a los baldíos, dos problemas se plantearon a los responsables políticos: El primero se podría formular así: ¿Era necesario legitimar las situaciones de hecho producidas por ocupación de los terrenos? (junto a la pregunta: ¿Cómo hacerlo en la práctica?). Y el segundo era: ¿Cómo transferir a determinados agentes sociales, el dominio territorial público no apropiado todavía? Estas preguntas ya formaban el trasfondo de la titulación colonial. Veremos ahora los debates que se produjeron al respecto, y cuáles fueron las respuestas que se les proporcionó, a lo largo del período republicano.

a. La legitimación de los derechos de propiedad existentes

Se puede observar la promulgación de varias medidas que pretendían resolver la situación planteada por la existencia de numerosos terrenos poseídos fuera del marco legal.

El primer texto importante al respecto data de la Gran Colombia: se trata de la Ley sobre Enajenaciones de Tierras Baldías y Creación de Oficinas de Agrimensura del 11 de octubre 1821 (CDCH-UCV, 1961, pp. 97-98). Disponía la creación de «oficinas de agrimensura» que constituían de cierta manera antecedentes de las dependencias actuales del Catastro (urbano y rural), y del Registro de la Propiedad Inmobiliaria (Su artículo 12 disponía: «Se creará en la capital de la República una oficina de agrimensura general, y una particular en cada provincia, en que se registren las propiedades rurales de todos los ciudadanos y extranjeros residentes en las expresadas provincias.»). Estas oficinas debieran haber tenido un papel esencial para la regulación de la propiedad, expuesto en los artículos 5 («Los que poseyeren tierras baldías de tiempo inmemorial, ó á pretexto de una justa prescripción, deberán concurrir en el término perentorio de un año a sacar sus títulos de propiedad, debiendo si no lo hicieren, volver al dominio de la República las expresadas tierras aunque estén pobladas ó cultivadas.»), 13 («Dentro de cuatro años contados desde la publicación de la presente ley, todos los ciudadanos y extranjeros residentes en Colombia deberán registrar sus propiedades rurales en las oficinas particulares de cada provincia...») y 14 («Si pasados los cuatro años los propietarios no cumplieren con el registro prevenido, sus tierras si fuesen adquiridas por merced o composición se reincorporarán al dominio de la República, y si fueron adquiridas por compras sucesivas ú otros títulos, el Gobierno hará practicar los registros a expensas de los propietarios.»). Esta ley pretendía no solamente crear un instrumento material esencial para la regulación de la propiedad (las «oficinas de agrimensura») sino devolver a la Nación las tierras habidas irregularmente, propósito que había orientado también medidas coloniales cuyo incumplimiento evocamos más arriba. Fue duramente criticada en un artículo de «El Observador Caraqueño» del 22-4-1824 (CDCH-UCV, 1964, pp. 388-389) como atentatoria al derecho de propiedad fundamentado en la posesión y el uso: «Nuestro territorio está desierto, clamando por pobladores y cultivadores, y por esta disposición se mandan volver al dominio de la República, unas tierras pobladas y cultivadas...». Lo que hacía el decreto era «atacar el sagrado derecho de propiedad...». El autor trataba de reivindicar la prescripción adquisitiva en los baldíos: «La justa prescripción da un derecho perfecto en las propiedades...» Veremos que esta orientación, que se refiere a una fabricación de la propiedad «por abajo» según los términos de Comby evocados más arriba, no será aceptada definitivamente, hasta los años actuales, cuando el reconocimiento jurídico de la prescripción adquisitiva en baldíos sigue cuestionado. Sin embargo, la ley no negaba su principio (más bien

reconocía la propiedad de «los que poseyeren tierras baldías de tiempo inmemorial, ó á pretexto de una justa prescripción»), sino pretendía reglamentar sus formalidades. Lo que pasó fue, como lo veremos, que la administración no implementó esta disposición. En particular, el establecimiento de oficinas de agrimensura no se cumplió: la circular del 4-02-1824, del Secretario del Interior a los Intendentes, sobre la exigencia de «una razón circunstanciada de las tierras baldías que haya en cada una de las provincias y cantones» de Colombia. (CDCH-UCV, 1964, pp. 372-373) exigía un inventario de los baldíos existentes en las distintas provincias, justificado en los siguientes términos: «No habiendo podido aún establecer las oficinas de agrimensura creadas por la ley del 11 de Octubre de 1821 por haberse presentado obstáculos muy graves â cerca de los cuales debe decidir la próxima legislatura, y siendo necesario ejecutar la importante ley del 7 de Julio último sobre inmigración de extranjeros...». El informe de la Secretaría de Hacienda al Congreso, del 20-01-1832, confirmó que no se establecieron las oficinas (CDCH-UCV 1971, p. 18). Más tarde, la ley del 10-04-1848 dispuso la averiguación y mensura de todos los baldíos del país, pero no aludía a las oficinas de agrimensura necesarias para realizar la tarea. Quería decir que el cumplimiento de las leyes que la precedieron sobre el tema había quedado en el limbo.

Esta Ley del 10-04-1848, «sobre averiguación de tierras baldías, su deslinde, mensura, justiprecio y enajenación que deroga las disposiciones precedentes de Colombia» (CDCH-UCV, 1971, pp. 377) constataba que el texto de 1821 no fue aplicado. Consideraba: «Que la ley del 13 de octubre del año de 1821 sobre enajenación de tierras baldías, no ha producido a la agricultura ni al Erario las ventajas que se propuso, por haber resultado en la práctica inadecuadas sus disposiciones.», y volvía a disponer, en su artículo 1, la averiguación y mensura de los baldíos: «Se procederá a la averiguación formal de todas las tierras baldías que haya en las provincias de la República; a su deslinde de las correspondientes a ejidos, antiguos resguardos de indígenas, corporaciones y personas particulares; y a la mensura, formación de planos, y justiprecio de ellas, en los términos de la presente Ley.» Por otra parte, su artículo 5 disponía una nueva oportunidad para regularizar los derechos en terrenos baldíos: «Los que a pesar de lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley del 13 de octubre de 1821 no hayan sacado los títulos de propiedad de los terrenos baldíos que poseían de tiempo inmemorial, deberán hacerlo en el término de un año contado desde la publicación de esta Ley en la cabecera del cantón de su domicilio...» Esta disposición, confirmada por la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936, fundamenta el régimen de la

propiedad territorial en Venezuela hasta el presente: la propiedad se debe legalmente demostrar a partir de la sucesión de operaciones llevadas sobre un determinado terreno desde 1848, a menos que la primera de ellas sea una transferencia realizada por el Estado (enajenación, adjudicación, dotación, etc.) en una fecha posterior. Sin embargo, el mismo Estado no puede cumplir estas disposiciones legales: como ya lo indicamos (Delahaye, 2001, p. 47): de los 3.098 expedientes de terrenos revisados en el archivo de adquisición de tierras de IAN, 1.088 reportan un origen de la propiedad documentado como compra a una persona privada. De estos, solamente 60 (5,5%) documentan que dicha compra fue realizada antes de 1848: es decir que para 94,5% de ellos, la propiedad privada no ha sido legalmente demostrada. Es el mismo caso para 85,5% de los 124 expedientes que reportan una herencia como origen de la propiedad. Es decir que, entre 1958 y el fin del siglo 20, el mismo organismo oficial rector de la propiedad de la tierra agrícola no pudo cumplir los textos legislativos en la materia.

b. El sentido general de la política de baldíos: una cuestionada privatización de las tierras públicas

Los textos de 1821 y 1848 exponían claramente una intención de privatización de los baldíos, la cual era lógica en el marco de gobiernos dominados por grupos sucesivos de terratenientes. Sin embargo este propósito no se implementó a lo largo del período. Una razón es la poca eficiencia administrativa del aparato estatal de la época, evocada en las líneas anteriores. Pero otras se pueden encontrar causas en discordancias producidas en el seno de determinados gobiernos: ciertos grupos proponían matizar, y/o poner límites, a la apropiación privada de los baldíos. Estos temas se encontraban en el trasfondo de varios debates, tales como la problemática de la prescripción adquisitiva y las discusiones alrededor de la posibilidad de alquiler de los baldíos, que reseñamos a continuación.

c. La prescripción adquisitiva en los baldíos: un concepto controvertido y de aleatoria implementación

La prescripción adquisitiva (o usucapión) de los baldíos ha sido un tema recurrentemente tratado con poca claridad en la legislación venezolana, y sobre todo en la jurisprudencia, a pesar de la letra de determinados textos, y de las eventuales afirmaciones categóricas de tal o tal autor. Su aplicación sistemática hubiera correspondido a una fabricación de la propiedad «por abajo», a partir del reconocimiento de derechos adquiridos en las tierras públicas. Se puede pensar también que ésta hubiera sido muy probablemente

sesgada a favor de los grupos que dominaron sucesivamente los escenarios nacionales y locales de ocupación y legitimación de la propiedad en las tierras nacionales, tal como fue la regla en el país desde los inicios de la administración colonial. Esto podría explicar las resistencias de hecho que se observaban en sectores de la administración pública, a lo largo del período, ante la posibilidad de aplicar la prescripción adquisitiva en tierras baldías. La regularización de las ocupaciones (existentes «de tiempo inmemorial, o a pretexto de una justa prescripción») prevista en el artículo 5 de la Ley del 11-10-1821 no se pudo materialmente efectuar, debido a que las oficinas provinciales de agrimensura creadas por esta Ley, y donde se debían registrar las propiedades rurales (artículo 12) no se establecieron, como ya lo vimos: si bien la letra de la Ley reconocía la prescripción, la realidad administrativa del país no permitió su aplicación. Las disposiciones de la Ley de 1848, que reglamentaban una cierta forma de prescripción, como lo vimos, no fueron cumplidas tampoco. Más tarde, el Decreto de Guzmán Blanco del 30-6-1865 (CDCH-UCV, 1865, pp. 565-567) hacía más difícil la prescripción en baldíos, al disponer en su artículo 1: «...Son también de la Nación: los realengos ocupados sin título; título que solo puede suplirse por la certificación de haberlos poseído desde antes del año 1700, según el capítulo 4º de la Real Instrucción de 1754». Este texto volvía a establecer, para la prescripción, términos casi imposibles de cumplir en la práctica. Esta situación se mantuvo en el tiempo. Una Comisión Presidencial Especial para el Estudio de la Propiedad Inmobiliaria y el Régimen General de la Tenencia de la Tierra (CPEPIRGTT) muestra, en su informe de 1977 (CPEPIRGTT, 1977, tomo I, p. 259), como la Ley de Baldíos de 1918 «dio comienzo a una nueva etapa» en la cual la usucapión en baldíos resulta ser todavía más difícil de implementar. Si bien esta ley reconoce la posibilidad «de haber adquirido el baldío cuando la posesión fuese anterior a 1848 y aun con posterioridad a ese año, si hubiese corrido el tiempo necesario para prescribir», sin que los términos de dicha prescripción fueran precisados e instrumentalizados, plantea que la ocupación de baldíos es irrelevante para adquirir la propiedad de los correspondientes terrenos baldíos, aunque permita el «dominio y enajenación de las bienhechurías» (CPEPIRGTT, 1977, tomo I, p. 260). Analizando la multiplicidad de las leyes de baldíos promulgadas a lo largo de la dictadura de Gómez, la Comisión considera que, «...con la ley de 1919 TODOS los baldíos se hicieron imprescriptibles.... y que ALGUNOS DE ELLOS resultaron también inalienables» [las mayúsculas son de la Comisión]. Para resumir la situación, la Comisión (CPEPIRGTT, 1977, tomo I, p. 261) plantea: «De 1848 hasta 1919, todos los baldíos eran prescriptibles y algunos

inalienables (al menos desde 1910); 2) de 1919 a 1931 eran algunos inalienables, e imprescriptibles todos, según el artículo 53 de la ley de 1919; de 1931 hasta hoy son inalienables algunos (porque lo decreta la ley o lo decreta el Ejecutivo Nacional) y todos prescriptibles, de conformidad con la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, en 50 o 20 años.» Es difícil pensar en un enmarañamiento menos operatorio que esta sucesión de textos legales. La Comisión se refiere por otra parte a los plazos para la usucapión extraordinaria («si hay justo título y buena fe») de 20 años, u ordinaria (en «caso contrario») de 50 años, «que consagra la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional para adquirir los bienes nacionales del dominio privado». Veremos que esta última disposición tampoco se pudo aplicar claramente (capítulo 4).

En conclusión, se puede decir que la privatización del acceso a la propiedad de los baldíos a través de la usucapión no fue un concepto admitido de manera constante a lo largo del período. Las sucesivas disposiciones legislativas plantean posiciones divergentes al respecto. Y un importante escollo para la apropiación de las tierras públicas vía usucapión parece haber estribado en las dificultades prácticas de su implementación.

Ahora bien, ¿Cuáles eran los fundamentos de estas resistencias que se pueden observar ante la privatización de los baldíos, tanto vía usucapión, como vía enajenación, es decir su venta pura y simple? ¿Cómo se expresaban en una esfera política dominada por grupos sucesivos controlados por los terratenientes existentes o en vía de constituirse? Vale la pena detenernos un poco en tratar de aportar algunas precisiones al respecto, a partir del examen de los debates sobre el tema a lo largo del período.

d) Las propuestas en cuanto al acceso a las tierras públicas, y los fugaces intentos de alquiler de los baldíos

Parece haber existido un acuerdo respecto a la necesidad de poblar y cultivar los terrenos baldíos, expresado por ejemplo en un artículo de «El Constitucional» del 4/11/1847, titulado «Extensión de las tierras baldías para el año de 1847», y reproducido en CDCH-UCV (1971, p. 372), según el cual:

> ...Venezuela tiene 24.641 leguas cuadradas valdías sobre una extensión de 35.951; lo que manifiesta que la zona agrícola y pastoril no ocupa más de 11.350 leguas cuadradas[53], esto es, menos de un tercio de la totalidad de nuestra extensión territorial, y ningún provecho sacaría de dejar yermos y despoblados tantos campos que, cultivados, serían un venero de prosperidad y riqueza para ella y para el género humano.

El autor parecía considerar audazmente que los baldíos no eran cultivados y que los terrenos cultivados no eran baldíos. Su planteamiento apuntaba a la necesidad de privatizar su posesión, o alguna forma de acceso a ellos, para poder poblar y cultivarlos. Por lo menos dos posiciones parecen haberse enfrentado, en cuanto a las modalidades de dicha privatización:

La primera de ellas reclamaba su venta a particulares en propiedad privada, lo que apuntaba claramente a reforzar la gran propiedad, dadas las condiciones de funcionamiento del aparato estatal que ya examinamos. Era una propuesta lógica, debido al papel central de la propiedad de la tierra como factor excluyente en el sistema político establecido desde la Independencia (lo vimos más arriba a propósito del sistema electoral censitario): tanto el restablecimiento de la legitimidad de la propiedad, como la consolidación de su concentración, eran, sin duda, puntos esenciales para los sectores dominantes. Pero los enfrentamientos sociales[54] y los principios liberales-democráticos proclamados obligaban a referirse a estos objetivos en un plan general, sin promulgar paralelamente disposiciones formales que fueran evidentemente discriminatorias en lo relativo al acceso a la propiedad. Esto era una buena ilustración de la caracterización elaborada por Gabaldón y Gamus (1983, p. 25) del pensamiento político de la época como la «exaltación de los valores democráticos y liberales, acompañada en el mismo tiempo con una práctica política autocrática». Lo más indicado era más bien hacer casi imposible, en la práctica de la implementación de la normativa legal, el cumplimiento de estos objetivos declarados.

La otra postura insistía en la necesidad de no alienar los baldíos, para mantener su propiedad en poder del Estado, arrendándolos a particulares. Se trataba, por lo menos a nivel formal, de una tentativa de limitar la posibilidad de concentración de la propiedad a partir de las ventas de tierras públicas. Este debate se encontraba claramente expresado en los documentos de la época (ver CDCH-UCV, 1971). En una primera fase, se expresaban sobre

---

[53] 11.350 leguas cuadradas representan 28.375.000 ha (legua de 2.500 ha): según este texto, la superficie agrícola del país no hubiera aumentado hasta 1937, cuando el I Censo agropecuario computaba una superficie total de las explotaciones de 22.000.000 ha. En la medida en la cual el texto referido no presenta sus fuentes, se puede pensar que era una evaluación elaborada para favorecer la tesis que defendía. Sin embargo la cercanía de las dos cifras apunta a un relativo estancamiento de la superficie cultivada y pastoreada a lo largo de la segunda mitad del siglo.

[54] Que giraban alrededor de la tierra a lo largo del siglo 19. «La lucha contra el latifundismo ha proporcionado la más clara guía para la comprensión de toda la larga serie de «guerras civiles» que forman la vida venezolana del siglo XIX», expresa Carrera Damas en su introducción a CDCH-UCV, 1964 (p. CXVI).

todo opiniones respecto a las ventas de baldíos, las cuales hubiesen resultado desastrosas para el Estado, tanto por su mediocre rendimiento financiero (la Memoria del Secretario de Hacienda de 1831, por ejemplo, lamentaba que la venta de los baldíos, instituida para pagar la deuda externa, hubiera sido «deficitaria» debido al bajo precio de la tierra – CDCH-UCV, 1971, p. 17), que por las irregularidades administrativas que las acompañaban. Vale la pena leer al respecto las observaciones del gobernador de Cumaná -de profesión agrimensor, conocía muy bien el tema- quien lamentaba en 1833 «la irregularidad en que están constituidas la mayor parte de las propiedades de esta provincia» (CDCH-UCV, 1971, documento 43, pp. 86-87). Explicaba (CDCH-UCV, 1971, documento 42, p. 86): a pesar de tener los títulos originales registrados en «las escribanías» de Cumaná, los ocupantes de baldíos preferían producir testigos porque «con una simple justificación que instruyen con 4 ó 5 testigos se da esto por bastante para poseer todo el terreno que quieren decir que es de su pertenencia... de aquí resulta que muy bien haberse enajenados por particulares terrenos baldíos»...

La posibilidad de arriendo de los baldíos se expresaba tenuemente en los primeros años de la Independencia: el Gobierno decidió, el 12 de noviembre 1835, que los baldíos ocupados se alquilasen, por los «muchos individuos que se han introducido en las tierras del Estado sin contribuir en nada al Tesoro Público» (CDCH-UCV 1971, pp. 115-116). Se trataba de regularizar una situación de hecho. Este intento fracasó, entre otras causas debido a la ausencia de catastro, la cual encubría la sigilosa constitución de grandes propiedades a expensas de los baldíos. Las superficies arrendadas fueron de poca importancia: en el Zulia, cuentan 976 ha alquilados en 1837, 6.198 ha en 1837-38 (CDCH-UCV, 1971, p. 136); en la provincia de Barquisimeto, 266 ha en 1837 (CDCH-UCV, 1971, p. 200). La Memoria del Secretario de Hacienda de 1839 (CDCH-UCV, 1971, p. 230) propuso abandonar el alquiler de los baldíos, por resultar «improductivo», y sustituirlo por la venta (la cual se realizaba a bajo precio; a menudo se pagaba en bonos de «haberes militares» comprados por unas migajas por algunos caudillos a sus beneficiarios originales; se trataba en la realidad de una distribución de los baldíos entre los sectores cercanos al poder). La ley del 10 de abril 1848 disponía la enajenación (venta) de los baldíos a particulares, sin aludir a la posibilidad de su arriendo.

Al fin del Gobierno de la oligarquía liberal y durante la Guerra Federal, se volvieron a exponer posiciones a favor del arriendo de los baldíos, más nítidas que las precedentes. La más característica se encontraba en la Memoria del Secretario de Hacienda del 20 de enero 1856 (CDCH-UCV, 1971, pp. 517-521), que expresaba que la venta de los baldíos fue aprovechada por un

reducido grupo, y resultó poco provechosa para el Estado, cuando éste debería retener su propiedad porque «los baldíos de Venezuela deben ser más tarde una base sólida y extensa de grandes proyectos de desarrollo». En 1859, la Memoria de la misma Secretaria a la Convención Nacional de Valencia (CDCH-UCV, 1971, pp. 547-549) proponía no vender más los baldíos, sino alquilarlos. La Memoria del 25 de marzo 1860 (CDCH-UCV, 1971, pp. 561-563), insistía en la necesidad de una ley de arriendo de los baldíos, el cual consideraba preferible a la venta. Sin embargo se volvió muy rápidamente a la situación anterior: el decreto del 30.6.1865 (CDCH-UCV, 1971, pp. 565-567) restableció la venta pura y simple, lo que iba a reforzar la concentración de la propiedad, acentuada por la venta sin división de las tierras confiscadas a las órdenes religiosas en 1872-1873 (ver Palma, 1954, p. 7).

Los años 1900-1935 han visto planteamientos que pudieran parecer más revolucionarios. Responsables cercanos al poder gomecista propusieron repartir los «baldíos» «entre los venezolanos sin bienes»(Vallenilla, en 1925 – ver Venezuela, Congreso de la República 1983, vol. 6, p. 329[55]), o bien, más precisamente todavía, convertir «el proletario en propietario por medio de la distribución equitativa y gratuita de los terrenos baldíos (...) con el fin de acabar con el nomadismo [se trataba de eliminar el conuco considerado como el símbolo del retraso agrícola, ver capítulo 4] creando elementos populares conservadores que sirvan de fundamento a la democracia» (según el mismo Vallenilla en 1925, citado en Venezuela, Congreso de la República , 1983, vol. 6, p. 464). La alusión a la democracia era característica de los ideólogos positivistas gomecistas, para quienes el Benemérito iba a establecer las bases de regímenes «modernos» (ver el análisis de Sosa en VCR, 1983, vol. 6, pp. XI-XLIII). Arcaya, intelectual cercano al gobierno, consideraba incluso, en 1935, que las realizaciones en este sentido eran un hecho cierto: ...» con la mira de favorecer a los proletarios, se ha legalizado y protegido la ocupación de las tierras baldías por los que querían labrarlas y obtener su adjudicación gratuita» (VCR, vol. 8, p. 235). El examen de las adjudicaciones nos mostrará más adelante que efectivamente hubo algunas realizaciones en este sentido, sin que tomaran dimensiones relevantes. Veremos, por ejemplo, que la aplicación concreta de la ley de 1905 que disponía la adjudicación gratuita de pequeñas superficies de baldíos a campesinos no contribuyó a modificar la concentración de la propiedad, al repartir, hasta 1935, una superficie promedio de 767 ha entre solamente 380 personas (ver anexo 10).

[55] Citaremos esta recopilación de numerosos e importantes textos de la época (Venezuela, Congreso de la República) como VCR 1983.

En fin, es importante destacar algunas voces discordantes, al lado del concierto positivista oficialista que caracterizaba el período de Gómez. Pertenecían a los representantes de los nuevos grupos sociales urbanos: artesanos, empleados públicos o privados, docentes, obreros petroleros e industriales. En el plano agrario, preconizaban no solamente la repartición de los baldíos pero también la de las tierras del dictador y de sus afiliados. El partido ARDI (que reunió por un corto tiempo un grupo de militantes dentro de los cuales unos iban más tarde a fundar el PCV y otros crearían Acción Democrática) propuso, a principio de los años treinta, la repartición de las haciendas de Gómez entre los campesinos pobres (VCR, 1983, vol. 12, p. XLI). El Partido Revolucionario Venezolano (PRV, precursor del PCV), planteaba en 1926, en «los principios de base de la revolución venezolana», la «distribución equitativa de las tierras» (VCR, 1983, vol. 12, p. 92). Uno de los fundadores del PCV, Gustavo Machado, estimaba que la tierra debía ser «arrebatada por la masa de los campesinos y de los peones y repartida entre ellos» (reproducido en VCR, 1983, vol. 13, p. 142). Los primeros escritos del PCV formularon las mismas propuestas (ver su primer manifiesto, en 1931, en VCR, 1983, vol. 12, p. 427, así como el folleto de 1933 en vol. 13, p. 287). Más generalmente, sobre la aparición de los partidos marxistas y sus propuestas agrarias, es interesante leer Velázquez en VCR 1983, vol. 1, p. XVII, así como Suárez, 1977).

Estas exigencias no fueron oídas por sus destinatarios, y la represión cuidó que solamente un pequeño círculo pudiera enterarse de su existencia. Sin embargo hay que citarlas, porque planteaban las primeras bases del debate agrario que se iba a intensificar después de la muerte de Gómez en 1935 y resultó, después de tentativas frustradas, en la reforma agraria iniciada en 1958.

e. Las medidas orientadas a la mercantilización de la tierra

En cuanto a la mercantilización de la tierra, proceso consustancial de la formación de un mercado de derechos de propiedad (ver punto 2.3.), vale la pena enfocar en un primer tiempo lo que se puede conocer del pensamiento agrario del Libertador y de los líderes políticos de la época. Su punto de vista corresponde al pensamiento económico liberal del inicio del siglo 19: la lucha para la independencia pretendía romper el monopolio colonial español y poder comercializar libremente con los otros países. Un decreto de Simón Bolívar en 1824 a Trujillo (Perú) aporta algunas luces al respecto (CDCH-UCV, 1964, p. 378 y sg.). Después de considerar: «Que la decadencia de la agricultura en estas provincias se debe en gran parte a la falta de interés para

trabajar las tierras, debido a que la mayor parte de ellas son poseídas precariamente o alquiladas…», Bolívar decretó la venta de las tierras públicas (con una rebaja de 33% sobre «su valor legítimo», sin indicar como este iba a ser evaluado). Precisaba que las tierras poseídas por los «denominados indios» no están en este caso y que estos son declarados sus propietarios. Agregaba que las tierras colectivas de las comunidades precolombinas debieran repartirse en propiedad individual. Se trata bien de la instauración de fundamentos de una agricultura de mercado, basada en la propiedad individual y su intercambio en el mercado. Se pueden también observar las declaraciones de Ezequiel Zamora, general de las tropas liberales (esencialmente rurales) de las guerras civiles de mediados del siglo 19, considerado a veces como un precursor de las medidas agrarias aplicadas desde 2001. Zamora proclamó en particular: «Tierras y hombres libres ». Vimos que los hombres políticos de la época compartían la visión de una economía de mercado. Zamora exigía que los peones, mantenidos en los latifundios par vínculos inspirados de la servidumbre española, estén libres de salir de la hacienda para poder buscar otro trabajo, posiblemente asalariado. Rechazaba el sistema del latifundio que aislaba las explotaciones del mercado de tierra: las haciendas se transmitían esencialmente en el marco familiar de la herencia o de las alianzas matrimoniales (ver más arriba, punto 2.3); Zamora reclamaba su libre compraventa en el mercado.

Vemos que la mercantilización de la tierra ocupaba un lugar esencial para la modernización del país: era necesario mejorar la seguridad de los derechos de propiedad de la tierra a través del registro de las transacciones, y la certeza de las indicaciones de las características materiales (límites y superficie) de los terrenos a través de un catastro de estos, y de la implementación de un sistema referencial indiscutible de medidas de longitud y de superficie. La Ley del 4 de abril 1821 ya citada, «sobre Enajenaciones de Tierras Baldías y Creación de Oficinas de Agrimensura», disponía la creación de «oficinas de agrimensura» para poder realizar un inventario de los baldíos y su delimitación. Paralelamente, vimos que establecía un mecanismo de legitimación de la propiedad de las personas ocupando sin título tierras baldías (artículo 5: «Los que poseyeren tierras baldías de tiempo inmemorial, ó á pretexto de una justa prescripción, deberán concurrir en el término perentorio de un año a sacar sus títulos de propiedad...»). De tal manera, se establecía el marco legal para la determinación de dos caracteres fundamentales de la mercantilización de la tierra, necesarios para el desarrollo del mercado: la posibilidad de su delimitación a través de las oficinas de agrimensura, y la fundamentación de la propiedad de las posesiones en tierras públicas. En el mismo sentido, se trató

de derogar el carácter no mercantil de los derechos de tierra de las comunidades precolombinas para posibilitar su intercambio en el mercado. Con este objetivo, el 4 de octubre del mismo año 1821,ya se promulgaba la «Ley sobre extinción de los tributos de los indígenas, distribución de sus resguardos y exenciones que se les conceden» (CDCH-UCV, 1964, p. 309) cuyo artículo 3 reza: «Los resguardos de tierra asignados a los indígenas por las leyes españolas, y que hasta ahora han poseído en común, o en porciones distribuidas a sus familias solo para su cultivo, según el reglamento del Libertador Presidente de 20 de Mayo de 1820, se les repartirán en pleno dominio y propiedad...». Esta disposición apuntaba a privatizar la tierra de los resguardos. Fue confirmada en el Perú por el Decreto del Libertador sobre repartición de tierras de comunidades, tomado en Cuzco, el 4 de julio 1825 (Venezuela, Procuraduría Agraria 1983, 176) que complementó el de 1824 firmado en Trujillo, citado anteriormente.

Con este mismo objetivo de fijar bases para el funcionamiento del mercado de tierra, se tomaros medidas que apuntaban a catastrar los baldíos, registrar las transacciones, y unificar las medidas de superficie. Veamos.

El perdurable espejismo del inventario y catastro de los baldíos

Vimos que la Ley sobre Enajenaciones de Tierras Baldías y Creación de Oficinas de Agrimensura del 11 de octubre 1821 disponía la creación de «oficinas de agrimensura» provinciales, las cuales representaban un requisito institucional de primera importancia para la realización de un inventario y de la medición de las tierras de propiedad tanto públicas como particulares. Su artículo 12 ordenaba el registro de las propiedades en las oficinas de agrimensura. Observamos que tales dependencias no se establecieron. Varias medidas apuntaron posteriormente en el mismo sentido, con la misma suerte. Por ejemplo, la Ley del 28 de julio de 1824 («Por la que se establece el arancel general de derechos, que deben cobrarse en todos los tribunales y juzgados de la República», CDCH-UCV, 1961, p. 225) fijaba un arancel para el «Registrador de baldíos». El Decreto del primero de mayo de 1826 (CDCH-UCV, 1961, p. 225), sobre administración de las contribuciones, preveía que el administrador provincial de las contribuciones tenía la responsabilidad de «formar los catastros». Vimos que la Ley del 10-04-1848, «sobre averiguación de tierras baldías, su deslinde, mensura, justiprecio y enajenación que deroga las disposiciones precedentes de Colombia» (CDCH-UCV, 1971, p. 377) reconoció que las disposiciones sobre catastro de los baldíos de la ley de 1821 no se cumplieron, y ordenaba, en su artículo 1: «Se

procederá a la averiguación formal de todas las tierras baldías». Dicha Ley fue complementada (CDCH-UCV, 1971, p. 383) por el Decreto del 16 de marzo de 1849, el cual disponía que los Jefes políticos de los cantones averiguaran las tierras baldías, y mandaran la averiguación a los gobernadores para que la remitieran a la Secretaría de Hacienda. Ninguna de estas medidas fue cumplida, ni tampoco las del mismo propósito que las siguieron a lo largo del siglo. Al dirigirse a la Convención de Valencia, el 27 de octubre de 1858, el Secretario de Hacienda expresaba elocuentemente las consecuencias de esta situación (CDCH-UCV, 1971, pp. 547-549): «...va acumulándose silenciosamente en pocas manos una riqueza territorial inmensa», lo cual iba a «formar une especie de feudalismo que habría de tiranizarlos y empobrecerlos» [aludía a los habitantes de Venezuela]. Si bien tal declaración reflejaba el rechazo al acaparamiento de baldíos correspondiente a los gobiernos de los Monagas al momento de su caída, no dejaba de expresar la percepción de una realidad que perduró a lo largo del siglo. Más tarde, en su informe de 1877 (bajo el título: «Tierras Baldías»), la Comisión de Bienes Nacionales expuso (CDCH-UCV, 1971, p. 583): «Concluye la Comisión... que cree necesario una medida que comprenda el deslinde y mensura de los terrenos baldíos...» Agregaba una opinión del Director de la Colonia Guzmán Blanco en 1875, según quien sería provechoso que «el Gobierno deslindase sus terrenos, y con esto evitase que varios propietarios colindantes se apropiasen gran porción de ellos». Vemos que «las cercas que caminan» estaban haciendo de las suyas a expensas de los terrenos baldíos. Las décadas 1900-1920 vieron prolongarse esta situación, a pesar de exhortaciones a formar un catastro por parte de determinados parlamentarios (se puede ver un ejemplo con la intervención de Grisanti en el Senado, reproducida en VCR, 1983, vol. 7, p, 27) o bien por parte de los representantes de las municipalidades que tomaron un acuerdo en este sentido en la oportunidad del olvidado, pero bien interesante, «Congreso de las municipalidades» de 1913, en los primeros años de la dictadura de Gómez (VCR, 1983, vol. 9, p. 77). La Oficina de Catastro Rural fue finalmente creada en 1936 y empezó a cumplir con las exigencias de los textos legales del inicio del siglo 19, es decir con la realización de un catastro de los baldíos. Veremos que esta tarea está todavía lejos de terminarse a la fecha de hoy.

El registro de las transacciones

Una vez formalizada la propiedad a través de la titulación, se necesita un aseguramiento de la validez de las transacciones que se realicen sobre los

terrenos. En la mayoría de los países donde se desarrolló una economía de mercado, esta exigencia fue percibida en un primer tiempo a través de la necesidad de asegurar las operaciones de crédito hipotecario.

La anotación de hipotecas (recordemos que fue organizada centralmente por el régimen colonial desde 1761 en Venezuela) fue reglamentada ya en 1825 por la Ley Orgánica del Poder Judicial que determina que se creara un oficio de anotador de hipotecas, a cargo del secretario de cada municipalidad (CDCH-UCV, 1964, p. 349). La Ley precisaba como se iba a realizar la transición: «Los que actualmente sirven en propiedad el oficio de anotación de hipotecas continuarán en su respectivo cantón, hasta que por muerte, renuncia o destitución quede vacante, en cuyo caso recaerá en el secretario de la municipalidad». Poco tiempo después, la Ley del 22 de mayo de 1826 incorporó a la Hacienda Nacional el oficio de anotación de las hipotecas. Este oficio, que podemos considerar como el ancestro del Registro de la Propiedad Inmobiliaria, hubiera podido originar un inventario de los terrenos baldíos encontrándose en manos privadas, en la medida en la cuales estos estuvieran sujetos a hipotecas o gravámenes, dispuestos en su artículo 4. Sin embargo, no parecen haberse dado ni los elementos básicos de tal inventario. Después de la separación de la Gran Colombia, la Ley de Registro Público de la Propiedad del 24 de mayo de 1836, en la cual «se funden y confunden la función notarial con la función registral», según la Comisión Especial para el Estudio de la Propiedad Inmobiliaria y el Régimen General de la Tenencia de la Tierra (1977, p. 5), ya citada, mantuvo las deficiencias de la situación anterior, y las sucesivas leyes de registro (1838, 1861, 1876, 1887, 1904, 1909, 1910, 1915 y 1925) dictadas a lo largo del período no mejoraron la situación. Para dicha Comisión, esta situación prevaleció incluso hasta el fin del siglo 20: según ella (CEEPIRGTT, 1977, p. 13), el Registro de la Propiedad Inmobiliaria no garantizaba ni «la medida, los linderos, ni siquiera la identidad de la finca», ni «la naturaleza jurídica de las actas registradas», ni «la legalidad» de estas actas, ni «la exactitud del título», ni «el derecho de propiedad del transmitente». Es decir que, desde sus inicios hasta los años recientes, el Registro de las transacciones no permite asegurar que la propiedad de los terrenos titulados se trasmita en condiciones inequívocas.

La tardía e incompleta unificación de las medidas de superficie

Varios documentos indicaron una situación de indefinición en cuanto a las medidas, al inicio del período republicano. Ya en la República de la Gran Colombia, tres textos legislativos sucesivos (el decreto del 12-5-1819, la ley

del 12-10-1821, y el decreto del 9-12-1828, ver CDCH-UCV, 1964) indicaban un contenido distinto para la legua, de 5.000, 6.000 y 6.666,66 varas. La situación no parece haberse aclarado después, porque, en 1851, el Secretario del Interior llegará a organizar una consulta nacional para determinar cuál era el contenido de la legua (CDCH-UCV, 1971, p. 411). El 13-2-1857, el Presidente José Tadeo Monagas promulgó la Ley que estableció el Sistema Métrico Decimal (Fundación Polar, 1988, Tomo 3, p. 126). Más tarde, el Presidente Guzmán Blanco decretó, el 31 de diciembre de 1868: a partir del 1 de julio de 1869, el sistema métrico decimal debería regir en todas las oficinas y establecimientos públicos, así como en todos los establecimientos industriales y de comercio, y en los contratos entre particulares» (Fundación Polar, 1988, Tomo 3, p. 126). Sin embargo, los autores del artículo precitado agregan: «No obstante las leyes y disposiciones anteriormente citadas, durante el siglo XIX y aún en la actualidad, numerosas medidas coloniales siguen siendo utilizadas, y existen muchas otras medidas dispersas en las regiones y localidades del país.» Es decir que, en este caso tampoco, las disposiciones que apuntaban a organizar la mercantilización de la tierra se cumplieron. Hasta fines del siglo 20, constatamos en varias investigaciones en los distritos estudiados que las medidas coloniales se usaban en las actas autenticadas en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria. Por otra parte, estas diferían regionalmente (Ver al respecto Rodríguez C., 1983).

f. El acaparamiento de los baldíos, producto de las deficiencias en la implementación de la política de baldíos

Los anteriores páginas pudieran hacer pensar que las políticas enfocadas a la titulación parecen haber sido más definidas en el régimen republicano que en la Colonia, por lo menos a nivel de sus enunciados. Pero vimos que sus objetivos perentorios no se han cumplido, y el acaparamiento de los baldíos por un número reducido de personas pudo proseguir. Las observaciones de un diputado en 1936 (Rojas Contreras, quien será en el Congreso un constante vocero de los campesinos de la época) describían gráficamente la situación creada al amparo de estas deficiencias (VCR, 1983, vol. 23, p. 362):

> ...no es que no existan tierras baldías cerca de los caminos, pero estas tierras baldías han sido invadidas, como ustedes todos lo saben, por los sátrapas de turno en todos los pueblos. Con un alambre de púas se han suprimido los ejidos y las tierras baldías; ya hace decenas de años que se cometió este atentado y ahora es muy difícil recobrar estas tierras.

3.2.2.2.2. Las principales medidas de otorgamiento de derechos de propiedad en el período republicano: marco institucional y dimensiones cuantitativas

Examinaremos a continuación los dos principales programas de titulación que se implementaron a lo largo del siglo 19: los haberes militares y las enajenaciones de baldíos (las cuales fueron acompañadas por las adjudicaciones de baldíos después de 1900). Evocaremos también, rápidamente, algunas medidas poco estudiadas, que corresponden a formas particulares de titulación, tales como la afectación de terrenos para los inmigrantes y para las empresas ferrocarrileras, así como los títulos supletorios. El destino de las tierras de las comunidades indígenas no entra en esta discusión por que su desmembramiento no se hizo propiamente a través de un proceso de titulación, sino de su reparto entre sus miembros a partir de la Ley del 4 de octubre de 1821 sobre «extinción de los tributos indígenas, distribución de sus resguardos y exenciones» que observamos más arriba.

Para cada uno de estos programas, presentaremos los aspectos esenciales del marco jurídico, así como las dimensiones nacionales y regionales que se pueden observar en su implementación. Veremos que, si bien existen más indicaciones cuantitativas que para el período colonial, los datos existentes en cada caso deben ser discutidos, en la medida en la cual las fuentes disponibles no concuerdan.

Los haberes militares

El otorgamiento de tierras baldías en forma de haberes militares a los combatientes de la Guerra de Independencia corresponde a una transferencia a manos privadas de derechos de propiedad sobre terrenos públicos. Parece haber sido uno de los temas favoritos de historiadores agraristas, en el sentido en el cual varios de ellos ven esta repartición como una primera tentativa de reforma agraria, que hubiera sido frustrada por las maniobras especulativas y ventajistas de algunos caudillos vencedores, con Páez y los Monagas en primer lugar (ver por ejemplo a Brito 1966, tomo 1, p. 220). Vale la pena detenernos en examinar los textos que enmarcaron el proceso, y los datos existentes.

El primero texto al respecto es el Decreto de Simón Bolívar del 10 de octubre 1817 «sobre repartición y adjudicación de bienes secuestrados a españoles y americanos realistas a los oficiales y soldados del ejército patriota» (CDCH-UCV 1964, p. 204), el cual preveía la repartición de los bienes secuestrados, entre los miembros del ejército republicano. Su Reglamento del 1 11 1817 (CDCH-UCV 1964, pp. 206 y sg.), disponía el uso de los

baldíos en caso de necesidad para completar las atribuciones (Art. 5. «En caso de que los secuestros no alcancen a cubrir todas las partes, la Comisión ofrecerá en indemnización a los interesados terrenos baldíos o empleos lucrativos que les conferirá el Gobierno con preferencia»). No existe una evaluación exhaustiva de la implementación de estas disposiciones, sino algunos documentos que refieren operaciones puntuales. La Ley del 6 de enero 1820, «sobre repartición de Bienes Nacionales entre los Servidores de la Patria» (CDCH-UCV 1964, p. 263) afectaba los «Bienes Nacionales» a este propósito, sin especificar su naturaleza, terrenos baldíos u otros; estipulaba el monto correspondiente a cada grado, e indicaba en su artículo 10 que el pago se hará «por el total a la tropa, y por mitades a la Oficialidad en vales del Tesoro Público». Pero el texto que fundamentó la repartición de los haberes militares fue la «Ley haciendo asignaciones de bienes nacionales a los que sirvieron a la República desde el año 6º hasta el 9º» del 28 de setiembre 1821 (CDCH-UCV 1964, p. 303). Confirmaba el monto de las asignaciones a los militares previstas en la ley anterior, y estipulaba (art. 6) que se podían afectar baldíos:

> Para el pago de estas asignaciones, se destina:
> Todos los bienes raíces que se hayan confiscados y que se confiscaren con arreglo a las leyes existentes, o que se expidieren en lo venidero, y que no hayan sido enajenados hasta la fecha de la publicación de esta ley.
> Si estos no alcanzaren podrán también hacerse concesiones de terrenos baldíos por el precio que generalmente se fijare a la fanegada.
> Quedan también afectos al pago cualesquiera otros bienes nacionales, muebles o inmuebles que se puedan enajenar, y en caso de faltar aún por cubrirse algunas asignaciones, se verificará su satisfacción de los fondos de la República según lo permitan las necesidades de la guerra y del crédito exterior.

Si bien esta ley prohibía el intercambio de los vales correspondientes a la ley anterior, parece que, como lo expresa Salcedo-Bastardo (1976, p. 409) «el daño y el negocio estaban hechos»: los compradores de estos vales (quienes los habían adquiridos por 5% de su valor nominal, según el mismo autor), veían reconocido su derecho a intercambiarlos por bienes nacionales (y en particular terrenos baldíos) a su valor nominal (art. 14 ...«quedando a salvo el derecho que tengan los terceros poseedores de estos vales,»...). Estas disposiciones han fundamentado interpretaciones de varios autores, que señalaron los haberes militares como una posible vía de redistribución de la tierra a favor de los sectores más humildes, cuya aplicación hubiera sido

sesgada a favor de los caudillos que compraron a bajo precio los correspondientes bonos a sus beneficiarios, y los hicieron valer a su favor. Por ejemplo, Irazábal (1974, pp.148-149) considera: «Emancipada Venezuela, los llaneros reclamaron terminantemente sus haberes. Los vales se ofrecían al 10% [vimos que Salcedo Bastardo estima un 5%] y no había comprador... Bolívar... exigía la distribución inmediata de las propiedades que, al fin y al cabo, no quedaron en manos de los tenedores de vales». Y cita a Vallenilla Lanz, ministro del Benemérito Juan Vicente Gómez, para quien (Irazábal, 1974, p. 149):

> Paéz y algunos próceres, secundados por una porción de especuladores, comenzaron a comprar los haberes militares, sobre todo los de los llaneros de Apure, por precios irrisorios; de tal manera que el latifundio colonial pasó sin modificación alguna a las manos de Páez, Monagas y otros quienes habiendo entrado a la guerra sin bienes de fortuna, eran a poco de constituida Venezuela los más ricos propietarios del país....

En realidad, un importante objeto de estas leyes podría haber sido, además, el de cancelar la deuda contraída por el gobierno hacia los combatientes cuyos sueldos atrasados no podía pagar. La nota de «El Observador de Caracas» del 20.05.1824 (CDCH-UCV 1971, pp. 401-403) expresaba al respecto que el único obstáculo sobre el cual tropezaba la aplicación de dicha ley parecía estribar en las dificultades encontradas para vender los bienes secuestrados. Es necesario pues matizar lo afirmado por los autores ya citados para quienes la medida hubiese sido desviada de su objetivo, el cual hubiera sido la realización de una reforma agraria, por las acciones de varios caudillos quienes habrían concentrado en sus manos la mayor parte de los haberes militares al comprarlos a vil precio a sus beneficiarios originales. Tanto más que, en los llanos, donde se encontraba la mayor parte de las tierras baldías cedidas en haberes militares, la concentración de la propiedad en la época está puesta en duda por Carrera Damas[56]. Sin embargo hemos visto como Arcila aludía a la existencia de grandes extensiones en manos privadas en Apure, Cojedes y Guárico: no parece posible, con los datos existentes hasta la fecha, formular un diagnóstico definitivo sobre el grado de concentración de la propiedad en los llanos en la época.

Los datos disponibles parecen confirmar la aparente poca relevancia de las adjudicaciones de haberes militares. Gómez (en la introducción a CDCH-

[56] En la introducción a CDCH-UCV 1964 (p. CXX), donde reconoce al contrario «un grado avanzado de concentración de la propiedad de la tierra en regiones agrícolas cercanas a Caracas».

UCV 1971, p. xxxiv) opina al respecto, refiriéndose sin embargo a un período limitado:

> Queda claro que la concesión de baldíos en pago de haberes militares, durante el gobierno de la Oligarquía Conservadora tuvo lugar desde 1831 hasta 1835, habiéndose repartido un total de... 118.254,27 Has y 2.420,87 cas. Esta extensión sólo representa 0,35% de las 10.650 [leguas cuadradas] de propiedad particular existentes en el país para 1841... Con base en este porcentaje, es posible considerar que la adjudicación de baldíos en pago de haberes militares no fue un importante factor de aumento de la apropiación privada de la tierra, ni el factor principal del proceso de concentración de la propiedad territorial para el período 1830-1847, concepto que ha sido sostenido en forma insistente por la historiografía venezolana, aunque sí influye en la concentración de dicha propiedad en pocas manos.

Una recopilación que se considera como exhaustiva para los años 1831-1836, realizada en 1837 («Registro de las tierras baldías que se han adjudicado a los acreedores por haberes militares...»), fue elaborada por la Secretaría de Hacienda para la Cámara de Representantes. Se presenta en CDCH-UCV 1971 (documento 90, p. 213). Ofrece datos para los años 1831-1835 (ver anexo 11): se repartieron 210.177 ha. Se observan adjudicaciones de determinados fundos a tal o tal oficial del ejército independentista. No se puede determinar el real grado de exhaustividad de esta fuente, mientras otros indicios apuntan a una mayor frecuencia de atribuciones de haberes militares. Por ejemplo, en los expedientes del archivo de adquisición de tierras del Instituto Agrario Nacional, se podía observar un origen documentado de la propiedad (recordemos que se trata de la fecha de la operación más antigua que se documenta en el expediente de un terreno dado) que corresponde a un haber militar en 23 casos (anexo 11). De estos, 6 corresponden a los años 1831-1835. Y solamente uno de estos últimos se encuentra en la recopilación presentada en 1837 por la Secretaría de Hacienda y recopilada en el volumen del CDCH-UCV. Es decir que se necesitaría un arqueo histórico mucho más exhaustivo que lo que se realizó hasta la fecha para poder evaluar la dimensión real de la adjudicación de haberes militares. Este arqueo debería incluir la crítica de los documentos encontrados: una de las posibles explicaciones de las divergencias observadas entre las fuentes apunta al forjamiento posterior de ciertos documentos (una «declaración de haberes militares» aparece en el archivo de adquisición de tierras del IAN, en el Estado Yaracuy, fechado en el año 1920, lo que no deja de ser enigmático). Otra fuente, la constituyen los

documentos originales de adjudicación de haberes militares citados por Duque (2003, pp. 41-47)) que estaban en 2002 depositados en la Consultoría Jurídica del Ministerio de Agricultura y Tierras. Cubren el período 1848-1878. Es dudoso que el estado, actualmente desconocido, de los expedientes de adquisición de tierras del IAN, junto a la destrucción de los archivos del Catastro Rural del Ministerio del Ambiente en el incendio de la Torre Este de Parque Central en 2004, permita realizar dicho arqueo alguna vez.

Otro punto que llama la atención se refiere al tamaño promedio de los terrenos adjudicados bajo esta modalidad entre 1830 y 1835 (anexo 11); uno solo abarca más de 10.000 ha (en Barinas, por 60.000 ha): son terrenos de superficie reducida en relación con el tamaño de los hatos y haciendas de la época. Brito (1966, tomo 1 p. 296) da cuenta –sin indicar fuente- de la existencia en el país- a fines del siglo 19,de 980 grandes propietarios en 8.400 leguas, lo que representaría propiedades con un promedio de superficie de 21.429 ha, mucho más que las dimensiones promedio por estado indicadas en el anexo 11.

Para los años 1848-1878, Duque (2003) ofrece indicaciones que parecen ser relativamente exhaustivas, a partir de datos depositados en 2002 en la Consultoría Jurídica del Ministerio de Agricultura y Tierras. Se hubieran otorgado como haberes militares 288 lotes, en 3.723 leguas, es decir 9.307.500 ha. Esto representaba 32,5% de la superficie total en propiedad privada existente en Venezuela (11.450 leguas), según el artículo de «El Constitucional» reproducido algunas páginas más arriba. El promedio superficial de estos lotes sería de 32.138 ha, esta vez mayor que el promedio de las grandes propiedades de la época indicadas por Brito. Estaríamos frente a la entrega, en grandes lotes, de una substancial proporción de tierras baldías. Se trata de una titulación mucho más importante que la de los primeros años de la Independencia, esta vez a favor de los grupos cercanos a los Monagas (en Gómez 1971, se ofrecen varias indicaciones al respecto: los Estados Sucre y Anzoátegui, con 158 casos, forman más de la mitad de la atribución de haberes militares entre 1848 y 1878). Se puede pensar que estos baldíos fueron pagados tal como lo indica el artículo 13 de la Ley de abril de 1848 («En pago de las tierras baldías que se vendan conforme a esta Ley, se admitirán a la par billetes de toda especie de deuda nacional...»). Posiblemente los terrenos pagados con vales de haberes militares habrían sido archivados en la Oficina del Catastro como «haberes militares», que serían los indicados por Duque.

En conclusión, parece existir en varios autores una imagen posiblemente errónea de los haberes militares: su impacto ha sido probablemente más bajo

que lo indicado en varios trabajos, en particular en lo relativo a los primeros años del régimen republicano. Con los gobiernos de la Oligarquía Liberal, se abrió un nuevo período de otorgamiento de haberes militares, aparentemente más intenso que el anterior. Sin embargo no se puede ofrecer una evaluación completa: los datos obtenidos hasta la fecha son fragmentarios. En todo caso, es plausible que la realidad sea que los haberes militares fueron entregados mayoritariamente en lotes de gran superficie, y no transformaron notoriamente la concentración de la estructura de los derechos de tierra ya formada bajo el dominio colonial. Cómo lo observamos a lo largo de las páginas de este libro, la titulación en tierras públicas responde a la demanda de tierras existente.

Las enajenaciones de baldíos

Sin duda, las enajenaciones (ventas de terrenos baldíos a particulares) han constituido el programa más importante de titulación a lo largo del siglo 19. Expusimos los elementos relevantes del marco jurídico-administrativo en el cual se implementó. Ahora, después de presentar los datos disponibles, y plantearnos las necesarias preguntas en cuanto a su interpretación, trataremos de evaluar su relevancia a nivel nacional y regional.

Los datos disponibles

La principal fuente de información era el archivo de enajenaciones existente en el Catastro Rural (lo llamaremos a continuación AECR). Lamentablemente desapareció en el incendio de la torre Este de Parque Central en 2004. Los datos que presentamos a continuación provienen de una revisión realizada anteriormente en el AECR. Este archivo tenía la vocación de ser exhaustivo. Sin embargo otras fuentes permiten cuestionar esta exhaustividad. Una es el resumen de enajenaciones por estado publicado en la primera memoria anual del Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) en 1936 (no ofrece una lista detallada). Difiere de los totales por estado que se pueden obtener vía el AECR, sobre todo en los Estados Bolívar y Anzoátegui (el anexo 12, cuadro A.12.1, presenta las indicaciones de estas dos fuentes). Otra corresponde a documentos relativos a enajenaciones, ofrecidos en CDCH-UCV 1971: ciertos de ellos ofrecen listas de terrenos enajenados en un determinado período, otros dan cuenta de enajenaciones puntuales. Estos datos están reproducidos en nota al cuadro A.12.1, con las correspondencias que se pueden observar en relación a los del AECR. Se ve que numerosas operaciones indicadas en los documentos publicados por el CDCH-UCV no aparecen en al archivo del Catastro. Posiblemente varias de ellas no fueron formalmente finalizadas. Existe una situación similar con algunas enajenaciones

que se pueden observar en el archivo de adquisición de tierras del IAN, y no aparecen en el AECR. El cuadro A.12.2 las incluye (Duque, 2003, ofrece datos globales ligeramente distintos, a partir de otras fuentes, en particular los tomos originales de la tramitación de las enajenaciones. Quiere decir que estos datos tienen cierto grado de confianza). Por otra parte, veremos que ciertas enajenaciones de baldíos parecen relacionadas con otras problemáticas que la de la producción agropecuaria: dos en el Estado Zulia (200.000 ha cada una), posiblemente vinculadas con la atribución de terrenos a las compañías de ferrocarriles o madereras, y seis en el Estado Bolívar (por un total de 2.539.896 ha), que relevan posiblemente de las concesiones auríferas. No se incluyeron en los cálculos y cuadros que se presentan a nivel nacional, en el texto o en el anexo A.12 (Una nota al cuadro A.12.2 las detalla).

La repartición de las enajenaciones según las regiones y los períodos, a lo largo del siglo 19

En primer lugar, examinaremos los datos existentes a nivel nacional, expuestos en el cuadro A.12.2. Indican una importante superficie enajenada entre 1820 y 1935: alcanza 17,64% de la Superficie de las Explotaciones Agrícolas en 1937 (SEA37). Sin embargo, un examen más detallado matiza esta primera aproximación. El porcentaje de la SEA de 1937 cubierto por las enajenaciones del siglo 19 disminuye sustancialmente cuando se toma exclusivamente en cuenta las regiones agrícolas (cuadros A.12.3, A.12.4 y A.12.5 del anexo 12). Si bien la región de producción familiar muestra una alta importancia relativa de las enajenaciones (39,7%), producida por más de la mitad por su alta intensidad durante el período gomecista (cuadro A.12.5), esta relación baja a un 15,6% en la región de haciendas, y 10,2% en la región de hatos. Esto indica que la formación de la propiedad se encontraba ya avanzada al inicio del siglo 19 en estas dos regiones, si bien no estaba completada, como se observó en las páginas anteriores.

En los dos estados que no incluimos en las regiones agrícolas históricas[57], se observan porcentajes elevados de enajenación: los 97,3% de la SEA37 en Bolívar, y 176,5% en Zulia, correspondieron a enajenaciones realizadas en el siglo 19 (cuadro A.12.6). Sin embargo, un examen de las operaciones en el Zulia muestra que dos de ellas, por 200.000 ha cada una, correspondían a los municipios Catatumbo (en 1865) y Colón (1885), y se relacionan posiblemente con concesiones madereras (Álvarez 1979), o con la

[57] Siguiendo en esto las indicaciones de Ríos y Carvallo, quienes no incluían ambos estados de los Patrones Históricos del Espacio.

construcción de los ferrocarriles de Encontrados y Santa Bárbara, inaugurados respectivamente en 1896 y 1882. Si los excluimos del total, la suma de la superficie de las enajenaciones es de 504.130 ha, lo que iguala, prácticamente, la SEA indicada para este estado en los Censos Agrícola y Pecuario de 1937 (517.929 ha). Estas cifras apuntarían a una constitución de la mayor parte de la propiedad de los terrenos de las explotaciones existentes en 1937 en el Estado Zulia a través de la incorporación de los terrenos vía la figura de las enajenaciones desde 1920 (ver cuadro A.12.6). En Bolívar, se observan 6 enajenaciones entre 1851 y 1883, por un total de 2.539.896 ha, que se originaban posiblemente en una problemática extraña a la producción agropecuaria, la de la explotación aurífera, la que estaba en auge a partir de estos años (Romero, 2013). La superficie de las enajenaciones propiamente agropecuarias se reduciría a 488.700 ha, es decir 14,9% de la SEA de 1937: observamos en el Estado Bolívar, una propiedad agropecuaria ya titulada en una cierta proporción en el período colonial, al contrario del Estado Zulia donde no se formó prácticamente antes de fines del siglo 19.

Ahora bien, al observar la evolución del ritmo de las enajenaciones a lo largo del siglo 19, los datos del cuadro A.12.2 ponen en evidencia los cuatro momentos de atribución intensiva de tierras públicas a particulares señalados por Carvallo (1995, 16-19):

- la repartición de haberes militares entre los caudillos vencedores de la Guerra de Independencia (las cifras no indican sin embargo sino reducidos porcentajes enajenados desde 1821 hasta 1839, en todas las regiones);
- las atribuciones de baldíos realizadas por los Monagas en los años 1850 (con énfasis literario, Carvallo –1995, p. 17- expresó que «los Monagas tergiversaron su espíritu [el de las enajenaciones, O. D.] y dieron rienda suelta a su terrofagia y a las de sus partidarios y allegados con la apropiación de centenares de miles de hectáreas baldías.»);
- las reparticiones de Guzmán Blanco (se alcanzó más de 0,3% anual de la SEA) en los 1880-1890 (Carvallo, 1995, p. 19);
- la era de Gómez (Carvallo, 1995, pp. 19-20), a lo largo de la cual donde se puede observar un ritmo sostenido.

Sin embargo, un examen a nivel regional permite matizar estas apreciaciones. El cuadro A.12.3 enseña una baja intensidad de enajenaciones en la región de haciendas a lo largo de del gobierno del Benemérito, lo que confirma la poca frecuencia de tierras baldías existentes todavía en dicha región en los años 1900-1936. Se indica sin embargo, para esta misma región, una frecuencia apreciable de enajenaciones a lo largo del siglo 19, lo que

hace pensar que parte del territorio correspondiente era baldío en el momento de la Independencia: se confirma la necesidad de matizar las afirmaciones que reseñamos más arriba, según las cuales la propiedad privada tuviera constituida en la mayor parte de la región a fines del siglo 18. Se puede pensar que, en parte, estas enajenaciones correspondían a la regularización de derechos privados constituidos informalmente con anterioridad, que pudieron ser regularizados bajo la figura de la enajenación.

El cuadro anexo A.12.4 indica para la región de hatos una baja importancia relativa de las enajenaciones, en relación con las demás regiones. Estas cifras pudieran indicar también un reducido interés para formalizar la propiedad de la tierra, en un sistema extensivo de producción ganadera. Se puede pensar que los derechos de propiedad constituidos históricamente pudieron parecer suficientes a los hateros. Lo que apareció en la época como la «terrofagia de los Monagas» tal vez no era tan considerable en las zonas ganaderas, por lo menos en términos relativos (si bien, en cifras absolutas, la superficie enajenada en la región de hatos es mayor que la que se observa en cada una de las demás regiones).

En cuanto a la región de producción familiar, los datos del cuadro anexo A.12.5 apuntan a una alta intensidad de enajenación, por lo menos hasta 1899. Sin embargo, más de la mitad (55,6%) de la superficie enajenada entre 1880 y 1899 correspondió al Macizo Oriental, y 46,1% entre 1900 y 1936 (cuadro anexo A.12.7): es la indicación de dos dinámicas distintas; en el Macizo Oriental, la formación de la propiedad a partir de la figura de la enajenación demuestra ser muy importante a fines del siglo 19 e inicio del 20, mientras en los estados andinos ya no reviste la misma trascendencia. Estos datos ilustran la observación de Hernández (1988, 21): en la zona centro-costera, en los Andes y en parte del Macizo Oriental como el valle de Cumanacoa, y el área cacaotera, la apropiación privada de la tierra se había completado a fines del siglo 19. En el área de ocupación cafetalera del Macizo, incluyendo las laderas del Valle de Cumanacoa, ese proceso continuaba desarrollándose al inicio del siguiente siglo. Efectivamente, el cuadro anexo A.12.7 indica cómo, particularmente en el Estado Sucre y el Distrito Bolívar del estado Anzoátegui, el proceso de enajenaciones estuvo muy activo entre 1900 y 1935.

El cuadro 3.4 indica que las enajenaciones corresponden a grandes superficies, claramente superiores en las tres regiones agrícolas a la superficie promedio de las explotaciones agrícolas y pecuarias, indicada en los censos de 1937.

Cuadro 3.4. Superficie promedio (SP) por las enajenaciones y adjudicaciones realizadas entre 1821 y 1935, y superficie promedio de las explotaciones en 1937, por región agrícola histórica

Región	SP (ha) de las explotaciones en 1937 (promedio)	SP (ha) por enajenación	SP (ha) por adjudicación
Haciendas	179,6	1.629,50	384,3
Hatos	2.822,00	4.222,00	1.075,30
Producción familiar	25,8	1.049,30	1.078,00

Fuente: Anexos 11 y 12. Censos agrícola y pecuario de 1937.

En conclusión, el examen de los datos relativos a la titulación vía enajenaciones a lo largo del siglo 19 muestra sustanciales variaciones regionales en cuanto al promedio anual de superficie enajenada relacionada con la superficie de las explotaciones agrícolas de 1937: importante en las regiones de la región de producción familiar (39,7%), disminuye en la región de haciendas (15,6%) y sobre todo en la región de hatos (10,2%). Paralelamente, los Estados Bolívar y Zulia muestran porcentajes muy altos, superiores a 100%, debido a la probable influencia de otras problemáticas del desarrollo regional (ferrocarriles o concesiones madereras en el Zulia, concesiones auríferas en Bolívar). Las enajenaciones otorgan superficies bastante superiores a las de las SEA promedio en cada región histórica.

Las adjudicaciones

Esta figura fue implementada por las sucesivas leyes de baldíos a partir de 1901. Correspondía a una atribución gratuita de tierras baldías. La superficie promedio que se adjudicó, indicada en el cuadro anexo A.10.1, corresponde a la formación de mediana y gran propiedad: el promedio de las superficies adjudicadas es sustancialmente mayor que el de las explotaciones perteneciendo a la región correspondiente (salvo en el caso de la región de hatos) a pesar de la letra de las leyes que orientaba la adjudicación hacia la constitución de pequeña propiedad.

El mismo cuadro indica que fue de poca importancia el impacto de las adjudicaciones en la constitución de los derechos de propiedad privada en las regiones agrícolas históricas, con la excepción de la región de producción familiar, donde podría haberse producido el mismo proceso de regularización de derechos informales que se observó respecto a las enajenaciones, en

particular en los estados andinos (el cuadro anexo A.10.2 apunta a una baja intensidad de adjudicación en el Macizo Oriental). En el Estado Zulia, el proceso muestra una intensidad superior a la de cualquier otra región del país: volvemos a encontrar la importancia de la titulación de derechos de propiedad en formación en los terrenos baldíos de este estado en los años 1900-1935, que ya observamos con las enajenaciones.

Otras formas de titulación: concesiones a empresas de colonización o ferrocarriles, títulos supletorios

Examinamos a continuación tres otras formas de atribución de derechos en baldíos a agentes sociales privados. Corresponden a la definición que adoptamos de la titulación. Existen pocas indicaciones al respecto: las citaremos rápidamente. Dos de ellas parecen no haber tenido gran relevancia, por lo menos a nivel nacional: se trata de las concesiones de terrenos a las empresas de colonización y a las sociedades ferrocarrileras. En cuanto a la tercera, el otorgamiento de títulos supletorios por tribunales locales o estatales, no existen indicaciones exhaustivas que permitan precisar su importancia en el panorama agrario del siglo 19.

Las empresas de colonización

Varias tentativas apuntaron a la inmigración de trabajadores europeos para trabajar en el campo a lo largo del siglo 19, en un plano más declarativo que concreto. Tenían un carácter ambiguo, expuesto por Mathews (1977, p. 26). Para este autor, si bien ciertos medios del gobierno deseaban «crear un grupo de pequeños y medianos propietarios de parcelas», los propietarios de la tierra veían más bien la colonización como «una fuente de mano de obra barata». En el mismo sentido, Pellegrino (1989, p.12) consideró que «el proyecto migratorio incluía contradicciones fundamentales... Por un lado se trataba de atraer inmigrantes colonizadores que incorporaran nuevas tierras al cultivo y poblaran el territorio. Por otro, se presionaba, por parte de los hacendados, para obtener brazos para las explotaciones existentes». Son proyectos de sociedad, y de economía agraria, completamente distintos. En la práctica, fuera de la realización de la Colonia Tovar (1842), y de las tentativas muy limitadas en los períodos de Guzmán Blanco, la colonización no tuvo resultado alguno en lo referido a la formación de pequeñas propiedades.

Sin embargo, varias leyes pretendieron alentar la inmigración a través de la concesión de terrenos baldíos a los empresarios que traerían colonos europeos (pero también chinos en un caso) al país. El anexo 13 presenta los articulados referidos al tema. Ninguno de estos textos parece haber tenido un

efecto práctico relevante en materia de baldíos. Se puede citar por ejemplo la Ley del 19-05-1837 «protegiendo en general la inmigración de extranjeros y derogando el decreto del 13 de junio de 1831, que favorecía en particular a los canarios», la cual según Pellegrino (1989, p. 70), «no parece haber tenido grandes consecuencias prácticas: luego de promulgada solamente llegaron 72 franceses y 604 canarios, y sólo ha pretendido aprovecharse de la concesión de tierras, el empresario de los primeros.» El mismo autor (1989, pp. 244-245), a propósito de la Ley del 12-5-1840 sobre inmigración, indica que la «Sociedad de Emigración Tropical» fue formada en Londres en 1845, alentada por esta Ley. Sin embargo, dicha sociedad no solicitó terrenos baldíos, sino más bien compró 210,6 ha en la península de Paria. Las siguientes leyes no parecen haber tenido ningún efecto en materia de concesión de baldíos.

Las empresas de ferrocarriles

Si bien las condiciones ofrecidas por el Gobierno Venezolano preveían en ciertos casos otorgar terrenos baldíos para las compañías ferrocarrileras (ver Fundación Polar 1988, tomo 2, p. 173), no existen muchos indicios que se hayan concretado a gran escala tales concesiones. Sin embargo, hemos indicado, más arriba, dos enajenaciones de baldíos en el Estado Zulia, que pudieran corresponder a la construcción de los tramos Santa Barbara–el Vigía y Encontrados–La Fría. Y, por lo menos, el Ferrocarril Bolívar, de Barquisimeto a Tucacas, debió haber recibido terrenos baldíos, porque varios terrenos de este fueron transferidos al IAN en los años 1960, entre Aroa y Tucacas (Verbickas, 2010).

Los títulos supletorios

No existe fuente exhaustiva respecto a los otorgamientos de títulos supletorios en el siglo 19. Sería necesario, para construirla, realizar una revisión de los archivos de todos los tribunales locales del país, lo que sería una tarea prácticamente imposible, tanto más que es probable que la conservación de estos archivos del siglo 19 no sea del todo satisfactoria en determinadas localidades. Los títulos supletorios no aparecen citados en las disposiciones legales sobre baldíos. Sin embargo, existen algunos indicios puntuales de su otorgamiento a lo largo del siglo 19. Chávez (2004) observa 8 títulos supletorios otorgados en 1935 en el Distrito Turén (estada Portuguesa). Matheus (1991) observa, en el distrito Zamora (estado Aragua) uno sobre 7 ha, otorgado entre 1904 y 1935. Una investigación llevada en 1995 (Proyecto CONICIT S1-2418) encontró dos en el distrito Zaraza en 1926 y 1927 (sin

indicación de superficie ni de tipo de terreno). Los expedientes de adquisición de tierras del IAN indican, en varios estados, uno en 1846, uno en 1894, y 6 entre 1900 y 1936 (los reseñamos en el anexo 14). Esta baja frecuencia de indicaciones de títulos supletorios apunta a una reducida existencia de esta forma de titulación en el período.

La estabilidad intrafamiliar del latifundio disminuye

Vimos que los datos de los expedientes de adquisición de tierras del IAN permiten evaluar la estabilidad familiar de la propiedad (cuadro 3.4). La permanencia en la misma familia de la propiedad de un terreno cuyo origen está documentado en el período republicano se hace más corta que en la Colonia, en las tres regiones históricas: en la región de haciendas, pasa de 180 años en la colonia a 76 para los terrenos cuyos derechos se documentan en 1821-1900, y 59 para los que demuestran un origen de propiedad en

Cuadro 3. 5. Distritos Zamora y Zaraza: importancia relativa (porcentaje del total de actas con indicación de operación anterior sobre el terreno vendido) de las operaciones anteriores que corresponden a una herencia

Lapso	Zamora	Zaraza
	Porcentaje de herencias en las operaciones anteriores	Porcentaje de herencias en las operaciones anteriores
1900-35	34,2	96
1936-45	16,5	47,9
1946-48	21,2	57,8
1949-57	4,9	53,6
1958-73	14,2	34,3
1974-82	6,1	9,1
1983-92	14,2	25,2

Nota: las operaciones anteriores de tipo herencia agrupan sucesiones, particiones y testamentos.
Fuente: Delahaye 1995-a, a partir del Registro de la Propiedad Inmobiliaria (Proyecto CONICIT S1-2418).

1901-1935. Estas cifras son respectivamente de 176, 97 y 54 años en la región de hatos, y de 170, 91 y 69 años en la región de producción familiar. Se puede pensar que los repetidos cambios políticos ocurridos a lo largo del período han tenido también algún impacto en estas transferencias más frecuentes de propiedad.

Una investigación (Delahaye 1995-a) aporta algunas precisiones sobre el tema (cuadro 3.5). A partir de los datos del protocolo 1 del Registro de la Propiedad Inmobiliaria, se observó la frecuencia de las compraventas de terrenos agrícolas en cuya acta se indica la «operación anterior» - a través de la cual el vendedor adquirió la propiedad del derecho que vende- de tipo herencia, en dos de los distritos estudiados: Zamora (edo. Aragua) ubicado en la región de hacienda y Zaraza (edo. Guárico) en la región de hatos. Para el período 1900-1935, es decir para terrenos vendidos que habían sido adquiridos en las últimas décadas del siglo 19 calendario, el porcentaje de tales operaciones en el total observado es de 34,2% en Zamora y 96,0% en Zaraza. Estas cifras disminuyen en ambos distritos en los años siguientes, las cifras de Zaraza quedando sustancialmente mayores que las observadas en Zamora. Observamos en Zaraza un predominio de la herencia como modo de adquisición de los terrenos vendidos, que disminuye al iniciar el proceso de modernización (en los últimos anos estudiados, 1983-1992, su porcentaje baja a 25,2%). Estas cifras ratifican la persistencia de la permanencia en la familia de las propiedades de este distrito, característica de la propiedad latifundista como lo señalamos anteriormente, hasta avanzado el siglo 20. En Zamora, la crisis de la hacienda que observamos más arriba reduce la frecuencia de este tipo de permanencia familiar, reflejando un fin más temprano del latifundio.

La concentración en 1937

El cuadro 3.6 indica los datos de los censos de 1937, los primeros realizados en el país. En aquel año se realizaron dos censos, el agrícola y el pecuario, reflejando la separación conceptual histórica entre la agricultura y la ganadería El censo completo totalizado no parece haber sido disponible: no lo hubieran llevado a cabo a nivel nacional por errores detectados en las cifras regionales, según Salvador de la Plaza (1973). Este autor presentó sin embargo, con reservas, los datos reproducidos en el cuadro. Permiten calcular un índice de Gini (vimos que mide la concentración de la propiedad de un bien determinado; puede oscilar entre 0 -propiedad repartida igualitariamente- y 1 -un solo propietario tiene todo el bien). Según los números del cuadro es

Cuadro 3.6. Venezuela: Estructura de los derechos de tierras en las explotaciones en 1937 (porcentaje del total)

Tipo de explotación	Censo de 1937	
(Tramo de superficie en ha)	N.	S.
Pequeñas (menos de 100)	87,3	3,1
Medianas (100 a menos de 1.000)	7,9	8
Grandes (1.000 y más)	4,8	88,9
Total porcentaje	100	100
Total número	69 777	23 370 299
Gini	0,86	

Notas: S = superficie (ha); N = Número de explotaciones.
Fuentes: Censos agrícolas, años referidos.

de 0,86: la propiedad de la tierra en 1937 se encuentra concentrada, como resultado de los procesos de titulación detallados en el presente trabajo.

3.2.3. Conclusión: unos derechos de tierra concentrados y precarios al fin del período agroexportador

Las páginas precedentes permiten puntualizar las características de la titulación a lo largo del período agroexportador: su alta concentración así como la precariedad de una importante proporción de los derechos de propiedad siguen siendo el resultado de un proceso histórico continuo en los siglos 17 a 19. Las peculiaridades del proceso apuntan en general a una adecuación de la titulación a la demanda de las explotaciones agrícolas. Las cifras del período republicano muestran cómo, en las regiones de haciendas y de hatos, tanto enajenaciones como adjudicaciones respondieron a la demanda por grandes extensiones, mientras los datos de la región de producción familiar no permiten una conclusión tan categórica. Esta adaptación de la «oferta» a la «demanda» se podría atribuir a la influencia de los pactos locales (o constelaciones locales de poder, según la expresión de Lemel - 1985- citada más arriba) en la implementación de la titulación, en un marco nacional formalmente uniforme. En el siguiente capítulo, examinaremos las características del proceso en el siglo 20.

CAPÍTULO IV

LA TITULACIÓN EN LOS SIGLOS 20 (1936-2000) Y 21

LA TITULACIÓN EN LOS SIGLOS 20 (1936-2000) Y 21[58]

4.1. El marco general

Al fin del período agroexportador se abrió un nuevo marco para el otorgamiento de derechos de tierra. La demanda del mercado interno de productos agrícolas crecía aceleradamente, potenciada por la rápida urbanización (la proporción urbana de la población pasó de 39% en 1940 a 88% en 2011, ver cuadro 1.1, cap. 1). La necesidad de abastecer las ciudades llevó los sucesivos gobiernos a preocuparse de la producción agrícola para el consumo doméstico; al calor de los programas oficiales, aparecieron nuevas producciones y nuevos productores; veremos cómo la titulación se orientó a satisfacer sus necesidades de tierra. Ya, en el año 1936, el gobierno dio varias manifestaciones de su voluntad de conducir el proceso de modernización de la economía del país, en particular de su agricultura: creó el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC)[59], y fundó en 1938 el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización (ITIC). La modernización de la producción se puede enfocar como la extensión de la esfera del mercado a una parte creciente tanto de los bienes de consumo, como de los bienes de producción (Germani, 1971): la mercantilización de la tierra pasa a ser un requisito primordial del desarrollo económico. Citamos en precedentes trabajos como Alberto Adriani, el primer titular del MAC, definió esta orientación en términos esclarecedores, relatados por Mariano Picón Salas[60] de la manera siguiente: «En esta extensión del Orinoco a los Andes, es preciso comenzar a contar y medir. Nos dicen que somos ricos, pero la riqueza sólo tiene valor en cuanto puede

[58] Actualizamos en este capítulo las páginas 111-181 de Delahaye, 2003.

[59] El sector agrícola dependía antes de esta fecha del Departamento de Agricultura y Cría del Ministerio de Salubridad (Balderamma, 1992).

[60] Citado por Chiossone en «El Nacional» del 16-3-1980, p. A5, (en el artículo: «el general López Contreras y la reforma agraria»).

intercambiarse entre los hombres».Se promulgó en este mismo año la Ley, todavía vigente, de tierras baldías y ejidos, la cual estableció las bases materiales del funcionamiento de un mercado de la tierra y creó la «Oficina Central del Catastro de Tierras Baldías», para organizar las condiciones en las cuales se iba a medir, delimitar y asentar la propiedad de las tierras agrícolas en Venezuela, tanto públicas como privadas. La declaración del ministro expresaba una clara visión de la necesidad de organizar el mercado de la tierra. Veremos que este intento iba a ser seguido con realizaciones concretas; incluso cuando no iban a tener un éxito definitivo, como lo describiremos, contrastando con los sucesivos intentos fallidos del todo que pretendieron catastrar los terrenos e inventariar los baldíos a lo largo del siglo 19 (ver capítulo 3). En los primeros años después de 1936, por cierto, se pueden observar decisiones similares en relación con los mercados del capital (creación en 1940 del Banco Central de Venezuela, el cual tenía potestad para fijar el interés de los préstamos), y del trabajo (promulgación en 1937 de la Ley del trabajo, la cual determinó las condiciones de pago del trabajo). El fin de los años 30 se caracterizó, pues, por la puesta en vigencia de los textos legales destinados a regular el mercado de los factores de la producción agrícola, y en particular el de la tierra: el año 1936 se puede bien considerar como él del inicio del proceso de modernización.

Después de plantear el dilema que el curso de la modernización planteó a la titulación en esta época, observaremos la evolución de las formas de la producción, y sus consecuencias regionales. Para tal examen, enfocaremos, en primer lugar, las características del tipo de propiedad que se proyectaba implantar y, en segundo lugar, la evolución de las formas de la producción y de las regiones agrícolas históricas.

4.1.1. El dilema de la titulación: ¿Formalizar una propiedad para crear una «nueva agricultura», o desarrollar la agricultura histórica?

Vimos que, para nuestro estudio, el siglo 20 se inició en 1936, cuando el Estado tomó directamente las riendas de la modernización agrícola. Siguiendo el bosquejo utilizado para observar el período agroexportador, después de examinar la evolución de las formas de la producción, enfocaremos las políticas de titulación de tierras, en dos lapsos: 1936-1957, años de transición desde la agroexportación, y 1958-2000, cuando una decidida modernización se impuso cada vez más como marco de la producción agrícola. La impulsaron las medidas gubernamentales que trataban de satisfacer las necesidades

surgidas de la urbanización de la población y del desarrollo correspondiente del mercado interno. La modernización presentaba características vinculadas con las agendas nacionales en las primeras décadas del período, mientras, con el transcurrir del tiempo, se integró progresivamente en el marco del proceso mundial de la globalización.

Dentro de este cuadro, la necesidad de una titulación de la tierra agrícola se planteaba, esta vez, a partir de nuevos requisitos: no se trataba en lo esencial de auspiciar e institucionalizar una propiedad en formación, en una sociedad dominada históricamente por la gran propiedad, sino de cumplir con las necesidades del intercambio mercantil para la modernización de la agricultura.

La problemática de la titulación estaba también vinculada al debate agrario. Cuando este se limitaba, desde la Independencia, a las proclamas caudillistas y los infructuosos tumultos montoneros, iba, a partir de 1936, a formar la tela de fondo de la política agrícola. Vale la pena detenernos en intentar una breve puntualización al respecto. La cuestión del acceso a la tierra había sido ahogada desde la década de los 1900, después de haber proporcionado banderas para las luchas del siglo 19. Pero, a la muerte de J. V. Gómez, «los campesinos... realizaban sus modos de sentir y pensar en forma objetiva: cortaron las alambradas de los grandes latifundios, se instalaros en tierras de Gómez y de otros propietarios...» (Troconis, 1962, p. 162)[61]. El mismo autor expone cómo la efervescencia, abierta o clandestinamente, prosiguió hasta los años sesenta. Los nuevos grupos urbanos (obreros, clases medias, industriales, comerciantes) que irrumpen en el escenario político exigieron la reforma de una situación que frenaba el desarrollo tanto del mercado interno como de la democracia (ver Troconis, 1962, p. 190 y sg.). El latifundismo, las expulsiones de los campesinos, la precariedad de su existencia, pasaron poco a poco de las evocaciones, a veces emocionales más que descriptivas, de periodistas y escritores, a temas fundamentales que requerían un análisis más profundo. En el mismo tiempo, se constituía un movimiento campesino organizado bajo los auspicios antagónicos del Partido Comunista Venezolano (PCV) y de Acción Democrática (AD). El conocimiento de este debate resulta esencial para entender las orientaciones agrarias que predominaron hasta fin del siglo 20 y más allá. Permite incluso apreciar cómo ciertas discusiones de la época pueden ahora parecer tan actuales.

---

[61] VCR 14, pp. 75 y 119-126 reproduce documentos de la época (enero 1936) que describen cómo campesinos «alzados» en el litoral de El Limón, Chuao y Puerto de la Cruz (Departamento Vargas) «han asaltado y saqueado numerosas haciendas».

Al revisar las manifestaciones públicas de este debate, tales como las disputas parlamentarias, los programas de los partidos políticos, y los artículos de prensa, se observa un acuerdo para denunciar el carácter retrógrado de la agricultura tradicional, desde un punto de vista técnico y socioeconómico. Tanto los debates parlamentarios de la época (reproducidos en VCR, 1983) como las formulaciones de los programas de los partidos (presentados en Suárez, 1977) ofrecían posiciones que concordaban al respecto. Pero las formas concretas de la implementación de la modernización del campo estaban enfocadas desde dos puntos de vista, que correspondían a proyectos sociales opuestos:

a) Una primera propuesta apuntaba a *la tecnificación de la agricultura tradicional*, la cual tomaba en cuenta al campesino histórico. Las propuestas formuladas en este sentido hacían a veces referencia a una reforma agraria, a partir del uso de los terrenos confiscados a la sucesión de Juan Vicente Gómez[62], o bien de las tierras baldías[63] o privadas. Esta última posibilidad estaba contemplada en el proyecto de ley sobre el «desarrollo de la economía nacional» presentado por un grupo de diputados en mayo de 1940, el cual planteaba «la expropiación equitativa de las tierras privadas no explotadas» para alquilarlas, y después venderlas a los «agricultores»[64]; este proyecto fue rechazado. En este sentido se ubicó también una propuesta de Rafael Caldera, futuro Presidente de la República, pero su alcance era singularmente limitado por la condición que le agregaba: la repartición de las tierras entre los campesinos se efectuaría, voluntariamente, por sus propietarios. En fin, las propuestas más estructuradas de reforma agraria fueron formuladas por los sectores marxistas, en particular por Salvador de la Plaza (1973, vol. 1), intelectual cercano al PCV, que ya citamos.

---

[62] Ver los debates agitados sobre el proyecto de ley de 1939, el cual preveía su repartición entre los campesinos (VCR, 1983. vol. 23, pp. 327 y sg.). Ver también el editorial de «Orve» (revista cercana a las corrientes que iban a crear Acción Democrática), del 23-8-1936, el cual exigía la repartición de los «latifundios gomeros» (VCR, 1983, vol. 15, 266). La confiscación fue decidida por el Congreso en agosto 1936, después de un debate bastante animado (VCR, 1983, vol. 26, pp. 29-114) en el cual un senador llegó a calificarla como «consecuencia de la infiltración comunista que anatemizamos».

[63] Previsto en ciertas condiciones por la Ley de Tierras Baldías y Ejidos» del 19-8-1936, que saludaba un artículo de Inocente Palacios en «Orve» del 1.12.1936 (citado en VCR, 1983, vol. 16, p. 99) porque «permite la creación progresiva de la pequeña propiedad campesina, atacando de esa manera, aunque indirectamente, a la organización latifundista».

[64] VCR, 1983, vol. 24, p. 354. El término de «agricultor», en el vocabulario de la época, es ambiguo. Puede referirse tanto a un campesino como a un mediano productor o a un latifundista.

b) Una segunda propuesta consideraba la creación de una nueva agricultura, asociada al rechazo de la agricultura histórica en general, y campesina en particular. Una expresión característica de esta corriente de opinión se encuentra en un editorial de «el Heraldo» (VCR, 1983, vol. 30, pp. 81-83) bajo el título «crear una agricultura», donde se expresa: «...lo que se precisa no es reconstruir la agricultura, sino crear una agricultura...; sobre los viejos modelos de la explotación agraria[65] entre nosotros, no puede alcanzarse nada...»; solamente «los nuevos agricultores, que utilizan el tractor, que leen folletos instructivos sobre la agricultura» podrán hacerlo.»... «El Estado puede y debe iniciar la gran obra»[66]. Para los sectores tradicionales, estos «nuevos agricultores» iban a ser en gran parte extranjeros quienes vendrían a colonizar las tierras públicas[67]. Así, no se atacaría la propiedad ya establecida, y no se contaría con los campesinos considerados como atrasados e irrecuperables. El primer Ministro de Agricultura tuvo por cierto formulaciones abiertamente racistas al respecto, retomando expresiones observadas esporádicamente a lo largo del siglo 19: «...lo ideal sería poseer una población blanca homogénea, lo cual es imposible, pues nuestro territorio contiene una gran proporción de indios y de negros» (Adriani, 1946, pp. 216-217) en un escrito de 1937, lo que expresaba, por parte de este alto funcionario, un desprecio abismal por la agricultura histórica del país. Paradójicamente para un ministro post gomecista, sus posiciones en cuanto a la inmigración se aparentaban a las de los intelectuales positivistas gomecistas, analizadas en Sosa (1983, p. xx), quien explica que para estos intelectuales, «tan importante como incentivar la inversión de capitales extranjeros en nuestro suelo es traer europeos que con su sangre, sus conocimientos, sus hábitos de trabajo y sus industrias vayan transformando ese sustrato étnico y haciéndolos un pueblo 'civilizado'».

---

[65] Para este autor, lo «agrario» pareciera significar lo viejo. Otra acepción del término...

[66] El papel esencial del Estado era reconocido también por los partidarios de la recuperación de la agricultura tradicional: «Si el Estado no actúa para facilitar y encauzar la producción, el campesino fracasa por falta de medios y de conocimientos» (Parra, 1944, p. 39).

[67] Solamente sectores progresistas extendían esta posibilidad a los venezolanos. Ver el editorial de «Crítica» del 5-10-1936 (reproducido en VCR, 1983, vol. 25, p. 127. «Crítica» era cercana de los sectores que iban a crear Acción Democrática), en el cual se preveía la colonización de tierras públicas por parte de venezolanos y extranjeros. La misma propuesta se encuentra en el programa del Partido Democrático Nacional –PDN- de 1936, citado en VCR, 1983 (vol. 15, pp. 541 y sg. El PDN agrupó algún tiempo, Orve y el PCV). Ver también S. de la Plaza, en una charla de 1945 (texto en de la Plaza, 1973, vol. 1, pp. 58-63), quien no rechazaba la inmigración, pero con la condición de instalar a los inmigrantes en latifundios ya expropiados y divididos.

El Instituto Técnico de Inmigración y Colonización (ITIC) fue fundado en 1938 para implementar esta orientación. Pero sus realizaciones fueron muy limitadas en este período (colonias de Chirgua y Guanare, con resultados mediocres, como lo veremos). El MAC creó algunas otras colonias, sin mucho éxito (ver Delahaye, 1983, para los datos en la región central. El total de beneficiarios extranjeros no fue más allá de algunas decenas hasta 1949). Fue a partir de 1950 que el «Proyecto Turén» dio un contenido concreto de amplio alcance a esta propuesta modernizante.

Esta segunda orientación fundamentaba explícitamente el acceso a la tierra pública como vía primordial del acceso de los «nuevos productores» a los derechos de tierra; necesitaba para esto la implementación de un proceso de titulación. Paradójicamente para una reflexión sobre la modernización, no consideraba el mercado de tierra como otra posibilidad. Veremos que este silencio sobre el mercado perduró hasta los años actuales.

Observemos ahora cómo evolucionaron las formas históricas de la producción agropecuaria en este nuevo contexto.

4.1.2. La evolución de las formas históricas de la producción

Las formas históricas sufrieron cambios a lo largo del período, mientras aparecen nuevas, determinadas esencialmente por el desarrollo de la producción petrolera y el auge del mercado interno dinamizado por la urbanización.

La desaparición de la hacienda

La obra ya clásica de Josefina de Hernández (1988, p. 109) describe tres momentos distintos de las transformaciones de la hacienda:

- «en la década del treinta al ocurrir el descenso de los precios agrícolas de exportación», y debido a las consecuencias, en el campo, de la aplicación de la Ley del Trabajo de 1937, que reglamentaba el pago del salario;
- «en el trienio 1945-1948, a raíz de cambios políticos», en particular de los disturbios agrarios ocurridos en varias regiones del país, y de las regulaciones agrarias promulgadas;
- «desde fines de los años cincuenta, como efecto de la política de Reforma Agraria y, en general, de la acción del Estado dirigida a impulsar el desarrollo capitalista de la agricultura».

La autora distingue seguidamente dos cursos posibles de esta evolución:

- o bien «la modificación de la hacienda por un cambio progresivo en su funcionamiento al adaptarse a nuevas condiciones de producción»;
- o bien su «destrucción», debido a la desaparición de su actividad productora; fue el caso, por ejemplo, de numerosas haciendas de café o de cacao, prácticamente abandonadas por su propietario, a menudo hipotecadas al Banco Agrícola y Pecuario (BAP) en los años 1930 y transferidas posteriormente al IAN para la reforma agraria (el archivo de tierras del IAN contenía numerosos expedientes referidos a tales casos). Un ejemplo para la región central se encuentra en CENDES-CIDA, 1969, vol. 9, pp. 4-5 (asentamientos «la Belén» y «las Marías», en Carabobo). Hay también, en Decena (1985), descripciones de casos en los cuales hacendados del estado Mérida, beneficiados por un préstamo hipotecario del BAP a principios de los años 1930, compraban apartamentos en Florida con el dinero y abandonaban la finca.

La reforma agraria marcó el punto final de la decadencia de la hacienda, iniciada en los primeros años del auge petrolero y que se mostró indetenible. La producción de la hacienda, en su casi totalidad, se destinó cada vez más al mercado interno y menos a la exportación. Paralelamente el autoconsumo, característico de los conucos vinculados a la aparcería y al peonaje en la región de hacienda, desapareció paulatinamente.

En general, fue la «forma productiva comercial familiar» (Hernández, 1988) la que substituyó la hacienda. Sus primeras expresiones se correspondían con la respuesta de algunos hacendados frente al debilitamiento de los precios del café y del cacao, en los años treinta: arrendaron porciones de su tierra, por ejemplo a sus antiguos peones; Hernández muestra los límites que encontró esta vía de transformación, debido a la tolerancia manifestada (salvo en los años 1949-1957) por la administración frente a la ocupación de las tierras públicas sin pago alguno por parte de los campesinos, la cual incluso se expresó en textos oficiales, en particular el decreto del 8/3/1947 «sobre desalojos de predios rústicos» (ver Delahaye, 1983, p. 65). A partir de 1958, la reforma agraria puso un punto final a esta evolución al adquirir las tierras y ponerlas a disposición de los productores directos bajo distintas modalidades, como lo veremos. Este conjunto de procesos llevó a «la ampliación de la cobertura espacial de la producción familiar en un ámbito que, históricamente, había sido dominio de la hacienda» (Hernández, 1988, p. 139).

La otra modalidad de evolución de la hacienda, según la misma autora (Hernández, 1988), correspondía a su transformación en la «forma productiva capitalista». Tal vez es preferible la expresión de «mediana producción

comercial», en la medida en la cual su caracterización como «capitalista» pudiera presentar ciertas dificultades (en particular, debido al carácter familiar de la organización del trabajo, en varias de sus expresiones concretas). Se trataba de un proceso más limitado geográficamente. Compradores o arrendatarios cultivaron partes de la hacienda, de mediana superficie, transformando completamente el modelo técnico. Hernández (1988) ubica principalmente esta evolución en zonas limitadas de la región central (ver también Castillo, 1983 y 1990), a partir de los años 1930. Si bien se podía hablar de vía campesina a propósito de la sustitución de la hacienda por la pequeña producción comercial familiar, ya no era el caso en esta última modalidad. La aparición de las explotaciones de mediana agricultura comercial pudo ser, dentro de ciertas situaciones, inducida por la acumulación individual de algunas familias campesinas. Pero, en la mayoría de los casos, se trataba de nuevos productores venidos del extranjero o de la ciudad. La intensificación que se observaba en las modalidades productivas, sobre tierras a menudo desatendidas, evocaría más bien una vía de colonización, aun tratándose de tierras privadas que habían podido ser anteriormente objeto de un desarrollo agropecuario, interrumpido en las primeras décadas del siglo 20. En este sentido, Llambi (1988, 65 y sg.) considera como «pequeña producción capitalista», tanto las explotaciones de frontera agrícola como las producidas por esta transformación de la hacienda.

La evolución del hato

Se transformó más tardíamente: sus productos (carne y queso) destinados en gran parte al mercado interno, fueron poco afectados por la crisis mundial de los años 1930; más bien, su demanda se vio potenciada por el desarrollo de las ciudades. Pero el sistema de producción del hato, muy extensivo, se modificó muy lentamente, y no pudo responder al aumento del precio de las tierras que se manifestó en los años cincuenta, al principio muy moderadamente (Carvallo, 1985), para evolucionar más rápidamente en los años 1960-1980 (Ver punto 5.2).

El resultado de esta evolución pudo ser, en función de las situaciones existentes:

- o bien la lenta intensificación del sistema practicado de explotación ganadera, permitiendo así el mantenimiento de la explotación y de la propiedad;
- o bien la desaparición del hato, por parcelamiento voluntario (a veces a través de su alquiler por partes: la propiedad se mantiene, pero la explotación se fragmenta), o bien por la reforma agraria. Al hato se

sustituyó entonces, en general, una producción mixta ganadera y vegetal, mecanizada, de pequeña o mediana dimensión (Carvallo, 1985, pp. 101-102).

Las formas de pequeña producción familiar

Su evolución a lo largo del período presenta características distintas según las regiones del país. Ya evocamos el auge de la pequeña producción en las zonas de haciendas, aprovechando los intersticios dejados por la descomposición de la hacienda, o impulsada por la reforma agraria a partir de 1960.

Las explotaciones de café de los Andes han sufrido una evolución contrastada (ver Hernández J. L., 1983). Después de haber vuelto, en una cierta medida, a la autosubsistencia, debido a la crisis de la agricultura de exportación de los años treinta, se observó el desarrollo de cultivos comerciales de hortalizas a partir de 1950. Desde los 1950 influyó el proceso de reforma agraria, más a través de los programas de crédito que inducían la mecanización y el uso de insumos industriales, que por la adjudicación de derechos de tierras, que no fue muy intensiva en estas zonas donde el acceso a la tierra se realizaba esencialmente vía reparto de la herencia. La expansión de los cultivos de hortalizas y, más tarde, de flores, pare el mercado urbano, determinó una creciente diferenciación de las explotaciones.

En los llanos la producción campesina autónoma era muy poco desarrollada, hasta los años cincuenta, no solamente debido a la hostilidad histórica manifestada por los ganaderos frente al desarrollo de una pequeña producción fuera de los hatos, sino también por el auge del paludismo y los enfrentamientos civiles en el siglo 19. Para Hernández J. L. (1983, pp. 71-72), no se podía observar tal producción sino a orillas del Orinoco y de los ríos de los llanos, así como alrededor de las ciudades. A partir de 1950, aparecieron cambios significativos, debido a la construcción de infraestructura y a la erradicación del paludismo en los llanos iniciada en los años 1920, la cual iba a hacer posible la deforestación de la frontera agrícola, esencialmente en los Estados Barinas y Portuguesa. La reforma agraria aceleró el proceso al posibilitar la colonización de la frontera agrícola por parte de las explotaciones campesinas así como al imponer, por intermedio de sus programas de crédito, una tecnología mecanizada fuerte consumidora de insumos (Hernández J. L. 1983, pp. 81 y sg.). Esta evolución pasaría por distintas fases: después de un desarrollo paralelo de pequeñas y medianas explotaciones, las últimas predominaron, las primeras proporcionándoles mano de obra asalariada.

Las nuevas formas de mediana producción comercial

A pesar de haber sido aludidas en numerosos trabajos, fueron el objeto de pocos estudios sistemáticos, hasta el trabajo de Luis Llambi (1988). Este autor examinó las situaciones regionales más representativas, en particular la producción mecanizada de cereales en el distrito Turén del Estado Portuguesa así como la de leche y carne del distrito Perijá, en el Estado Zulia. En los dos casos, la gran mayoría de los medianos productores no era originaria del distrito. La infraestructura vial construida por el Estado desempeño un papel muy importante: más temprano, en Perijá, debido al auge de las exploraciones petroleras desde la década de los 1920, más tarde, en Turén, bajo el impulso de la realización del programa de colonización oficial en la década de los 1950. Las tierras correspondientes eran en general públicas (a menudo poseídas por formaciones indígenas que fueron violentamente expulsadas por los colonos, en Perijá; a veces ejidos o baldíos, sede de una agricultura campesina extensiva cuyos campesinos iban a ser también expulsados, en Turén). El modelo tecnológico correspondía a una producción mecanizada fuerte consumidora de insumos industriales. El uso de mano de obra asalariada fue más importante en Perijá que en Turén. En todos los casos, las explotaciones producían para el mercado desde su origen; no se originaron en la transformación de unidades más o menos autárquicas. Su relación con el mercado fue también predominante en lo referido al uso de insumos y del crédito. Se desarrollan en la región que llamamos «de nueva agricultura» (ver figura 2.1). Denominaremos genéricamente «medianos productores comerciales» a los agricultores protagonistas de estas formas de mediana producción. Sus luchas por el acceso a la tierra revistieron distintas formas a lo largo del período, y constituyeron, cada vez más, el trasfondo de las medidas de políticas de tierras a partir de los años 1960. En particular, para nuestra reflexión, el desarrollo de su producción en tierras públicas se relacionó estrechamente con el proceso de titulación.

La evolución de estas nuevas formas de producción estuvo al origen de modificaciones en la demanda de tierra: las explotaciones comerciales necesitaban terrenos de pequeña o mediana superficie, los cuales provenían o bien de la descomposición de la hacienda, y/o de la incorporación de las tierras públicas.

4.2. Dos décadas de transición hacia la modernización (1936-1957)

El conocimiento de los años 1936-1957 es básico para poder abordar los procesos agrarios acaecidos a partir de 1958 en cuanto a sus objetivos,

su implementación y los resultados de las políticas de tierras, en particular de la titulación: estos procesos han sido iniciados, o por lo menos anticipados, en varias oportunidades anteriores a 1958, como lo podremos observar. Aun cuando estos años se caracterizaron cuantitativamente por una muy reducida adjudicación de derechos de tierra por el Estado, vale la pena detenerse en su estudio. Varios rasgos caracterizaron este lapso:

• *La producción petrolera* pasó a ser el factor dominante de la economía. Su venta representó más de 90% de las exportaciones a partir de 1940 y los distintos ingresos basados en el petróleo llegaron a contribuir directamente en más de 70% del presupuesto nacional;

• *La agricultura para la exportación* perdió su importancia en el comercio exterior (el conjunto café-cacao no llegó nunca más a representar 5% del valor de las exportaciones); sin embargo siguió siendo relevante como producción campesina: el censo agropecuario de 1961 indica todavía más de 40.000 explotaciones de café en los tres estados andinos, y más de 9.000 de cacao en Sucre;

• *En el escenario político*, aparecieron representantes de los nuevos grupos sociales nacidos al calor de la urbanización y del auge de la renta petrolera, en pugna para acceder al poder del Estado. Salidos de la oscuridad gomecista, pudieron crear nuevos partidos políticos.

Distinguiremos tres lapsos en el período, tomando tres aspectos en consideración:

• la orientación y eficacia de las políticas de tierras, y en particular las medidas relativas al registro de las transacciones y al catastro de las tierras tanto públicas como privadas;

• las características de los derechos de tierra otorgados para las distintas categorías de productores;

• la dimensión cuantitativa y los beneficiarios de los procesos de repartición de tierras públicas o privadas.

En 1936-1945, desde la muerte de Gómez hasta la toma del poder por parte de una alianza entre grupos militares y Acción Democrática (partido nacido de las clases medias urbanas en auge, que iba a aglutinar a otros sectores populares) se observa el ensanchamiento del patrimonio territorial público debido a la confiscación por la Nación, votada por el mismo Congreso gomecista, de los bienes de la sucesión Gómez (pasaron a constituir los «Bienes Restituidos a la Nación»). Este lapso se inició, simbólicamente para nuestra reflexión, el año de la promulgación de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, todavía vigente, y de su Reglamento, así que de la instalación de la Oficina Central de Catastro. El uso que se dio a los «Bienes Restituidos», las tentativas

tímidas y contradictorias de repartición de tierras, así como la reducida eficiencia del establecimiento del Catastro Rural, permiten caracterizar este lapso como intermediario entre la no-intervención agraria del Gobierno de Gómez y la orientación un poco más definida de las actividades de las instituciones públicas relacionadas con el otorgamiento de derechos de tierra en los años 1946-1948.

En el breve trienio 1946-1948 (gobiernos hegemonizados por Acción Democrática), la orientación podía parecer más precisa: se observó más definición en las actividades catastrales, así como un inicio de repartición a pequeños productores de terrenos de los «Bienes Restituidos» e incluso de tierras privadas compradas con este objetivo.

Entre 1949 y 1957 (dictadura militar), las prioridades agrarias cambiaron sustancialmente: el catastro se paralizó, la repartición de tierras a campesinos prácticamente desapareció, y más bien se revirtió en algunos casos. La orientación predominante fue la colonización de tierras públicas (incluyendo los «bienes restituidos»), las cuales se vendieron a (o bien se dejaron ocupar por) medianos o grandes productores.

Este período 1936-57 ha sido poco estudiado, hasta una fecha reciente. Pero, lo repetimos, su conocimiento es indispensable para la comprensión de la situación actual: los debates agrarios y las medidas de política de tierras que se aplicaron después de 1958 no se pueden explicar sin referirse a los años anteriores en los cuales se observaba el desarrollo de procesos que los prefiguran. A pesar de la reducida actividad directa de titulación, vale la pena enfocar algunas actividades relacionadas con la reforma agraria, la cual vendrá a dominar el escenario a partir de 1958.

4.2.1. La incipiente institucionalización de la titulación (1936-1945)

El marco institucional

Como lo señalamos, los primeros años de la era postgomecista fueron marcados por la creación del MAC, del ITIC, y de la Oficina Central del Catastro de Tierras Baldías (dispuesta por el MAC en cumplimiento del Reglamento de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, promulgado el 21 de agosto de 1936). Se trata de instituciones directamente vinculadas con la implementación del otorgamiento y del intercambio mercantil de los derechos de tierra. Si bien la titulación no va ser particularmente activa a lo largo del lapso, se observa, por primera vez en la historia del país, un inicio concreto

de tierra. Si bien la titulación no va ser particularmente activa a lo largo del lapso, se observa, por primera vez en la historia del país, un inicio concreto de las actividades catastrales en los terrenos baldíos, el cual va disponer las bases institucionales para su desarrollo posterior[68]. La Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936 precisó las condiciones en las cuales se debían realizar enajenaciones onerosas, adjudicaciones gratuitas y alquileres de terrenos baldíos, todas operaciones que, sin embargo, van a ser tenuemente implementadas en la práctica a partir de 1936. Por su lado, el Registro de las transacciones sobre la Propiedad Inmobiliaria fue objeto de tres leyes sucesivas (1936, 1940 y 1943) las cuales no mejoraron sustancialmente la situación anterior (según el diagnóstico elaborado en 1977 por la CPEPIRGTT, presentado en al punto 3.2.2).

Las bases materiales de la titulación: los controversiales inicios del Catastro Rural

Ya vimos cómo Alberto Adriani expuso la necesidad de realizar el Catastro Rural. Difícilmente se hubiera podido expresar más claramente la necesidad para el gobierno de establecer las herramientas legales de la mercantilización de la tierra: «Contar y medir» para permitir el intercambio, cómo expresó el primer titular del MAC, aquí están los supuestos del proceso.

Sin embargo, las primeras realizaciones de la Oficina Central del Catastro fueron de poco alcance en términos de superficie. Entre 1936 y 1945 fueron catastradas 540.000 ha en total (anexo 15). Aun tomando en cuenta que se partía de cero, lo realizado quedó pequeño frente a la inmensidad de la tarea: Las explotaciones agrícolas cubrían una superficie de 22.830.000 ha según los censos agrícola y pecuario de 1937. El ritmo anual de realización del catastro correspondía a 0,24% de la superficie por catastrar (anexo 15), bien lejos del objetivo de catastrar todos los baldíos en tres años, expuesto por el Presidente López Contreras en 1938 en su «Plan trienal político y administrativo» ante el Congreso (Suárez 1977, tomo 1, pp. 207 y sg.). Las dificultades materiales de su realización se exponían en las Memorias anuales del MAC: la Oficina del Catastro no contaba, en 1943, sino con tres ingenieros (uno solo permanecía en 1944), y se enfrentaba constantemente a problemas de vehículos. Esta escasez de medios contradecía tanto las intenciones

[68] Duque (2003) reporta, en los años gomecistas, medidas de creación de una Oficina Especial del Catastro en noviembre 1916 (suprimida cuatro meses después), y de un Servicio Permanente del Catastro de Tierras Baldías, cuyas labores se interrumpieron en 1922. Es decir que no se había conformado una base institucional estable del Catastro hasta 1936.

expresadas en la ley de 1936, como las declaraciones oficiales. Pero se entiende tal vez si se observa que la propiedad se había constituido en grado significativo en baldíos usurpados, en particular durante la dictadura de Gómez (Troconis, 1962, pp. 139 y sg.). El Congreso que votó la ley de 1936, había sido electo bajo la presidencia de J. V. Gómez. El que le siguió, electo en 1937, tenía una mayoría oficialista, de origen predominantemente gomecista, y podía controlar las veleidades catastrales de determinados sectores del gobierno, al mantener disponibilidades presupuestarias insuficientes. Tanto más que ciertas actividades catastrales podían no ser vistas favorablemente por parte de determinados diputados. Se trataba de la delimitación de fundos establecidos en tierras baldías del Estado Zulia entre 1941 y 1944, que obtuvo un resultado interesante: más de 20.000 hectáreas «arrebatadas a la Administración nacional mediante manejos fraudulentos» (MAC, Memoria 1944, p. lv) fueron restituidas al Estado. Aun realizadas en condiciones favorables para los ocupantes, estas restituciones podrían tal vez explicar el reducido interés demostrado por los diputados para dotar a la Oficina del Catastro con suficientes recursos materiales y en personal. Las observaciones del diputado de la época Rojas Contreras que citamos más arriba en cuanto a la invasión de las tierras públicas por los «sátrapas de turno», apuntan a confirmar esta interpretación. Las tierras públicas de fácil acceso se encontraban pues ya acaparadas, en condiciones que no permitían su recuperación por el Estado para incorporarlas a la titulación. Los baldíos pasarán a ser otra vez un posible objetivo para esto solamente cuando aparecerán nuevos grupos sociales en la producción agrícola, y que las obras de infraestructura realizadas por el Estado permitirán la expansión de la frontera agrícola en regiones donde las tierras públicas no se encuentren acaparadas: no será el caso antes de los años 1950 y, sobre todo, de 1958, como lo veremos.

La titulación propiamente dicho alcanzó cuantitativamente una dimensión muy reducida, con un ritmo anual de enajenaciones y adjudicaciones de baldíos de solamente 0,07% de la SEA 1937 (ver anexo 16). Se trataba esencialmente de adjudicaciones, de superficie promedio de 1.832,4 ha, bastante por arriba de los límites superiores especificados en la Ley de Baldíos y Ejidos de 1936 (los indicamos más adelante): se trataba de creación de mediana y gran propiedad, mucho más que de pequeña. Las enajenaciones, más insignificantes todavía (11 para el período), tenían una superficie promedio de 688,1 ha, inferior a los valores observadas anteriormente. Es decir que el ocaso de la gran propiedad se anunciaba en la implementación de los programas oficiales de titulación: no tenían más lugar las enajenaciones de extensas superficies observadas en los lapsos anteriores.

Los títulos supletorios

No existía indicación al respecto en el archivo correspondiente del Catastro Rural consultado en la Torre Este de Parque Central, para estos años. Esto no significa que no se hayan expedido a lo largo del período: recordemos que eran otorgados entonces por los tribunales locales, sin control de las instancias gubernamentales centrales; en estos años, el Catastro Rural no tenía parte en la tramitación del otorgamiento de títulos supletorios en tierras baldías. Ahora bien, existen indicaciones no exhaustivas en el archivo de adquisición de tierras del IAN (anexo 17). Observamos 5 expedientes (en tres estados distintos) que aluden a un otorgamiento de título supletorio, por un total de 130 expedientes con fecha de constitución documentada de la propiedad en el período: quiere decir que esta forma de titulación estuvo presente, como en los años anteriores (ver anexo 14), si bien no se puede cuantificar precisamente. Por otra parte, algunos de los Registros de la Propiedad Inmobiliario que se revisaron en los seis distritos[69] estudiados (en cuanto a las operaciones en el mercado de la tierra a lo largo del siglo 20) protocolizaron algunos otorgamientos de títulos supletorios que presentamos en al cuadro 4.1. Cuando existe una indicación al respecto, la superficie pareciera corresponder a explotaciones medianas.

Estas indicaciones fragmentarias confirman que se otorgaron títulos supletorios en terrenos públicos a lo largo del período 1936-1957. Sin embargo no es posible evaluar la superficie correspondiente. Al igual que para el período republicano, la tarea de revisar las actas de los RPI de todo el país, así como los libros de todos los tribunales locales, no ha sido emprendida. Estudios locales, donde los archivos pudieran ser consultados, permitirían enriquecer el magro conocimiento existente sobre el tema.

La redistribución de la tierra por el Estado: ¿Cuáles tierras, cuáles beneficiarios? Un debate inconcluso, y pocas realizaciones concretas

El debate referido a la necesidad de abrir el acceso de los pequeños productores históricos a la tierra, desembocó en la promulgación de una Ley de Reforma Agraria en setiembre 1944, la cual no fue aplicada debido al golpe de Estado que tuvo lugar un mes después. Vale la pena sin embargo resaltar en este sentido las disposiciones de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936 en lo concerniente a las adjudicaciones gratuitas (artículos 78-95). Dispone (art. 78) la concesión gratuita de terrenos baldíos a todo venezolano mayor de diez y ocho años. El artículo 82 establece un límite superior de

[69] Recordemos que el presente estudio utiliza los distritos en su configuración territorial de 1991 (ver punto 2.6).

Cuadro 4.1. Venezuela: características de los títulos supletorios registrados en los distritos indicados (1936-1957)

Distrito	Lapso	Número de títulos	Tipo de terreno	Superficie promedio (ha)
Colón[a]	1936-45	2	Baldío	82,5
	1946-48	3	Baldío	71,3
	1949-57	23	Baldío	45,5
Páez[b]	1936-45	0		
	1946-48	15	13 privados, 1 IAN, 1 ejido	s.i.
	1949-57	6	3 privados, 3 ejidos	s.i.
Zamora[c]	1936-45			
	1946-48	4	s.i.	26
	1949-57			
Zaraza[d]	1936-45	0		
	1946-48	1	s.i.	4
	1949-57	8	2 baldíos, 6 s.i.	s.i.

Fuente: [a]Avilán, 2000 y Chirinos y Ramos, 1999; [b]Cañas 1995; [c]Matheus, 1991; [d]Delahaye 1995. Actas de los libros del RPI. s.i. = sin indicación.

superficie (es de nueve ha en los «terrenos de agricultura de primera clase,... para los que tengan siquiera un hijo», mientras es de seis hectáreas para los postulantes sin hijos). Su artículo 83 dispone que el terreno adjudicado «no podrá ser enajenado ni gravado sino en el caso previsto en el artículo 85 de esta Ley.» Dicho artículo prevé que, «si transcurridos diez años, los beneficiarios hubieren establecido en el terreno cedido un verdadero fundo agrícola o pecuario de eficiente aprovechamiento económico, podrán dirigirse al Ejecutivo Federal... en solicitud de permiso para enajenar o gravar su propiedad...». Vemos que esta Ley contenía disposiciones que permitieran repartir terrenos baldíos entre pequeños productores, y preveía la posibilidad de su venta bajo determinadas condiciones. No se encontraron indicaciones que fuera aplicada esta última disposición. Podemos observar que la restricción en cuanto a la posibilidad de enajenar o gravar el terreno adjudicado es una prohibición constante en los textos agrarios del siglo: se volverá a formular en términos más o menos comparables en las Leyes de Reforma Agraria de 1944, 1948 y 1960 (LRA), así como en el Estatuto Agrario de 1949. La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001 (LTDA) eliminó toda posibilidad de venta, al mencionar su artículo 64 que los fundos adjudicados «no podrán ser

objetos de enajenación». Esta disposición fue mantenida en las reformulaciones de la LTDA de 2005 y 2010. Veremos que se aplicó laxamente esta disposición de la LRA y la LTDA, y se desarrolló informalmente un pujante mercado de bienhechurías en los terrenos adjudicados.

Ahora bien, algunos programas intentados en la época pueden aportar elementos interesantes para la reflexión. Se trata de la implementación de parcelamientos realizados en tierras que habían sido previamente adquiridas por instituciones públicas: no corresponde a la titulación de tierras históricamente públicas, pero de una dotación que anticipara una reforma agraria de características peculiares, en el sentido en el cual se dirigía esencialmente, como lo veremos, a los «nuevos» agricultores evocados más arriba.

Sus realizaciones directas fueron escasas: se trata de la colonia de Guanare (Estado Portuguesa), la cual desapareció a los pocos años (varios artículos en la prensa de principio de los años 1940 pintaban un cuadro poco alentador), y de la colonia «Bolívar» creada en 1938 en Chirgua (Estado Carabobo). Vale la pena detenernos en el curso que siguió esta última: puede ser aleccionador en cuanto a las políticas concretas aplicadas por las instituciones públicas para la titulación de la tierra en el marco de las colonias[70]. Fue fundada en un fundo privado comprado por el Instituto, del cual se desalojaron violentamente a los pisatarios (posteriormente, un artículo de «El Nacional» del 24 de marzo de 1947 alude a «una gran cantidad de nativos del valle [de Chirgua] a quienes se les quemaran sus ranchos como se hizo en la infausta época de López Contreras». Fueron instalados 48 colonos daneses con su familia para que desarrollen explotaciones lecheras. Se les pagó el viaje desde su lejana tierra, se les dotó de casas, parcelas, y vacas importadas de su país, se financió su instalación, así como sus gastos de manutención por el primer año. El total aproximado de gastos fue de dos millones de bolívares de 1938. Esta suma se perdió en su casi totalidad: los colonos se fueron en ciudades del país, en los primeros años (en una lista de parceleros de la colonia de 1949, quedaba uno solo). En 1940, los daneses idos fueron reemplazados por colonos de origen canario (se abandonó en el mismo tiempo el espejismo de la explotación lechera). Venían de la colonia Mendoza, en el Estado Miranda, donde habían sido traídos desde Cuba. Ellos también, en buena

[70] Los datos siguientes provienen del expediente G149 «Colonia Chirgua» del Archivo de adquisición de tierras del extinto Instituto Agrario Nacional, y de entrevistas realizadas en 1977 con el señor Bernardo González V., quien administró la colonia en los primeros años de la década de los 1940.º

parte, se fueron en los primeros años de los 1940. Ante estos fracasos de la política de inmigración y colonización, el administrador de la Colonia entró en contacto con los antiguos ocupantes del fundo. Estos, después de su expulsión, habían establecido sus conucos en las partes altas, simbolizando de cierta manera la permanencia de la agricultura histórica frente al desarrollo de la «nueva» agricultura. Las conversaciones produjeron un acuerdo, según el cual se iba a dotar a los campesinos de tierras en la parte que había sido parcelada; estos iban a cumplir las normas de producción agrícola establecidas por la administración y recibirían crédito en función de este cumplimiento. En julio 1941, quedaban 38 colonos extranjeros (mayormente canarios) y habían entrado 45 campesinos criollos. El parcelamiento creado para la colonia subsistió hasta los años actuales, con una menor proporción de extranjeros. Más allá de la problemática de la titulación, Chirgua puede presentarse como una parábola de la modernización agrícola en Venezuela: la aplicación de recetas, traídas a menudo de otros contextos, que no haya sido precedida por una reflexión a partir de la realidad nacional, regional y local, puede llevar a fracasos, a veces muy costosos para el país.

Otro intento aleccionador para calibrar las tentativas de crear una nueva agricultura corresponde al fundo Tocorón, en el Estado Aragua. Había sido confiscado en 1936 a la sucesión del General Juan Vicente Gómez, y formaba parte de los llamados «Bienes Restituidos a la Nación». La memoria del ITIC de 1944 (citada en Venezuela, MAC, 1959, Comisión de Reforma Agraria, Subcomisión de Economía. 1959. Informe de la Subcomisión, tomo 2, p. 24) destaca su división en parcelas de 50 a 200 hectáreas, en una superficie de 2.000 hectáreas, «para fijar agricultores responsables, de preferencia agrónomos y peritos agrícolas.» Se trataba esta vez de probar a otros agentes como vectores de la modernización: venezolanos, con una formación técnica, para evitar la agricultura migratoria del conuco (de allí el término de «fijar agricultores»). Sin embargo, esta experiencia no parece haber tenido un éxito mayor que la de Chirgua. Algunos años después, un informe del Consejo de Bienestar Rural (1949, p. 11) alude a Tocorón, donde «debido a la pésima administración, esta propiedad se desmejoró tanto que en su mayor parte se ha transformado en matorrales y floresta.» Agregó que, entre abril 1944 y mayo 1946, se «llevó a cabo un proyecto para desmontar 1.284 ha de esta propiedad (...), preparar el área para cultivo y subdividirla a fin de colonizarla con familias de agricultores cuidadosamente escogidas. Durante estos dos años de operaciones, sólo fue posible cultivar parte de la tierra...» El informe precisa más adelante que fueron sembradas solamente 127 ha en 1944, y 372 en 1945. Otra vez, un proyecto modernizador implementado sin reflexión

(en particular, esta vez, en cuanto a la capacidad de la administración pública para llevarlo a cabo) fracasó oscuramente.

En cuanto a las otras tierras que pertenecieron al Benemérito, hubieran podido formar una base para un programa extendido de titulación. Representaban una superficie considerable: por lo menos 1.360.000 ha según los censos agrícola y pecuario de 1937[71]. Eran manejadas por el Estado a través de la Administración de los Bienes Restituidos, la cual dependía del Ministerio de Hacienda[72]. Parece haberse mantenido, en sus grandes líneas, el modelo de gestión aplicado por el dictador latifundista, basado en el pago de una renta en producto por parte de los pisatarios. A partir de 1936, parte de ellas se parceló entre algunas personas, que difícilmente se podían calificar como campesinos. Y una proporción ciertamente importante se vendió pura y simplemente a personajes cercanos al régimen, en condiciones muy favorables para éstos (ver Valdez, 1975 y Delahaye, 1983). A pesar de que no se trataba literalmente de una titulación (no se entregaba un título, sino se realizaba un acta de compraventa entre el Estado y el comprador, referido a tierras de propiedad privada confiscadas), corresponden a una figura de transferencia de derechos sobre tierra pública que le es cercana. No existen datos exhaustivos respecto a estas operaciones. Una precedente investigación sobre la Región Central entregó algunos elementos, referidos a los estados Aragua, Carabobo y Cojedes, indicados en el anexo 18. Se observa que una fracción importante (cerca de 20%) de los «bienes restituidos» en esta región fue vendida entre 1936 y 1944. Son por cierto las tierras más fértiles y mejor ubicadas. Se puede pensar que la misma situación existió en otras regiones. Solamente estudios de casos podrían precisar en cual medida.

Por su parte, los campesinos siguieron pagando alquileres a la Nación, en las tierras no vendidas, y fueron beneficiados parsimoniosamente a través de la adjudicación de algunas parcelas: de las 1.715 ha repartidos en los tres estados indicados en el anexo 18 se encuentran 1.607 ha en cuatro fundos parcelados, ubicados cerca de Maracay; el diputado Rojas Contreras[73](VCR, 1983, vol. 23, p. 361) dijo al respecto, en 1939:

---

[71] Su superficie real parece haber sido mucho mayor, pero no se puede determinar con precisión (Delahaye 1983).

[72] Los expedientes correspondientes, ubicados todavía en este Ministerio en 1999, no eran accesibles para el investigador, sino indirectamente en caso de los terrenos que fueron adquiridos por el IAN y cuyos datos descansaban en el Archivo de Tierras del Instituto.

> «yo sé de unas pequeñas parcelaciones alrededor de Maracay, y conozco algunos amigos de Caracas que tienen algunas finquitas, para ir a pasar *week-ends* agradablemente con gentiles amigos. No se las han dado a campesinos, propiamente».

Es decir que los bienes restituidos no fueron utilizados como base para un programa amplio de titulación, como hubieran podido ser. Más bien, aparecen haber sido en buena parte el soporte material utilizado para otorgar prebendas a favor de personajes del régimen, y, en casos que fracasaron, para cumplir los propósitos declarados de modernización agrícola.

La fugaz aparición del impuesto a la tierra

Vale la pena, a propósito de estos años 1936-1945, señalar una tentativa regional (citada en Delahaye, 2001) para instaurar un impuesto predial (Báez, 1961) sobre las tierras agrícolas. Una ley fue votada en este sentido por la Asamblea Legislativa del estado de Apure en 1938 (¿Por cuál mayoría, en un estado esencialmente ganadero? No se obtuvo informaciones al respecto). Los ganaderos la cuestionaron ante la Corte Suprema, la cual confirmó la validez de la ley. Pero una nueva ley se promulgó en 1941, la cual fue esta vez anulada por la misma Corte Suprema (¿Contenía errores deliberados?). El tema del impuesto a la tierra no volverá realmente a surgir en el debate agrario hasta fin del siglo.

Conclusión: una titulación muy limitada

Los primeros años postgomecistas mostraron una reducción de las actividades de titulación por el Estado que habían sido características del siglo 19: el ritmo de enajenaciones y adjudicaciones, ya disminuido en las décadas 1900-1936 (anexos 11 y 12), alcanzó valores mínimos. La reducida titulación observada otorgaba superficies que se pueden calificar como medianas. Ni la evolución de la gran explotación, ni la formación de la pequeña, estaban realmente enfocadas a través de este proceso. Esto se podría explicar por la interrupción de la demanda de tierra por parte de la gran explotación: vimos que la hacienda estaba en decadencia (Hernández, 1988), mientras el hato evolucionaba lentamente hacia una disminución de su superficie (Carvallo, 1985). El marco sociopolítico no permitía tampoco satisfacer la demanda de

[73] José Rojas Contreras fue un defensor parlamentario de los campesinos desde las elecciones de 1936, fundador del Partido Socialista Venezolano en 1945 («José Rojas Contreras a la Nación», en «El Nacional», 25/07/1993).

tierra de la pequeña explotación. El auge de los medianos productores estaba en sus inicios: sus requerimientos de terrenos no alcanzaban todavía una dimensión importante y se satisfacían de los resquicios abiertos por la fragmentación de las haciendas y la reducida oferta de terrenos públicos, limitada a una pequeña parte de los bienes restituidos. La poca intensidad de construcción de las obras de infraestructura no permitía abrir nuevos frentes de colonización en la frontera agrícola. Esta situación empezará de modificarse en los lapsos siguientes.

4.2.2. 1946-48: un intento breve para diversificar la titulación

El auge del debate agrario

El clima político en el campo fue marcado por una agitación campesina desde el inicio del período, manifestada en particular a través de ocupaciones de tierras de bienes restituidos[74]. La práctica gubernamental demostró preocupación: «Apenas a un mes de distancia de la Revolución... se realizó la primera Convención de Presidentes de Estados... En esa reunión, se adoptaron medidas encaminadas a garantizar la estabilidad del campesino en la tierra que trabaja y a iniciar un proceso de reforma en el régimen agrario» (Betancourt 1,969, p. 426). Estas decisiones, apuntando a controlar la creciente agitación campesina, intentaban enfrentar dificultades políticas regionales de primera magnitud.

Las principales medidas implementadas fueron las siguientes:

- se ofrecieron garantía para los arrendatarios en contra de las expulsiones arbitrarias[75]. Se trataba de volver a tomar el sentido de un decreto del 15.6.1944 tomado por el anterior gobierno. En los hechos, la aplicación de esta medida fue marcada por largas discusiones debido a las resistencias de los terratenientes[76]. Es solamente el 8.3.1947 que se promulgó finalmente el decreto «sobre desalojos de predios rústicos»; no se dispone de datos sobre los resultados de su aplicación;
- se mantuvo la situación de hecho existente en las tierras invadidas por los campesinos después del golpe de Estado de 1945: por ejemplo no

[74] Por lo menos en la región central (ver Delahaye 1983). Es probable que la situación fuera la misma en otras regiones. El comunicado del ITIC publicado en «la esfera» del 3.11.1946 es revelador: «A raíz de la instalación del Gobierno Revolucionario, la agitación campesina llegó a tener un clima insurreccional, provocado por la demagogia hecha en torno a una proyectada reforma agraria».

[75] Pareciera que las expulsiones, denunciadas desde 1936, no habían terminado, en la práctica. Hay pocas indicaciones bibliográficas al respecto. En Delahaye (1983, pp. 207 y sg.), exponemos

pagaron alquiler en los bienes restituidos de la región central hasta 1949 (Delahaye 1983, pp. 198 y sg.);

- se dispuso la parcelación de tierras nacionales, según los términos del decreto del 11.2.1946 (tomado cuatro meses después del golpe de Estado del 18.10.1945: posiblemente el Gobierno pudiera haber actuado mucho más rápidamente en este caso, tratándose de tierras públicas, mientras hubiera sido más problemático enfrentar la situación de los pisatarios en tierras privadas). Pero no hay indicación que se haya aplicado este decreto en la práctica (Delahaye, 1983, pp. 202-204): posiblemente encontró resistencias que no es posible caracterizar con precisión;
- en fin, la creación en 1946 de la Federación Campesina de Venezuela (FCV), así como la lucha entre el PCV y Acción Democrática para su control (ganada por esta última) indicaban la importancia política y la intensidad del debate agrario.

Estas medidas no parecen haber calmado la agitación campesina. El agrarista mexicano Fernández y Fernández (1948, p. 78), quien trabajaba en esta época en Venezuela, cita un artículo del Nacional del 5 de noviembre de 1947, es decir al fin de este período, según el cual: «en las fincas del BAP[77], hay un tremendo problema: casi todas las propiedades se encuentran ocupadas por campesinos, que explotan sus 'conucos' y a quienes no se puede sacar sin promover serios conflictos».

El marco institucional

Este corto lapso correspondió a una actividad agraria mucho más intensa. Sin embargo, el marco institucional resultó poco alterado: por ejemplo, los textos fundamentales que regían el catastro y el registro no fueron modificados. Los decretos del 11.2.1946 sobre parcelación de tierras nacionales y del 8.3.1947 «sobre desalojos de predios rústicos» trataron de responder puntualmente a situaciones conflictivas. La Ley de Reforma Agraria de octubre 1948, que hubiera aportado elementos nuevos en cuanto a la titulación, fue derogada con el golpe de noviembre del mismo año, lo que impidió su implementación: tuvo la misma suerte que su antecesora de 1945.Su artículo

---

que podría tratarse, en la región central, de pisatarios en grandes fincas, expulsados por los propietarios para alquilar la tierra a productores comerciales.

[76] Ver en particular, en «Acción Democrática» del 9.3.1946, el artículo «el gobierno debe ser más enérgico frente a la campaña de expulsiones de campesinos realizada por los latifundistas».

[77] Se trata de fincas hipotecadas al Banco Agrícola y Pecuario cuya propiedad había sido transferida a este banco vía remate judicial.

36 mantenía, en la práctica, la prohibición de traspasar los derechos de tierras adjudicados en el marco de la reforma agraria:

> ...el traspaso [de estos derechos] sólo podrá hacerse a favor de personas que reúnan la condición prevista en el ordinal 3° del artículo 38 de esta Ley, y previo el ofrecimiento del fundo en venta al Instituto [se trata del ITIC], circunstancias que deberán comprobarse debidamente ante el Registrador Subalterno respectivo, sin cuyo requisito no podrá ser protocolizado en documento.

Lo complejo del trámite dispuesto en este artículo no auguraba sino una muy reducida frecuencia de traspasos legales. Ya indicamos que tales prohibiciones formales (o imposibilitación en la práctica) de los traspasos se mantuvieron hasta los actuales años.

La titulación

En cuanto a las bases materiales de la titulación, se podía observar un cierto aumento de la actividad de la Oficina Nacional del Catastro: según las memorias del MAC, 76.000 ha fueron catastradas en 1946, y 331.608 ha en 1947 (ver anexo 15, cuadro A-15.1). Resulta difícil, sin embargo, relacionar estas cifras con una decisión política a largo plazo en este sentido, dada la corta duración del período.

Mientras la titulación vía adjudicación y enajenación era insignificante a lo largo del lapso (anexo 16), se puede notar la fundación por el MAC de varias colonias: se crearon 11 en Aragua, Cojedes y Carabobo –ver Delahaye 1983; las cifras disponibles para todo el país en Venezuela (ofrecidas en MAC, 1959) no parecen ser exhaustivas. La dimensión de la titulación correspondiente no puede ser evaluada con precisión; sin embargo no habría sido relevante. Tampoco existe información en cuanto a las características de los títulos entregados (si se entregaron) a los productores. Las colonias se realizaron esta vez esencialmente a favor de productores venezolanos (a pesar de que el lapso se caracterizó por el inicio de una intensa inmigración desde Europa, en el marco de convenios internacionales; ver Delahaye 2001). Es preciso indicar sin embargo, que los primeros planes referidos a lo que iba a ser el más importante programa de inmigración agrícola en el país (la colonia de Turén) han sido elaborados en este período[78].

[78] Ver al respecto Delahaye 1983, p. 67. Se preveían 6.000 inmigrantes en parcelas de 50 ha, con un crédito de 5.000 Bs. por familia (memorándum del 7-1-1947 del Director del ITIC intitulado «Bases mínima de colonización de zonas baldías con inmigrantes Zona inmediata Turén Portuguesa»; archivos del señor Bernardo González Valle).

En fin, hay que aludir a la creación de las «comunidades agrarias», primeros derechos de tierra otorgados en el país orientados a la constitución de empresas colectivas de producción. No existen datos en cuanto a las características de la titulación correspondiente (si es que hubo otorgamiento de alguna forma de títulos). Eran «cooperativas de producción que empiezan de funcionar como granjas estatales» (Fernández y Fernández, 1948, p. 72). Fueron creadas por la Corporación Venezolana de Fomento (CVF) por decisión de la «Junta Cívica y Militar» que tomó el poder vía el golpe de Estado de octubre 1945. Su objetivo, enunciado en una resolución de la CVF de 1946 (Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, Comisión de Reforma Agraria, Subcomisión de Economía, tomo 2, 1959) era crear granjas estatales, «hasta que la comunidad agraria pueda administrarse por sí sola» (Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, Comisión de Reforma Agraria, Subcomisión de Economía, 1959, tomo 2, p. 36). Catorce comunidades fueron creadas en 1947-48. La memoria anual de la CVF de 1948 presenta un cuadro de fracaso en todas las comunidades (Venezuela, Corporación Venezolana de Fomento. 1948. Memoria anual, p. 41): pérdidas considerables, producción casi inexistente. Fueron liquidadas en 1950 por el régimen militar. La subcomisión económica de la reforma agraria de 1959 (Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, Comisión de Reforma Agraria. 1959, Subcomisión de Economía, tomo 2, p. 45) las agrega «a la lista de ensayos que fracasaron», considerando que la administración de las comunidades por la administración pública fue responsable de su fracaso.

Vemos que, mientras se realizaron muy pocas enajenaciones o adjudicaciones efectivas, estos tres años han sido ricos en innovaciones en cuanto a formas de organización de los productores, y a modalidades de titulación. Pero la corta duración del período y la escasez de datos, no permiten una evaluación objetiva.

4.2.3. 1949-57: tecnocracia, represión, construcción de infraestructura, auge y titulación de los medianos productores

El período de transición se termina con una oscilación del péndulo político hacia una derecha tecnocrática, después del esbozo socialdemócrata de los tres años anteriores. Las soluciones preconizadas pretendieron ser técnicas: «la mayoría de nuestros problemas encuentra su solución en la ingeniería...»; el gobierno «está echando las bases de una tecnocracia cuya filosofía recuerda

a Saint-Simon y a Stuart Chase», escribía el Ministro del Interior Vallenilla Lanz (Stambouli, 1980, pp. 94-95). Eran formulaciones cercanas de las de los intelectuales positivistas del período de Gómez. Y no estaba planteado alentar la agricultura tradicional, la cual se consideraba como improductiva: el crecimiento de las ciudades exigía un aumento de la producción para el mercado interno, lo que impulsó al gobierno para modernizar la producción agropecuaria sin enfrentar a los terratenientes, quienes eran uno de los sostenes del régimen. Dentro de este enfoque, el gobierno preconizaba la expansión de la producción a mediana y gran escala, así como la eliminación del conuco[79]. La prioridad iba hacia el desarrollo de explotaciones nuevas, en tierras públicas no apropiadas. Un asesor norteamericano propuso: «el Ministerio debería aspirar a una versión en pequeña escala de la finca familiar típica del Oeste Medio de los Estados-Unidos» (Mehren, 1954, p. 65). Las formas de producción campesina colectiva implementadas en los tres años anteriores -asimiladas al comunismo o, por lo menos, consideradas como «importadas de otras latitudes, sin relación con la realidad del país» (Venezuela, Instituto Agrario Nacional, 1950-1952, p. 1-2)- fueron canceladas. El modelo propuesto de las fincas familiares norteamericanas provenía también, sin embargo, de otras latitudes...

En base a estos planteamientos fue creada la Colonia Turén. Recordemos que su planificación se inició en el trienio 1946-48, bajo los auspicios de Acción Democrática. Sin embargo, cuando este partido perdió el gobierno por el golpe de Estado de 1948, aprovechó el descontento de los pobladores de la zona para intentar golpear al nuevo gobierno. Los acontecimientos, bien olvidados ahora, se denominaron «la masacre de Turén». En setiembre 1952, un grupo de activistas locales de Acción Democrática tomó el cuartel de la Guardia Nacional en la Colonia Turén. La represión es inmediata y el número de víctimas está tergiversado. Blanco Muñoz, en «El Nacional» del 13 de octubre 1982 (p. D 12), escribe: «...no es posible afirmar que hubo más de diez muertos», cuando evaluaciones del partido Acción Democrática de la

[79] Se pueden encontrar, en los informes de técnicos de nivel medio del IAN, propuestas que van en otro sentido y proponen una política que lleve a la evolución del conuco. No van a ser escuchados (ver Delahaye, 1983, p. 75). Un artículo del suplemento de «El Nacional» del 8 de marzo de 1957 planteaba esta evolución («El conuco cederá el paso a la granja técnicamente organizada»). Y un artículo (Hill et al, 1952) escrito por un asesor norteamericano y dos funcionarios del IAN presenta una visión de la evolución del campo en Venezuela, esquemática (se olvidan de los gobiernos de 1936 a 1949) pero con alusiones subliminales a las dificultades del régimen en el campo («la planificación, en una democracia, no significa regimentación» p. 28).

época varían entre 117 y 1.000 muertos. Pero insiste en la «terrible acción represiva que dejó un apreciable número de presos, vejados, golpeados, torturados y asesinados»). Rómulo Betancourt (1969, pp. 664-665) y Irazábal (1973, pp. 44-45) evocan también la «Masacre de Turén», producto del activismo de Acción Democrática que se basó en el malestar campesino de la zona ante los cambios drásticos aportados por la implementación de la Colonia. Si bien la memoria local recuerda esta masacre, su recuerdo queda muy tenue a nivel nacional.

La situación retirada de Turén en relación con el eje principal de comunicación de la región, que vincula Acarigua con Guanare, explica su poblamiento colonial relativamente tardío: se encuentra una referencia a la misión de Yujure, primera aglomeración fundada, en 1725, en la región, en Cisneros (1764), citado por Vila (1978, p. 196), y en los relatos del obispo Marti, quien la visitó en 1778 (Vila, 1981, tomo 2, pp.47-49). Las guerras, así como la expansión del paludismo en el siglo 19, paralizaron el desarrollo iniciado en la colonia. La propiedad del suelo siguió de tal manera esencialmente pública, lo que confirman los censos sucesivos (Delahaye, 1995). Una gran parte fue convertida en reserva forestal por decreto en 1950. La agricultura se reducía en lo esencial, en la época, al autoconsumo. Uno de los protagonistas del proceso relata: «Cada quien tenía su conuco. Había yuca, tabaco, caraotas, todo para suministrarse a uno mismo. Rozábamos, tumbábamos. ... El que tenía bastante, tumbaba 40 tareas. El chimó, el maicito, las caraoticas, los quinchonchitos. Tenía su hectárea de caña para 'jalar' trapiche de mano, para hacer papelón (azúcar en panela). En el pueblo comprábamos alpargatas» (Llambi, 1988, p. 74).Esta situación cambió con la fundación de la «Colonia Turén», creada por el gobierno en el mismo año 1950, como puntal de la modernización agrícola basada en la explotación mediana mecanizada preconizada por la dictadura militar al poder. La instalación de la colonia fue acompañada con la construcción de una infraestructura importante en la región (carreteras, drenaje, silos, etc.), que facilitó la ocupación, por parte de varios productores, de las tierras no dotadas oficialmente. Los campesinos vendieron a menudo a empresarios las bienhechurías que fomentaron, y se adentraron en la reserva, o bien se proletarizaron: «Las Piedras, Miguelero, Agua Verde, etc. son centros poblados, cuyos habitantes una vez tuvieron tierras, pero que hoy en día la mayoría de ellos, son jornaleros de las fincas empresariales»[80]. Este tránsito

[80] Informe técnico del IAN (1969) en el expediente P. 214 «Reserva Forestal de Turén» del archivo de adquisición de tierras del IAN.

del autoconsumo conuquero a la proletarización explica el descontento aprovechado por Acción Democrática para intentar tomar la colonia, lo que desembocó en la «masacre de Turén».

Ahora bien, las realizaciones del gobierno referidas a la titulación reflejan sus opciones. En cuanto a sus bases materiales, el Catastro Rural, cuyas realizaciones en el Sur del Lago de Maracaibo habían podido ser vistas en los años anteriores como una amenaza para los apropiadores silentes de los terrenos baldíos de la zona, se paralizó: sus actividades se redujeron a su mínima expresión (0,13% anual de la SEA, ver anexo 15). No se observaban modificaciones en el estado deficiente del Registro de la Propiedad Inmobiliaria. El cambio esencial en lo institucional fue la disolución del ITIC. El Estatuto Agrario, promulgado en 1949, lo reemplazó por el Instituto Agrario Nacional (IAN), el cual iba a tener larga vida (vale la pena detenernos un instante en un aspecto semántico: paradójicamente, en el momento en el cual el tratamiento gubernamental de la cuestión agraria se encontraba deliberadamente sesgado a favor de los medianos y grandes productores, y se preconizaba la colonización de tierras públicas basada en una tecnología de producción completamente nueva en relación con la agricultura histórica del país, la institución rectora del proceso pasó a llamarse «instituto agrario» y se deshacía de sus calificativos de «técnico y de colonización»).

En cuanto a las figuras concretas de la titulación, se puede observar que las enajenaciones y adjudicaciones de baldíos (anexo 16) fueron prácticamente inexistentes. Documentos de la época consideraban que su tramitación prevista por le ley de 1936 y su reglamento era demasiado engorrosa y hubiera debido ser simplificada: «La Ley de Tierras Baldías y Ejidos... detiene... el impulso fecundo y laboriosos de hombres que, laborando sus tierras conforme a principios y prácticas modernas y eficaces, no pueden adquirir la propiedad de las mismas» (Morillo, 1950, p. 10). González (1954, pp. 10-11), después de reclamar la simplificación de la venta de los baldíos, propuso incluso la privatización expedita de los ejidos: estos no podían ser «ser explotados de la manera racional, científica y cuidadosa con que ahora se utiliza la tierra que puede llegar a ser patrimonio exclusivo de una persona». Un documento del mismo Instituto (IAN, 1950-52, pp. 2-3) criticaba esta ley, porque «impone previamente el costoso levantamiento del plano del terreno solicitado y luego una larga y gravosa tramitación, solo asequible a quienes saben que existe dicha ley y tienen medios económicos para cubrir los gastos.» Proponía aplicar el procedimiento, en apariencia más expedito, previsto en el Estatuto Agrario de 1949: ...«los solicitantes de tierras baldías se dirigen al IAN, el cual cumple los requisitos legales y pide para su patrimonio los terrenos solicitados. Una

vez efectuado el traspaso procede a hacer la dotación.» Esta propuesta, bajo pretexto de simplificación, hubiera, tal vez, más bien complicado y alargado el trámite: el traspaso de terrenos baldíos al IAN era (y ha seguido siendo) un dilatado trámite engorroso. Se podría interpretar más como una voluntad burocrática por parte del IAN de controlar una mayor porción de terrenos baldíos (lo que se cumplió ampliamente en las décadas siguientes) que como un verdadero deseo de simplificación procedimental. Las siguientes líneas del mismo documento confirman esta versión: insisten en la necesidad que el IAN mantenga el control de la tierra dotada para permitir evitar «el acaparamiento latifundista» o «la atomización minifundista», de tal manera que «la sucesión o traspaso se efectúa bajo el control oficial». El artículo 111 del Estatuto Agrario promulgado en 1949 (reproducción textual del artículo 103 de la Ley de Reforma Agraria de 1945), implementó este control, previendo para esto que «los parceleros, hayan o no cancelado el precio de sus parcelas, no podrán venderlas, sino a otras personas que reúnan las condiciones exigidas por la Ley y mediante la aprobación por parte del Instituto...». Esta orientación controladora siguió siendo el pilar del pensamiento agrario hasta los actuales días; comentaremos más adelante sus resultados en materia de desarrollo de la pequeña producción en el país.

El énfasis se hizo en la mediana producción, según el modelo de la agricultura mecanizada de los Estados Unidos de la época preconizado por el asesor norteamericano ya citado. Para esto, facilidades de crédito y de tierras se ofrecieron en las colonias oficiales o en los sistemas de riego, las que fueron aprovechadas por inmigrantes, comerciantes, funcionarios públicos, o militares (Castillo, 1983, pp. 148 y sg.). La gran propiedad latifundista no fue cuestionada, si bien algunas medidas tímidas incitaron a su modernización (Castillo, 1983, pp. 254 y sg.). Para llevar estas orientaciones a cabo, la represión en contra de las organizaciones campesinas que habían surgido entre 1945 y 1948 (la FCV fue disuelta en 1949), y la expulsión de los campesinos de las zonas a modernizar, fueron la regla. El estatuto agrario (vimos que suprimió el ITIC, reemplazado por el IAN), promulgado en 1949, fue aplicado en un sentido particularmente favorable a la mediana y gran propiedad (Delahaye, 1983, 222 y sg.) Los campesinos volvieron a pagar un alquiler en las tierras públicas, cuando no fueron expulsados de ellas.

El IAN repartió tierras en algunos «fraccionamientos» para responder a demandas campesinas locales. En los Estados Aragua, Carabobo y Cojedes, pudimos reconocer un total de 13, con 594 parcelas en 2.030 hectáreas (Delahaye, 1983). Se trataba de superficies exiguas, en tierras en general poco fértiles. En la Región Central se realizaron exclusivamente en «Bienes

restituidos»: no amenazaban la propiedad privada ya constituida. La poca atención que les prestara el IAN confirma la baja prioridad que tenían para el gobierno (Para la Subcomisión de Economía de la Comisión de Reforma Agraria nombrada en 1958, «... en la mayoría de los casos... han permanecidos completamente abandonados desde el punto de vista administrativo» - Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, Comisión de Reforma Agraria, Subcomisión de Economía. 1959, tomo 2, p. 70-71).

Los resultados de los procesos de dotación en el período de transición se expresan a través de los datos de los censos agropecuarios en los cuadros 4.2 (1937-1951) y 4.3 (1951-1961) que presentan la estructura de las explotaciones según su superficie (recordemos que en el punto 2.2.3 presentamos las clases de superficie «pequeñas», medianas» y grandes», planteando la dificultad y la necesaria arbitrariedad de tal clasificación, en función de la poca precisión de los datos existentes en cuanto a fertilidad de los suelos). Ya aludimos (punto 3.2.2) a las reservas de Salvador de la Plaza en cuanto a los censos de 1937. Los datos del cuadro 4.2 para el año 1937 provienen de estos censos y del censo agropecuario de 1951. Presentan un reducido número de explotaciones en 1937 (70.000), cuando los siguientes indican varias centenas de miles, mientras la superficie total varía mucho menos. Es probable que los datos de 1937 no incluyeran las explotaciones internas de los peones de las haciendas. Más allá de las imperfecciones de los censos, los tramos de superficie no concuerdan entre ellos; en particular los del censo de 1937 no se coinciden con los de los siguientes, razón por la cual presentamos separadamente los datos de 1937 y 1951 (cuadro 4.2), y los de 1951 y 1961 (cuadro 4.3). Los comentarios respecto a estos datos deben tomar en cuenta estas observaciones, y el hecho que el índice de Gini difiere ligeramente según las superficies elegidas como límites de los tramos de superficie. Dentro de estas limitaciones, los cuadros enseñan una concentración prácticamente estable a lo largo del período.

4.2.4. Conclusión: una titulación adecuada a la demanda de tierras

La titulación en el período de transición fue poco activa, sustancialmente menos que en los años gomecistas. Esto se puede relacionar con el estancamiento que se observa en la Superficie de las Explotaciones Agrícolas (SEA) en el país entre los censos agropecuarios de 1937 (22.830.000 ha) y 1951 (22.126.000 ha): la demanda de titulación era reducida. Sin embargo, el desarrollo de una nueva agricultura para el mercado interno, y los programas

Cuadro 4.2. Venezuela: Estructura de las explotaciones entre 1937 y 1951 (porcentaje del total)

Tipo de explotación (Tramo de superficie en ha)	Censo de 1937		Censo de 1951	
	N.	S.	N.	S.
Pequeñas (menos de 100)	87,3	3,1	94,5	8,6
Medianas (100 a menos de 1.000)	7,9	8	4.1	12,6
Grandes (1.000 y más)	4,8	88,9	1,4	78,8
Total porcentaje	100	100	100	100
Total número	69 777	23 370 299	234.730	22.126.640
Gini	0,86		0,87	

Notas: S = superficie (ha); N = Número de explotaciones.
Fuentes: Censos agrícolas, años referidos. Cálculos própios

Cuadro 4.3. Venezuela: Estructura de las explotaciones entre 1951 y 1961 (porcentaje del total)

Tipo de explotación (tramo de superficie en ha)	Censo de 1951		Censo de	
	N.	Sup (ha)	N.	Sup (ha)
Pequeñas (menos de 50)	91,5	6,5	88,6	8,3
Medianas (50 a menos de 1.000)	7,1	14,7	8,7	20,2
Grandes (1.000 y más)	1,4	78,8	1,3	71,5
Sin tierras	0	0	1,4	0
Total porcentaje	100	100	100	100
Total número	234.730	22.126.640	320.094	26.004.860
Índice de Gini	0,91		0,89	

Notas: S = superficie (ha); N = Número de explotaciones.
Fuentes: Censos agrícolas, años referidos.

llevados a cabo por el Estado en la década de la dictadura, tales como la realización de obras de infraestructura, indujeron un cambio cualitativo en la demanda: eran los terrenos de las medianas explotaciones cuya propiedad se trataba de formalizar, y la importante oferta de los programas de titulación correspondió a este cambio en la demanda (el Censo Agropecuario de 1961 enseña una SEA de 26.004.862 ha, reflejando su expansión en los últimos años del período). Los años siguientes iban a multiplicar y diversificar esta oferta.

4.3. Los años de la Ley de Reforma Agraria

Los cambios políticos acaecidos en Venezuela a partir de 1958 imprimieron un nuevo cariz al otorgamiento de derechos de tierra por el Estado: cuantitativamente, el número anual de títulos dio un salto considerable, desde los pocos otorgados anualmente que observamos a lo largo de la historia del país, hasta varios miles; en términos de superficie titulada, el porcentaje promedio de la SEA adjudicado anualmente por enajenaciones de baldíos pasa del 0,14% observado entre 1821 y 1935 a un 1,08% causado por la aplicación de la LRA entre 1958 y 2000, al cual se puede agregar un 0,15% causado por el otorgamiento de títulos supletorios en el mismo lapso; socialmente, la reforma agraria implementada por la LRA impulsó una titulación relativamente masiva a favor de los pequeños productores históricos, los «campesinos» en un sentido amplio. Estos no fueron sin embargo beneficiados en su totalidad; al inicio del proceso, las estimaciones del número de potenciales beneficiarios oscilaban entre 265.000 y 385.000 según el informe del CENDES-CIDA (1969, vol. 2, p. 150); pero las sucesivas evaluaciones realizadas por las instituciones agrarias públicas (1969, 1975, 1994, ver Delahaye 2001; Perdomo y Delahaye 2014) no encontraron nunca más de 160.000 productores -incluyendo tanto beneficiarios legales como ocupantes informales- en las tierras de la reforma agraria, a pesar del número oficial de títulos otorgados que supera los 350.000 familias entre los años 1958 y 2000[81]). Además, veremos que el proceso benefició también a un numeroso grupo de medianos productores comerciales que no habían sido campesinos. En todo caso, el aumento drástico observado resulta ser notorio, comparado con la magnitud histórica de la titulación de tierras.

Las formas de titulación fueron dos; se otorgaron: (1) títulos supletorios sobre bienhechurías fomentadas con anterioridad en terrenos baldíos, y (2) derechos de propiedad sobre la tierra del IAN, en el marco de la reforma agraria (incluyendo a partir de 1979 las operaciones de regularización de la tenencia) normada por la LRA de 1960 y sus reglamentos. Los enfocaremos sucesivamente, empezando por la problemática de los títulos supletorios en baldíos, para insistir en su importancia, a pesar de que esta ha sido poco reconocida por la mayoría de los autores, que ponen en general un interés casi exclusivo en la reforma agraria.

[81] Veremos cómo esta diferencia entre el número de títulos otorgados y el número de productores se puede explicar por el abandono de su parcela por parte de sus beneficiarios, y/o por su traspaso a través del mercado informal de bienhechurías.

Enfocaremos los puntos siguientes:
- Los aspectos metodológicos básicos;
- Las instituciones fundamentales de la titulación a partir de 1958, y el marco legal;
- Los procesos de titulación: títulos supletorios y dotación de reforma agraria.

4.3.1. Aspectos metodológicos

4.3.1.1. El tamaño de los terrenos titulados

En el capítulo 2, presentamos la existencia de una relación inversa entre el tamaño y la productividad de la finca, destacada por numerosos autores (a partir del trabajo fundador de Cornia, 1985), que parece confirmarse para Venezuela, según los datos de los censos agropecuarios presentados por Rodríguez (1987). Esta reflexión permite pensar que una titulación de terrenos pequeños y medianos aumentaría la productividad. Además la titulación apuntaría a más equidad entre las generaciones, dado que cada una recibiría una estructura de derechos más favorable a la producción, hacia un desarrollo más sostenible (nos referimos a esta problemática en Delahaye, 2007). Veremos si fue el caso de la aplicación de la LRA de 1960 (y, después, de la LTDA de 2001), observando las clases de tamaño:
- explotaciones «pequeñas», de superficie inferior a 50 ha.
- explotaciones «medianas», cuya superficie va de 50 ha a menos de1.000 ha.
- explotaciones «grandes», de superficie igual o mayor que 1.000 ha.

Vimos que cada una de estas clases abarca evidentemente fincas muy disímiles. Por ejemplo, explotaciones ganaderas extensivas en suelos pocos productivos y/o inundables con una carga animal potencial de menos de una vaca por 10 ha pueden estar en la misma clase que explotaciones de producción vegetal mucho más intensivas en tierras regadas (frutales, hortalizas, etc.). Quiere decir que esta división es arbitraria. Sin embargo, todavía no existe posibilidad operacional en el país para determinar criterios más precisos a nivel regional.

En este punto, es conveniente insistir además en una característica de la estructura de los derechos de propiedad de la tierra agrícola venezolana, por lo menos en la mayor parte del país. Se trata de la coincidencia de una determinada propiedad con un solo terreno, a lo largo del siglo 20. Un estudio (Delahaye, 1995) llevado a partir de las actas del Registro de la Propiedad Inmobiliaria y de las cartas catastrales de los Distritos Zamora (Estado Aragua,

ubicado en la región de haciendas), Zaraza (Estado Guárico, Región de hatos) y de datos recogidos en Turén (región de nueva agricultura) permiten observar (ver anexo 19) que cada propietario, en la casi totalidad de los casos de los tres distritos, posee solamente un terreno en un mismo distrito, por lo menos hasta el fin del siglo 20. Se puede pensar que tal situación corresponde a las tres regiones donde se ubican estos distritos, pero que no es el caso en la de producción familiar, en el cual las propiedades de los productores pudieron, al ritmo de las divisiones sucesorales, fragmentarse en terrenos dispersos más pequeños (esta multiplicidad de terrenos poseídos por el mismo productor puede ser una necesidad en zonas montañosas donde los pisos ecológicos son particularmente variados a nivel local). En todo caso, esta coincidencia de la propiedad con el terreno (no necesariamente con una determinada explotación; los datos del Registro de la Propiedad Inmobiliaria no permiten esta comparación: una misma persona o sociedad pudiera ser dueña de varias explotaciones sin aparecer como tal en las actas) tiene indudablemente consecuencias para el estudio de la titulación: se puede razonablemente pensar que en la mayoría de los casos, un terreno titulado corresponde a una explotación, por lo menos hasta fines del siglo 20.

4.3.1.2. El contenido de los derechos de propiedad transferidos

Hasta 1957, vimos que la titulación transfirió en general un derecho amplio de propiedad (salvo en el caso de las adjudicaciones de baldíos, para las cuales la Ley imponía un complicado trámite para su eventual reventa). A partir de 1958, observaremos que lo que se transfiere es más bien un derecho limitado, a través del otorgamiento de un título supletorio en baldíos, el cual reconoce la propiedad sobre las bienhechurías, pero no sobre la tierra, o bien de alguna modalidad de título de reforma agraria. En este último caso, vimos que el artículo 74 de la LRA no permite tampoco la venta pura y simple del terreno atribuido, ni la de las bienhechurías correspondientes, siguiendo la tradición de los textos agrarios venezolanos observada desde la Ley de Reforma Agraria de 1945.

4.3.1.3. Marco espacial e histórico

Para exponer cada uno de estos puntos, adoptaremos el marco espacial de las regiones agrícolas: las regiones de haciendas, de hatos, de producción familiar, y de la nueva agricultura, presentadas en el capítulo 2. El marco temporal corresponde a los siguientes cuatro períodos, que delimitamos en función de dos criterios esenciales:

(a) la evolución de la presión campesina sobre la tierra, que observaremos más adelante a partir de los datos disponibles en los expedientes del archivo de adquisición de tierras del IAN (veremos que muy generalmente disminuye a lo largo del lapso estudiado);

(b) el comportamiento de los recursos fiscales, en el sentido en el cual determinan la dimensión cuantitativa de la adquisición de tierras y bienhechurías por el IAN, y en general, de las actividades del Instituto, por ejemplo la construcción de infraestructura (vías de penetración, cercas, parcelamientos) la cual es un componente físico esencial de la titulación de pequeños y medianos terrenos en una estructura de propiedad dominada por grandes explotaciones que deben ser fragmentadas físicamente. Delimitamos en este sentido los siguientes períodos (diferimos ligeramente de las propuestas de periodización que presentamos en trabajos anteriores, debido al el acento que ponemos, en el presente trabajo, en la situación fiscal: los años de crisis delimitan los períodos más estrictamente):

- 1958-1973: la presión campesina fue aquí el factor determinante: evaluada a partir de las solicitudes campesinas archivadas en el IAN, resulta ser muy consistente (anexo 20): la disponibilidad de los recursos fiscales se recuperó de la crisis económica y fiscal de los primeros años del lapso (Aranda, 1977; CENDES-CIDA, 1969). Veremos que la reforma agraria alcanzó su más alto nivel de dotación en estos años. La prioridad dada a la reforma agraria se reflejó en la proporción del presupuesto nacional afectada al IAN, que oscila entre 1,3 y 2%[82].
- 1974-1982: la política económica basada en la sustitución de exportaciones entró en crisis, incluso cuando los sucesivos aumentos del precio del petróleo (en 1973-74 y 1979-81) pudieron amortiguar sus efectos sobre los recursos fiscales. El presupuesto del IAN pasó a representar menos de 1% del presupuesto nacional. La disminución de la presión campesina fue patente (la tendencia bajista se puede observar en este período y los dos siguientes en el anexo 20), y el ritmo de dotación disminuyó sustancialmente, mientras, a partir de 1979, el programa de regularización de la tenencia en tierras del IAN respondió con una marcada intensidad a la creciente demanda de titulación por parte de los medianos productores.
- 1983-1988: se observa el inicio de una crisis económica y fiscal producida por el agotamiento de la política económica, en un cuadro

[82] Estas cifras se calcularon a partir de datos expuestos en las memorias anuales del MAC, e informes económicos del BCV. No se encuentran disponibles en serie continua

de descenso de los precios del petróleo. El lapso correspondió a una primera fase de la crisis, cuyo campanazo de alarma fue el «viernes negro» de febrero 1983 que anunciaba la estrechez fiscal. La creciente insuficiencia de recursos para el gobierno repercutió en el financiamiento de las políticas de tierras (el presupuesto del IAN pasó a representar menos de 0,5% del presupuesto nacional). El lapso terminó con la revuelta urbana de febrero 1989, en respuesta al anuncio presidencial del «paquete» de medidas económicas. El «Caracazo» dramatizó trágicamente el fracaso de las sucesivas políticas económicas y alimentarias.

- Los años 1989-1998 marcaron el agravamiento de la crisis económica y fiscal, que se trasladó, sin una resolución duradera, al plan político. Tanto la dotación como la regularización disminuyeron a sus más bajos niveles. Veremos que la promulgación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de noviembre 2001 marcó sin duda una nueva era en la problemática de la titulación, acompañada por un renacimiento de la demanda de tierra por parte de grupos campesinos (pero también de pobladores urbanos o periurbanos buscando espacio alrededor de las ciudades para establecer su vivienda, proceso que anunciaba una progresión de este tipo de demanda de tierra, que observaremos en el período siguiente).

Dentro de este marco temporal, examinaremos sucesivamente: la evolución de las instituciones básicas de la titulación, el otorgamiento de títulos supletorios, y la titulación vía reforma agraria.

4.3.2. Las instituciones fundamentales de la titulación a partir de 1958

Insistiremos sobre la importancia de tres instituciones esenciales para la regulación de la titulación, las cuales no han sido siempre tomadas en cuenta como lo merece su importancia, tanto por los estudiosos del tema como por los responsables de turno encargados de elaborar e implementar los programas de titulación. Se trata en primer lugar del Catastro Rural y del Registro de la Propiedad Inmobiliaria, cuya función es esencial en la reducción del costo de las transacciones de tierras y en la existencia de una información actualizada y transparente, condición fundamental para la eficiencia del mercado de tierras, pero también de la seguridad jurídica de la titulación misma: sin adecuada información catastral y registral pertinente, los organismos pueden realizar titulaciones en terrenos de condiciones jurídicas y físicas imprecisa, dando

nacimiento a cadenas erróneas de propiedad y deficiente fijación de precio. Por otra parte, unos tribunales adecuados y eficientes son otra necesidad: todo programa de titulación da lugar a un cierto número de conflictos (es decir que aumenta el costo de las transacciones: el riesgo de imprecisiones sobre un terreno de propiedad equívoca o de superficie incorrecta genera costos potencialmente elevados para solucionar las probables disputas), y deben existir tribunales, encargados de resolverlos. Veremos a continuación la evolución de estas instituciones a lo largo del período estudiado.

4.3.2.1. El Catastro Rural

Caracterizaremos su evolución y sus realizaciones, a partir de las indicaciones expuestas en trabajos anteriores (esencialmente Delahaye 2001 y 2003), y de la prensa nacional de la época.

A partir de 1958, la decisión de realizar un catastro volvió a expresarse con cierto énfasis. La Memoria anual del MAC de 1958 exponía (p. 105): «la urgencia de un catastro se hace imperativa, sin que se justifiquen las demoras ni las postergaciones que retardan su realización». Agregaba que «la realización de un Catastro Nacional de Tierras es ineludible» para la puesta en marcha de la reforma agraria. La Memoria del año siguiente insistía (p. 63): «el despacho ha tenido a su cargo, desde el año 1936, la realización del Catastro Nacional de Tierras, de acuerdo al artículo V de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, pero este mandato no ha sido atendido sino en la elaboración de algunos proyectos con muy pocas realizaciones efectivas». Después de criticar los escasos resultados de la actividad anterior de la Oficina, la Memoria proponía la realización de un catastro nacional, «aunque las limitaciones del presupuesto no permitieron un violento ritmo de trabajo»: de hecho, las actividades se limitaron en el año a algunos trabajos preliminares. En 1960, la Memoria era más categórica todavía en cuanto a la crítica de la actuación de los anteriores gobiernos en la materia (p. 97)[83]:

> ...en los años 1904, 1918 y 1936, fue ordenada la formación del Catastro de Tierras, en las diferentes Leyes sobre Tierras Baldías y Ejidos que se promulgaron durante estos años; pero una serie de vicisitudes hicieron

[83] Esta apreciación no parece ser completamente exacta. Hemos visto que aparecieron datos precisos a partir de 1936, pero se referían a superficies muy pequeñas en relación con la magnitud de la tarea.

> marginar esta obra, no existiendo en la actualidad ni cifras, ni datos censales ni catastrales precisos.

La prioridad dada formalmente a la realización del catastro se expresó en el título I, capítulo IV, de la LRA de 1960, el cual rezaba (artículo 52):

> El Estado realizará un inventario de las tierras y aguas tanto de los particulares como de la Nación, de los Estados y Municipalidades, así como de los Institutos Autónomos o establecimientos públicos; y a este efecto procederá inmediatamente a la formación del Catastro respectivo.

Para realizar este inventario, la Ley preveía (artículo 166) la creación de una Oficina Nacional del Catastro de Tierras y Aguas, para reemplazar la Oficina Central del Catastro de Tierras Baldías creada en 1936.

La revisión de las memorias anuales del MAC entre 1958 y 1973 ofrece las siguientes indicaciones:

- El número de explotaciones inscritas en el Catastro quedó bastante reducido; era de 16.758 hasta 1973, cuando, en esta fecha, el Catastro tenía oficinas en doce estados, en los cuales se habían contado 205.676 explotaciones en el Censo Agropecuario de 1961: la disposición de la LRA (art. 53) referida a la inscripción obligatoria de las explotaciones agropecuarias en los estados donde hubiera oficinas del Catastro, se cumplió solamente en un 8%;
- La superficie abarcada por las cartas catastrales alcanzó aproximadamente 9.760.000 ha, es decir 37,5% de la superficie de las explotaciones censadas en 1961 (26.004.862 ha), lo que, para los 16 años del período, correspondía a un ritmo anual de catastro de 2,31% de la SEA de 1961 (anexo 21).

Estos datos indican que las actividades de la Oficina Nacional del Catastro no se correspondieron con los objetivos proclamados a inicio del período. Es necesario además observar que no existía relación entre las oficinas del Registro de la Propiedad, las cuales reciben, en las actas que protocolizan, las indicaciones referidas a las ventas, las sucesiones, y otras operaciones implicando cambios en la propiedad de los derechos de tierra, y las del Catastro Rural: el trabajo realizado por este último resultaba rápidamente obsoleto por falta de mantenimiento, ante los cambios continuos en la estructura producidos por las operaciones registradas. Esta es probablemente la mayor de las dificultades que alteran el marco institucional de la propiedad, e impiden tanto un conocimiento y un control eficientes por parte del Estado de las

condiciones de formación y evolución de la propiedad, como un acceso a una información fidedigna para los agentes sociales, lo cual, como ya lo expusimos, es una base esencial para un eficiente funcionamiento del mercado de tierras. Estas dificultades están también al origen de la persistencia de deficiencias en la titulación, de las cuales expondremos varios casos en las siguientes páginas.

A pesar de la amplitud de su objeto y la magnitud de la responsabilidad asignada, la función de la Oficina fue relativamente pasiva durante los primeros catorce años de operación, por la falta de recursos técnicos, humanos y financieros. A partir de 1974, el Ejecutivo Nacional dio un nuevo enfoque al Programa Nacional de Catastro, y a tal efecto, le asignó los recursos presupuestarios necesarios para cumplir con las metas programadas durante el quinquenio 1974-1978.

En este sentido, la Memoria del MAC de 1977 preveía (p. II-64): la «ejecución del Catastro de avance sobre una superficie aproximada de 30 millones de hectáreas, correspondiente a las tierras planas del país, al Norte del Orinoco». Aludía al decreto 976 del 10 de Junio de 1975, el cual disponía la creación de oficinas subalternas del Catastro en varias capitales de distritos y de estados, para acelerar el registro de las explotaciones rurales. El «catastro de avance» se definía como una «etapa» en la cual se recogiera una información preliminar (artículo 37 del Reglamento de la LRA, del 8 de febrero de 1967). Según la misma Memoria, permitiría establecer (p. II-64):

- el patrón de tenencia, o sea la distribución de las tierras par tamaño de fundos;
- la existencia y magnitud de tierras ociosas incultas;
- la ocupación presuntamente ilegal de tierras de la Nación;
- una primera aproximación de la disponibilidad de tierras baldías, con referencia sobre su ubicación;
- el uso de la tierra, y su calificación agrológica preliminar.

La Memoria agregaba (p. II-64) que la elaboración del catastro de avance iba a aportar una importante experiencia técnica y administrativa:

> Igualmente la ejecución del catastro de avance permitirá estimar, en términos bastante ajustados a la realidad, los recursos humanos y financieros que serán necesarios asignar para el Catastro definitivo, proporcionando igualmente orientaciones sobre la organización que conviene adoptar para su formación y mantenimiento.

Indicaba también que este catastro de avance no preveía la fundamentación legal de la propiedad de los terrenos, ni el mantenimiento ulterior del catastro en función de las transacciones; es decir que no se preveía subsanar a corto plazo las deficiencias causadas por la falta de vinculación entre el Catastro Rural y el Registro de la Propiedad. El catastro de avance parecía presentarse más bien como un medio que permitiera estimar los recursos necesarios para realizar un catastro definitivo, así como para afinar la metodología, facilitar la formación del personal necesario, y obtener la información necesaria para su realización.

Si bien los recursos a disposición de la Oficina Nacional de Catastro aumentaron, sus realizaciones en materia de mensura y delimitación de las explotaciones no alcanzaron las metas previstas (21 millones de hectáreas fueron cubiertas por las cartas catastrales entre 1974 y 1982, lejos todavía del objetivo planteado de cubrir 30.000.000 ha entre 1974 y 1979). Además, sus realizaciones caducaron rápidamente, debido a la ausencia de un mantenimiento de los datos catastrales. El ritmo anual de la realización del catastro llegó a 9,03% de la superficie de las explotaciones agropecuarias del censo de 1985, más que el 2,31% observado en los años anteriores (anexo 21).

A partir de 1983, y hasta 1988, las actividades de puesta al día de los datos existentes (actualización catastral en 8.395.620 ha a lo largo del período) pasaron a ser tan importantes como las tradicionales de elaboración de las nuevas cartas catastrales (en 9.331.000 ha). Es una indicación de la dificultad que encontraba el Catastro para mantenerse al día, debido a su ausencia de relación con el Registro, lo que no le permitía tener en cuenta las mutaciones que intervienen en la propiedad. Por eso, siguió siendo ampliamente retrasado en relación con la realidad. Las hectáreas catastradas anualmente representaron 8,74% de la superficie de las explotaciones agrícolas (SEA) indicada en el censo de 1984 (anexo 21), lo que correspondía al nivel observado en los años anteriores, pero incluyendo tanto las actividades de establecimiento de un nuevo catastro como las de puesta al día de los datos ya existentes.

A partir de 1989 y hasta 1998 (veremos que no hay datos disponibles para los años siguientes), se observa un promedio anual superficial, cubierto tanto por la elaboración de cartas catastrales como por la actualización catastral (no pueden ser diferenciadas en las Memorias anuales correspondientes) de 480.181 hectáreas, lo que correspondía a 1,59% de la superficie de las explotaciones agrícolas indicada en el Censo de 1997 (anexo 21). Esto indicaba una considerable disminución de las actividades catastrales

en relación con los lapsos anteriores, cuando anualmente se catastraba 9,03% de la SEA en1974-82) y 8,74% de la SEA en 1983-88.

Las precedentes líneas indican un estancamiento tanto cuantitativo como cualitativo en las actividades catastrales a lo largo del período estudiado, después de los primeros lapsos en los cuales se observa más intensidad. Ahora bien, se podía observar una cierta actividad por parte de los medios oficiales para intentar mejorar el dispositivo legislativo en lo referido al Registro, al Catastro y al ordenamiento del patrimonio del IAN. A los decretos citados más arriba, hay que agregar la Ley del Registro de 1978, que pretendía mejorar la necesaria vinculación entre Catastro y Registro, pero no corrigió los defectos de las leyes anteriores. Otro proyecto fue posteriormente objeto de discusión: «La Comisión de alto nivel que se encargará de redactar el Anteproyecto de Ley de Registros de Títulos de Tierras se instalará en el Ministerio de Agricultura y Cría (...) esta normativa legal, resolverá en forma definitiva el problema de la anarquía en materia de derecho de la tenencia de la tierra». Para el MAC, «es necesario hacer un Catastro completo, exhaustivo y bien formado que resuelva, de una vez por todas, el problema de la tenencia de la tierra»[84].

Tales consideraciones, en el inicio del último lapso (1989-1997), correspondían a la expresión de una creciente toma de conciencia, por parte de los responsables nacionales, quienes reconocían la situación caótica actual de la elaboración del Catastro, y en particular del desconocimiento que manifestaba tener el Estado ante la situación de su patrimonio territorial. Fue posiblemente un efecto de las numerosas misiones realizadas desde 1989, por expertos de organismos multilaterales, cuyas propuestas sobre la tierra insistían en este punto. Por ejemplo, el informe de una misión del Banco Mundial (BM) lamentaba (World Bank 1992, p. 22) que no existiera un «mecanismo que permitiera una concordancia» entre Catastro y Registro, y observaba «la inacción del gobierno en cuanto al catastro». Los organismos multilaterales (BM y Banco Interamericano de Desarrollo -BID) eran potenciales otorgadores de créditos, y su opinión estaba tomada en cuenta desde los primeros años 1980, mientras que, antes de esta fecha, Venezuela no necesitaba solicitar financiamiento externo.

Paralelamente, se podía observar apreciaciones sinceras de la situación catastral por parte de responsables administrativos, que diferían de las

[84] "El Nacional» del 17-5-91, bajo el título «Estudiarán títulos de tierras». Una alusión a la constitución de esta comisión se observa dos meses más tarde, en el mismo periódico, el 29-7-91 («Pérez designará una comisión para reordenar la propiedad»). Posiblemente estas discusiones estuvieron al origen de la Ley de Registro de 1993 que observaremos más adelante.

optimistas declaraciones anteriores. Por ejemplo, el Presidente del IAN opinaba en 1989 («El Nacional», 28-11-89: «En 1990, el IAN normalizará la entrega de títulos de propiedad») que hacía falta llevar a cabo el catastro de las tierras del Instituto, debido a que, en su opinión, «gran parte de los títulos de propiedad entregados en el período del Presidente Lusinchi deben ser reconsiderados, porque los recaudos no estaban bien sustentados». El Director Nacional del Catastro reconocía, en 1991, que el Estado no sabía dónde se encontraban sus tierras[85]. En la misma declaración, estimaba que con un crédito de ochenta millones de dólares otorgado por el BID, se podría realizar el catastro de alrededor de 17 millones de hectáreas.

Sin embargo, esta determinación proclamada de acelerar el ritmo de elaboración del Catastro se debe matizar, debido a la poca precisión de las medidas que pretendían implementarlo. Si bien los medios técnicos parecían existir[86], no resultaba evidente que los objetivos fijados para la operación pudieran alcanzarse, porque la necesaria vinculación entre Registro y Catastro, aun prevista en la ley[87], no existía en la realidad. Un nuevo catastro realizado en estas condiciones hubiera sido rápidamente obsoleto, porque su actualización diaria a partir de las transacciones realizadas hubiera resultado imposible, por falta de una información fluida entre las dos instituciones.

Más tarde, subsisten los problemas. En «El Nacional» del 27-3-99, un artículo titulado «Catastro con lluvia» expone una situación que muestra poco mejoramiento en relación con las dificultades observadas desde 1958:

> En Venezuela existen 31 millones de hectáreas rurales pero todavía no se cuenta con un catastro que permita precisar.... ¿dónde está la tierra?, ¿de quién es? Y ¿cuánto cuesta para invertir? ... En este momento, ocho años después de que el instructivo Número 10 fijara un plazo de un año para la elaboración de un inventario de tierras, se está ejecutando un programa - financiado por el BID – para realizar el registro cartográfico del país.

El programa aludido en dicho artículo (ya anunciado a principios de los 1990, como lo vimos) «se comenzó a realizar en 1997». Según el Director de Catastro del MAC, «el contrato es por 15 millones de dólares. Con los datos que se obtengan, se realizará un plan piloto en un millón de hectáreas: paso por paso, finca por finca». El mismo Director insistía en lo difícil que resulta

[85] "El Nacional» del 29-8-91, bajo el título: «Identificadas el 40% de tierras nacionales».
[86] Ante la perspectiva del crédito del BID, numerosas compañías nacionales e internacionales han ofrecido su experticia, su acceso a las informaciones de los satélites, etc.
[87] En el artículo 51 de la Ley del Registro de 1978, vigente hasta 1993.

ser la formación de un catastro, reconociendo que lo es «más aún mantenerlo al día».

Es decir que las declaraciones perentorias sobre la importancia del Catastro Rural y la necesidad de terminarlo no tuvieron efecto suficiente para cumplir los objetivos fijados, situación que observamos desde 1821.

4.3.2.2. El Registro de la Propiedad

Una Comisión Presidencial (CEEPIRGTT, ya citada en el punto 3.2.2) formuló en su informe de 1977, una opinión que reproducimos, como cuadro detallado de la situación presentado por un organismo oficial. Si bien fue escrita en los años 1970, el panorama descrito puede haber caracterizado la situación a lo largo de la mayor parte, sino la totalidad, del período estudiado. En su primera parte («Factores que permiten el surgimiento de títulos paralelos en relación con la propiedad de la tierra»), señala los aspectos siguientes (Venezuela, Presidencia de la República, CEEPIRGTT, 1977, pp. 1-5):

1- «Defectuosa elaboración de los títulos», en lo referido a: los linderos, «casi siempre indicados por simple referencia a los fundos contiguos en los cuatro puntos cardinales, mencionando a quienes son o han sido propietarios de los mismos y, en infinidad de casos, los linderos se indican con base a accidentes naturales de los terrenos, proclives a desaparecer o cambiar»; «señalamiento genérico de 'derechos de terrenos' o 'derechos de sabana' sin especificar... fundamentados en medidas indefinidas, 'un cuarto de legua', 'un octavo de legua', sin precisar a cual especie de estas medidas se refieren los contratantes, legua española u otra, y lo que es más grave, sin indicar si el contratante procede por derecho propio o con el carácter de copropietario» (es el caso de comunidades indivisas). La Comisión agrega: «títulos elaborados con tales deficiencias por personas que no sabían hacerlo se han transcrito a los protocolos de las oficinas de registro por funcionarios incapaces, y por tanto, sin calificación para percatarse de tales vicios»;

2 -»La existencia de numerosas propiedades rurales, con una imprecisión absoluta de linderos respecto a las propiedades vecinas»;

3 -»Dificultades y muchas veces imposibilidad absoluta, para establecer la titularidad o el monto de los derechos, cuando se trata de comunidades originadas por herencia... por la vetustez y manifiesta deficiencia de nuestro sistema de registro civil»;

4 -»La existencia misma de la propiedad comunitaria»;

5 -»A juicio de la Comisión, el factor de mayor gravedad, porque que constituye el origen, o coadyuva a la existencia de casi todos los otros

anteriormente señalados, se centra en la imperfección de nuestro régimen Registral por la errada fundamentación de su estructura y la arcaica reglamentación del sistema».

La Comisión concluye en los siguientes términos (Venezuela, Presidencia de la República, CEEPIRGTT, 1977, p. I-10):

> ...el movimiento codificador civil no ha dado ningún impulso de importancia en el proceso del mejoramiento necesario de nuestro Registro Público... Las sucesivas leyes de Registro Público se han limitado a sancionar pequeñas modificaciones de detalles, a facilitar el funcionamiento burocrático del Registro... La conclusión de este somero recuento histórico, por lo dicho, es ciertamente aterradora: el defectuoso sistema establecido por la ley de 1936 ha resistido los embates del tiempo y los logros que en el campo registral se han alcanzado desde entonces. Así pues, cautivos del vicio originario, estamos estancados en un modelo caduco e inadecuado, y hemos venido repitiendo las anquilosadas, raquíticas y antitécnicas normas de un sistema registral rechazado por la ciencia y por la experiencia,... mal formado, erróneo y deficiente.

Si bien no existen datos que permitan evaluar la calidad, a nivel nacional, de la actividad relacionada con la fundamentación de los derechos de propiedad desarrollada por el Registro, esta citación ofrece un diagnóstico oficial probablemente acertado para el período estudiado. La situación de conformidad de la propiedad de los terrenos con el marco legal resultó ser de mayor importancia a partir de 1974, cuando los bancos privados entraron masivamente en el otorgamiento del crédito, obligados en destinar un porcentaje fijo del crédito otorgado a los productores agrícolas. Esto puso el acento sobre la legalidad de los documentos de respaldo a las garantías hipotecarias. Sin embargo, en cuanto a las deficiencias señaladas anteriormente en la actuación del Registro de la Propiedad y la conformidad de ésta con la legalidad, veremos que no parece haber habido algún cambio significativo en relación con los años anteriores a esta fecha, a nivel de los textos legislativos, o, sobre todo, de su aplicación. Pero la aceleración de las transacciones mercantiles sobre la tierra a partir de 1974 (que observaremos más adelante, punto 5.2.1) hizo patente la necesidad de reformas, las cuales se propusieron, sin que se concretaran, en algunos proyectos o artículos de prensa. Las confusiones en la formalización de la propiedad de los derechos de tierra fueron al origen de conflictos de los cuales trataremos a continuación de presentar un panorama rápido. Estos conflictos ya existían desde el inicio del período (Valdez, 1975, da varios ejemplos en la Región Central), pero su expresión en la prensa y en

acciones judiciales creció en la década de los 1980. Revisamos algunas situaciones características a continuación.

En primer lugar, se puede aludir a las apropiaciones de derechos de tierra poco conformes con las disposiciones legales, basadas en las lagunas existentes en éstas, y facilitadas a menudo por algún acceso privilegiado a las administraciones locales, siguiendo en esto una antigua tradición. Varias situaciones fueron relatadas en los periódicos. Un caso típico fue el de la «Comunidad Morales», aludido varias veces en la prensa en 1980: dicha comunidad sucesoral hubiera acaparado, a partir de falsificaciones de los protocolos del Registro, más de un millón de hectáreas en los estados Barinas y Táchira, terrenos que en realidad serían en su mayoría baldíos transferidos al IAN. Procedió a vender las tierras por parcelas[88], e incluso las hipotecó a un banco de los Estados Unidos (ver por ejemplo, «Momento» de los 16 y 30 de junio 1980, y «El Nacional» de los 19-5-1980, 10 y 31-7-1980, 2-8-1980, 9-2-1981 y 12-2-1982). El asunto se ventiló ante los tribunales, dando lugar a varias decisiones judiciales, siendo la última del Tribunal Supremo de Justicia en el año 2014 que reivindicó los terrenos involucrados como baldíos de la Nación. Otros casos de títulos falsificados o registrados fraudulentamente fueron reportados. Citemos terrenos del IAN, a los cuales, súbitamente, «aparecieron» propietarios basados en una 'cédula' real de... 1837, varios años después de la Independencia («El Nacional», 6-9-1980). Otro caso de irregularidades en la conformidad de la propiedad correspondía a un litigio sobre unos terrenos en Higuerote (Estado Miranda), en el cual una de las partes se valía de un plano del siglo 19 en el cual aparecía indicado el aeropuerto de la ciudad («El Nacional», 15-2-1982). En otro caso («El Nacional», 13-10-82: «En el Registro de Cua convalidaron estafa contra el IAN»), denunciaron que se violaron leyes y amañaron documentos para despojar a la Nación de 481 ha. Un caso similar se presentó en Tacarigua, Estado Carabobo («El Nacional», 18-7-1982: «Despojaron a la Nación de

[88] En particular a los campesinos ocupantes en tierras nacionales que hubieran usurpado las de la comunidad. Existen varios documentos de este tipo en el registro Principal del Estado Táchira. Por ejemplo, el Nº 47 (protocolo 1) del 29-1-1980 (distrito Libertador), en el cual un gerente de la comunidad parece no ser falto de cinismo: vende a un campesino la tierra que este ocupa desde mucho tiempo, «con el objeto que el señor M. ... y sus menores hijos y esposa tengan un hogar propio y un campo para hacer agricultura y cría de animales de corral»,... por «el precio simbólico de Bs. 21.000". Este monto representa en 1980, 3.000 bolívares por hectárea, pagados de contado cuando el precio promedio de la hectárea en la región es de 500 a 1.500 bolívares; si este precio puede parecer «simbólico», sería más bien de las prácticas un poco extrañas realizadas en perjuicio del campesino, a partir de condiciones dudosas del establecimiento de la propiedad de la comunidad.

tierras valoradas en 800 millones»). En Barlovento, («El Nacional», 16-2-1983: «La Sabana de Oro de Barlovento es de dos sucesiones y no de una comunidad»), se denunciaba la existencia de títulos paralelos sobre una misma tierra, permitida por supuestas operaciones fraudulentas registradas, lo que provocaba incertidumbre sobre sucesiones. En el año 1985, «El Nacional» publicó una serie de artículos titulada «Nadie es dueño de lo suyo en los Registros» que presentaba un panorama poco alentador. El 30-10-1985, bajo el título «Falsificación de folios cambian en segundos la propiedad de siglos», expresaba: «el saqueo con la propiedad territorial que comenzó con la conquista, aún no ha terminado. Hasta la propia Nación ha sido estafada con terrenos que le pertenecen.» Relataba procedimientos tales como raspados de textos, falsificaciones, títulos paralelos, etc. El 31-10-1985, el título resultó ser más evocador todavía: «Un muerto firma, un fantasma vende y el BIV cae con millones». Describía cómo, a propósito de terrenos ubicados en el Litoral Central,

.

> ..en una laboriosa conspiración para defraudar a la Nación, un muerto se levanta de su tumba para firmar un documento, un fantasma compra y vende, un registrador termina llevando al banco los documentos falsos, y el BIV cae (¿ingenuamente?) en la trampa con varios millones de bolívares. Esa es una de las operaciones de los 'topos' de registros y notarías.

A veces las indefiniciones registrales provocaron dificultades para los productores, tal como el caso descrito en «El Nacional» del 7-1-1987 **(**«Embargo de 600.000 hectáreas paraliza la agricultura en Portuguesa, Barinas y Cojedes»). Se trataba de 600.000 ha embargadas por una persona, que presentó «documentos que supuestamente lo acreditaban como dueño de 600.000 ha, la mayor parte de ellas localizable en zonas suburbanas de Guanare» [«las zonas suburbanas de Guanare» parecen difícilmente poder alcanzar tal superficie. OD.]. En consecuencia, no se podía enajenar ni hipotecar los terrenos incluidos dentro de la zona afectada. Algunos años más tarde, la población capitalina de Antímano fue la sede de otra confusión de graves consecuencias. «El Nacional» del 15-01-93, bajo el título «Antímano tiene dueño» publicó: «La macabra historia por la cual más de 400.000 familias están a punto de perder sus propiedades se inicia con la familia X en 1840. Pasa por involucrar a Y cuando fungía de Gobernador de Caracas, y continúa con la anuencia del Ministerio de Justicia en 1992, para que el terreno sea registrado a nombre de la familia Z.» El 23-01-1993, precisaba («El caso de la multiplicidad de títulos. Hace más de medio siglo Antímano pertenece a sus pobladores») que el reclamo del supuesto dueño

no tenía más validez que él de los pobladores que se instalaron en Antímano a partir del principio del siglo. Un abogado explicaba que no solamente una cadena de titulación pudiera justificar de la propiedad de un terreno, sino otros derechos tales como la prescripción establecida en ciertas condiciones por el Código Civil. El mismo año, los terrenos de la Vega, urbanización de Caracas, aparecían estar en el centro de otro conflicto relacionado con la actuación del Registro. «El Nacional» del 14-5-1993 informaba: «Ante la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal pidió anular registro de propiedad de terrenos de la Vega». En la revista «SIC» (marzo de 1993), el artículo «La zona verde de La Vega» daba una explicación pormenorizada de las múltiples maniobras efectuadas para despojar a la comunidad de la Vega de su zona verde. El caso estuvo marcado por un intento de hacer desaparecer los documentos; en «El Nacional» (12-4-1993) se expone cómo: «En la avenida Baralt, un incendio destruyó registro de los terrenos de la Vega». La periodista vinculó el hecho con litigios sobre propiedad de terrenos en la Vega. Otros casos se referían a tierras en Puerto Píritu («El Nacional» del 17-7-1994: «Ilegalidad en Puerto Píritu. Por tercera vez, venden terrenos de la Nación». Los terrenos en cuestión eran baldíos y el Concejo Municipal los acababa de vender, a pesar de que tentativas anteriores de ventas por el CM de estos mismos terrenos habían sido ya anuladas en 1983 y después en 1992). En Barlovento («El Nacional» del 28-11-1994: «Denuncian fraude con tierras barloventeñas»), un grupo privado trató de desalojar a campesinos que vivían en 3.000 ha de tierras caídas en desherencia (serían pues baldías). Se aludía a presuntos forjamientos de documentos, complicidad de jueces y registradores, amedrentamiento por bandas armadas, etc.

Tales situaciones de propiedad discutible pudieran permitir, por ejemplo, las expulsiones de campesinos que explotaban desde mucho tiempo tierras en baldías o en comunidad indivisa[89], por parte de personas que utilizaran fraudulentamente títulos supletorios para demostrar una supuesta propiedad, apoyándose para esto en relaciones personales con funcionarios locales, y eventualmente con autoridades de los cuerpos represivos.

[89] Las comunidades indivisas corresponden en general a situaciones de sucesión no compartida formalmente entre los herederos. Fueron numerosas en los llanos en los siglos 17-19, en situaciones donde el costo de la medida de los terrenos superaba su valor mercantil. En estos casos, se implementó la figura de los «derechos y acciones», que correspondían a fracciones teóricas del terreno de la comunidad, pero no se podían legalmente individualizar físicamente en el terreno. En las zonas montañosas de pequeña propiedad se formaron comunidades de herencia que han persistido a lo largo de varias generaciones, regulándose por normas propias.

En el plan material, el estado de los registros dejaba por otra parte mucho que desear[90]. Un artículo de «El Nacional» (19-9-1993), titulado «Venezuela pierde su memoria», describió una situación deficiente: «En el Registro Principal de Caracas, el polvo y la desidia se llevan por delante todo cuanto queda del pasado del país. El maltrato y el abandono parecen ser las premisas básicas que han seguido todos los funcionarios y autoridades, que han pasado por las oficinas de este organismo.» El artículo aludía incluso a personas que extrajeron documentos: «En 1987, por orden del presidente Lusinchi y de acuerdo con el decreto 1.652, estos personeros trasladaron 865 bultos que portaban 7.045 volúmenes de documentos que datan de 1700 a 1821.»

Frente a este cúmulo de males, veamos rápidamente cuales son las medidas legislativas que fueron promulgadas para mejorar las condiciones de conformación de la propiedad en el Registro.

Ya señalamos la presión para mejorar las condiciones del Registro de la Propiedad, ejercida por el aumento del número de transacciones sobre tierras agrícolas, en particular las hipotecas, generado a partir de 1974 (ver Delahaye 2001), debido a la obligación hecha a los bancos privados de otorgar un determinado porcentaje de sus créditos a los productores del agro. La Ley de Registro Público de 1978 se promulgó en este contexto. No parece haber aportado transformaciones a la deficiente situación existente en la materia. Apuntaba a mejorar aspectos materiales de la protocolización, en particular la vinculación del Catastro con el Registro. Si bien su artículo 51 disponía que cada bien inmueble objeto de transacción se identificara con un «código o matrícula especial», lo que hubiera permitido un mejoramiento en la búsqueda de la información, no parece haber sido aplicado en la práctica en cuanto a tierras agrícolas se refiere, por lo menos en los seis distritos en los cuales observamos las transacciones hasta 1999. Además, la ley trataba de mejorar la fundamentación de la propiedad de los terrenos transados, a través de las siguientes disposiciones:

• el artículo 11 ampliaba y precisaba la potestad del Registrador para negar el Registro de una transacción en terreno de propiedad dudosa;

[90] En las investigaciones llevadas a cabo en los Registros subalternos de los distritos estudiados, así como los Registros principales de los estados correspondientes, observamos condiciones variadas de conservación de los libros. Los daños más comunes son biológicos, productos de hongos y ácaros, así como comejenes; en algunos casos; han podido deteriorar definitivamente actas de los años 1940 o más antiguos. Por otra parte, hay que reconocer la buena voluntad y la ayuda eficiente prestada en todas partes por los funcionarios de los Registros visitados, a pesar de las condiciones a veces precarias en las cuales realizan su tarea.

• el artículo 77 exigía que el documento citado como título inmediato de adquisición de la propiedad del terreno fuera registrado o registrable, y en este último caso, que se presentara simultáneamente para su protocolización con inmediata anterioridad. Esto hacía más difícil la autenticación por el Registro de una operación en la cual el vendedor de un terreno o el tomador de crédito hipotecario justificaba su propiedad en base a un documento no registrado, por ejemplo una acta notariada en una notaría de otra circunscripción del país. En efecto, la posibilidad de inscribir en cualquier notaría, transacciones inmobiliarias realizadas en cualquiera parte del territorio nacional, acrecentaba la falta de transparencia. Si bien tales operaciones no daban el mismo grado de garantía[91] que la protocolización en el Registro, mantenían una posibilidad de disimulación hasta su eventual futuro registro.

Una nueva Ley de Registro fue promulgada en 1993, que aportaba esencialmente modificaciones para permitir la automatización y sistematización de los procedimientos registrales. La siguiente Ley (1999) tuvo una vigencia breve: fue derogada por la Ley de Registro Público y del Notariado de noviembre 2001, que enfocaremos más adelante.

No se nota un mejoramiento notorio de la conformidad de la propiedad a lo largo del período estudiado. Constatamos que el marco legal de la regulación de la formalización de los derechos de propiedad vía el Registro de la Propiedad quedó incompleto, a pesar de las tentativas que apuntaron a su perfeccionamiento. La deficiente aplicación de los textos legales, que se puede observar a lo largo del período, se puede explicar, por lo menos en una parte importante, por la posibilidad de formación de arreglos institucionales a nivel local, los que pueden apuntar a producir sesgos en la implementación del marco jurídico a beneficio de determinados grupos. Se pudieran corregir a través de la actuación de los tribunales, los cuales quedan en última instancia responsables del respeto de las disposiciones establecidas legalmente. Observaremos ahora su problemática en relación con distintos aspectos de la titulación, a lo largo del período estudiado.

4.3.2.3. Los tribunales: el auge de una jurisdicción agraria especializada

Los conflictos relativos a los derechos de propiedad de tierras se han ventilado históricamente en los tribunales ordinarios. Sin embargo, la

[91] El documento notariado ofrece garantía entre sus suscritores, pero no la garantía del Estado en cuanto a la legalidad de la transacción.

implementación de la LRA de 1960 cambió esta situación. Esta ley no preveía explícitamente la creación de organismos judiciales especializados, pero establecía (artículo 161, ordinal 18) la potestad del IAN para: «Nombrar abogados que actúen en representación de los campesinos en materia agraria ante los Tribunales, Oficinas y Corporaciones Oficiales o ante los particulares en los casos necesarios.» En este sentido, el Instituto creó en 1971 la Procuraduría Agraria, que constituyó de cierta manera el germen de una jurisdicción especializada en el tratamiento de los conflictos agrarios. Su actividad, desde el principio, permite dimensionar la cantidad de los conflictos agrarios: ya fueron tratados 442 casos en 1971 y 1972 (Venezuela, Instituto Agrario Nacional, Procuraduría Agraria, 1973, p. 11). Finalmente, la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios del 21 de junio de 1976 creó (artículo 1º) «...los Juzgados Superiores Agrarios y los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas, los cuales son competentes para conocer y decidir sobre los asuntos que se originen en la aplicación de la legislación agraria y del aprovechamiento de los recursos agrícolas...» El 20 de agosto de 1982 fue promulgada una reforma parcial de esta Ley, la cual (artículo 12) ampliaba la competencia de los Tribunales Agrarios a todos los asuntos relativos con la actividad agraria (no solamente los relacionados con la aplicación de la LRA), y disponía una posibilidad de reivindicación de la propiedad para un comunero que ocupara de manera pacífica, no interrumpida, con ánimo de dueño y sin oposición de otros comuneros, un lote de tierras de una comunidad indivisa. Esta última disposición proponía una vía para resolver el espinoso problema de los derechos en estas comunidades, el cual hasta la fecha necesitaba el engorroso trámite de una expropiación realizada por el IAN «para sanear la propiedad». Esto iba a favor de una clarificación de los derechos de propiedad en las regiones donde tales terrenos ocupan una importante proporción del territorio, en particular los Llanos y los Andes.

Como veremos, este marco jurídico especializado fue cambiado drásticamente por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de noviembre 2001, la cual suprimió los tribunales agrarios instituidos por la Ley de 1976, y creó una «jurisdicción agraria».

Insistimos en que el enfocar el ordenamiento judicial del tratamiento de los conflictos agrarios es esencial en el estudio de la titulación: todo medida que apunte a crear, modificar o aclarar determinados derechos de propiedad necesita ser acompañada con la creación de un dispositivo judicial especializado, dado el alto número de conflictos susceptibles de originarse, y la especificidad del tema.

4.3.3. Los procesos de titulación de títulos supletorios en terrenos baldíos

Recordemos que el título supletorio en un terreno baldío corresponde a la formalización por parte de un tribunal, como órgano del Estado Venezolano, de un derecho de propiedad sobre bienhechurías fomentadas en dicho terreno. Si bien no otorga la propiedad plena de la tierra, permite a su beneficiario actuar como propietario de las referidas bienhechurías, y por ejemplo darlas en alquiler, hipotecarlas, o venderlas. En este sentido, corresponde a una privatización de un derecho que era, antes de su otorgamiento, potestad exclusiva del Estado: corresponde literalmente a un proceso de titulación.

Para su estudio, examinaremos brevemente las fuentes de información que utilizamos, los principales aspectos del marco institucional y su evolución, y los datos disponibles (como de costumbre, habrá que llevarlos a crítica y reconocer cierto grado de incertidumbre al respecto).

4.3.3.1. Las fuentes de información

Utilizamos dos fuentes principales: las indicaciones de las Memorias anuales del MAC sobre las inspecciones realizadas[92] por la Oficina Central del Catastro Rural en la oportunidad del otorgamiento de títulos supletorios, y el archivo de esta Oficina donde se conservaban los expedientes de dichas inspecciones. En base a entrevistas informales con funcionarios del Catastro, realizadas en distintas fechas entre 1977 y 2001, confirmadas por varias indicaciones proporcionadas por la revisión de los datos, consideramos los datos del archivo del Catastro como más aproximados a la realidad que los de las Memorias; estas últimas pueden haber sido realizadas a veces con objetivos burocráticos que no se compaginan necesariamente con la debida objetividad (los cuadros del cuadro A-22.1 del anexo 22 posiblemente reflejan esta situación). El procedimiento administrativo incluye la formulación de una solicitud por parte del interesado, y la realización de un informe por parte del Catastro después de una revisión de los datos en el terreno. Las cifras que ofrecen estos dos documentos difieren poco (ver cuadro A-22.2 del anexo 22): los expedientes que tienen indicación de superficie tanto en el informe como en la solicitud muestran una superficie inferior de 12,2% en el primero a la indicada en la segunda. Esta diferencia refleja, lógicamente, una

[92] A partir de 1970, según decisión de la Corte Suprema comentada más adelante.

sobreevaluación de las superficies en las solicitudes; sin embargo este porcentaje parece bastante reducido para no afectar sustancialmente nuestras propuestas, razón por la cual trabajamos con los datos de las solicitudes, pues llevan más frecuentemente la indicación de superficie (en 4.971 expedientes, ver cuadro A-22.2) que en los informes (que se observan solamente en 3.188 expedientes), es decir que presentan un universo más numeroso. 708 Expedientes indican que la solicitud fue rechazada por distintos motivos (cuadro A-22.3). Tomaremos sin embargo en cuenta sus indicaciones, en la medida en la cual permiten precisar la magnitud del proceso de colonización en tierras públicas reflejado en la práctica en dichas solicitudes (reconocemos que esto se puede discutir, en particular en los pocos casos en los cuales se niega la solicitud por no haberse observado las bienhechurías, o haber sido fomentadas en tierras privadas). Otra fuente de información podría corresponder a las indicaciones de sentencias otorgando títulos supletorios dictadas en los tribunales de primera instancia del país, que se encuentran, protocolizadas en el Registro Subalterno correspondiente[93]. Las hemos tabulado en los seis distritos estudiados en la oportunidad de investigaciones anteriores. Los datos correspondientes pueden consultarse en el cuadro A-22.4. Dichas sentencias no se llevan necesariamente al Registro el mismo año de su promulgación; muchas veces no se protocolizan sino varios años después de haber sido dictadas: por esta razón, los datos del Registro no son estrictamente comparables con las indicaciones del Catastro Rural. Y se observan diferencias considerables en el distrito Colón, a lo largo del período, y en los distritos Zaraza y Páez en momentos determinados. Posiblemente se debe a un registro de títulos otorgados antes de 1970, es decir antes de la decisión de la Corte Suprema que exigía a partir de esta fecha la inspección del Catastro Rural, y que no han podido ser tomados en cuenta por este.

4.3.3.2. El marco institucional

La titulación vía títulos supletorios aplica la noción de usucapión, es decir la adquisición de la propiedad por ocupación pacífica de un bien inmueble por un tiempo determinado (de 10 a 20 años en el Código Civil de 1982, art. 1977 y sg). Conceptualmente, se puede considerar como un proceso de

[93] Los intentos de acceso directo a la información existente al respecto en los tribunales han sido infructuosos.

«fabricación de la propiedad por abajo», desarrollado en el capítulo 1, siguiendo a Comby (1998): se trata del reconocimiento por el Estado de los derechos reivindicados por determinadas personas ocupando porciones del patrimonio público, las que se estipulan en la solicitud correspondiente, en la cual dichas personas hubieran fomentado bienhechurías que especifican. Para nuestro estudio, enfocaremos los otorgamientos que corresponden a terrenos baldíos[94]. Quiere decir que se trata de una amplia área potencial para la titulación: si bien, a pesar de las disposiciones legislativas perentorias que expusimos más arriba, referidas a la realización del catastro de los baldíos, no existe a la fecha una evaluación exhaustiva de su superficie, las indicaciones que podemos obtener apuntan a una gran extensión. Molina L. (1993) ofrece indicaciones de 68% de baldíos en los terrenos catastrados en el Estado Zulia, 42% en el Estado Lara, 28% en Monagas. La proporción de la superficie de bienhechurías en terrenos baldíos en los derechos intercambiados en el mercado entre 1958 y 1990 en algunos de los seis distritos estudiados alcanza 40% en Zaraza, 56 % en Páez, y 99 % en Colón (Delahaye 1995, p. 409). Estas cifras resultan ser muy superiores a las indicaciones de los censos agropecuarios (los censos son declarativos, y por esta razón sobrestiman la extensión de los terrenos en superficie privada): el censo agropecuario de 1961 indica solamente 2,5% de superficie de tierras públicas en Zaraza, 7,3% en Páez, y 18,8% en Colón. Confirman la importancia cuantitativa de los terrenos baldíos declaraciones sucesivas de presidentes del IAN en los años 1990, en las cuales se estima la superficie del patrimonio territorial del Instituto, constituido esencialmente en base a baldíos transferidos, en 10 a 12 millones de hectáreas: ahora bien, veremos (punto 4.3.4.2) que este patrimonio era mayor que 15 millones de hectáreas a fin de los años 1990: el total de los baldíos (que estén 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 último censo agropecuario del período (1997). Si bien la titulación en los baldíos transferidos es de responsabilidad de la reforma agraria, los no transferidos, donde se otorgan títulos supletorios, representan todavía un universo importante. Veremos por ejemplo (Anexo 22) que, entre 1958 y 1998, se otorgó títulos supletorios en baldíos no transferidos sobre el 4,5% de la SEA del censo de 1997.

[94] Existen títulos supletorios en terrenos ejidos agrícolas. No los tomaremos en cuenta en la presente exposición, aun tratándose también de terrenos públicos, debido a la imposibilidad práctica de obtener suficientes datos fidedignos al respecto: habría que rastrearlos en los libros de todos los municipios del país.

Ahora bien, la misma posibilidad de la usucapión en tierras baldías parece haber sido sujeta a discusiones a lo largo de los años estudiados (incluso después de la promulgación de la LTDA). El marco legal del otorgamiento de los títulos supletorios en los terrenos baldíos se podría calificar como jurídicamente virtual: no existe un texto de carácter legislativo que lo plantee explícitamente. Para alguien que no es especialista en derecho, esta situación es fascinante: un proceso que resulta ser esencial en la adquisición, por parte de particulares, de derechos en una amplia superficie de tierras públicas, se efectúa con base en textos que no aluden a él sino indirectamente, y en sentencias aparentemente contradictorias (por lo menos para una persona no iniciada en tales sutilezas) de la extinta Corte Suprema de Justicia. Veamos estos dos puntos.

Mientras el Código Civil está mudo sobre el tema, el otorgamiento de los títulos supletorios se basa en las llamadas «justificaciones para perpetua memoria» establecidas en el Código de Procedimiento Civil. En la versión de 1986, la primera frase del artículo 936 establece: «Cualquier Juez Civil es competente para instruir las justificaciones y diligencias dirigidas a la comprobación de algún hecho o algún derecho propio del interesado en ellas.» El artículo 937 precisa: «Si se pidiere que tales justificaciones o diligencias se declaren bastantes para asegurar la posesión o algún derecho, [...]. El competente para hacer la declaratoria de que habla este artículo es el Juez de Primera Instancia del lugar donde se encuentren los bienes de que se trate.» Este artículo, que norma las solicitudes de títulos supletorios sin referencia explícita a ellos, dispone que estas se deban procesar por el Juez de Primera Instancia.

Como ejemplo concreto, reproducimos a continuación algunas partes de un título supletorio otorgado en 1965 sobre unos terrenos de Portuguesa:

> Yo, C.M.R., ocurro con la finalidad de exponer: sobre una extensión de terreno constante de 35 ha [descripción del terreno y de sus linderos], terreno que vengo poseyendo y ocupando desde hace más de tres años, he construido a mis propias y únicas expensas y con dinero de mi propio peculio, las siguientes mejoras y bienhechurías: desforestación, mecanización y acondicionamiento, de toda la superficie ocupada o sea las 35 ha, siendo la desforestación de tipo pesado con dos pares de Big-Romeo, todo por un valor montante a la cantidad de 35.000 bolívares. Ahora bien, como no tengo título alguno que me acredite como propietario de dichas mejoras y bienhechurías es por lo que ocurro a su competente autoridad para que sirva tomar declaraciones a los testigos que oportunamente presentaré sobre los particulares siguientes: 1º) Si me conocen suficientemente bien de vista, trato y comunicación desde hace algún tiempo,

> y si por este conocimiento que de mí tienen, saben y les consta que con dinero de mi exclusivo peculio y a mis propias y únicas expensas he construido las mejoras y bienhechurías de que se habla en este escrito. 2°) Si saben y les consta que el valor de dichas mejoras y bienhechurías ha sido la cantidad de 35.000 bolívares y que dichas mejoras y bienhechurías siempre se han poseído en forma pacífica, pública, no interrumpida, que la posesión no ha sido equívoca y con ánimo de propietario.... Pido a Ud. que de conformidad con el artículo 798 del Código de Procedimiento Civil[95]... me acredite derecho de propiedad y posesión a mi favor sobre dichas mejoras y bienhechurías».

Esta solicitud fue realizada antes un juez de Acarigua el 7 de abril de 1965. La presentación de los testigos tuvo lugar el 28 de abril. Este mismo día, el juez sentenció: «... se declaran dichas actuaciones conformes a lo dispuesto en el artículo 798 del Código de Procedimiento Civil vigente en la fecha, bastantes para asegurar el derecho de propiedad sobre las mejoras y bienhechurías arriba expresadas, quedando a salvo los derechos de terceros.»[96] Vemos que se trata de un procedimiento expedito: el juez expidió sentencia favorable el mismo día de la declaración de los dos testigos, tres semanas solamente después de la presentación inicial de la solicitud. Los requisitos formales eran exiguos: bastaba con la presentación de dos testigos, no se preveía una averiguación oficial de lo acertado por éstos, ni la averiguación del acuerdo del propietario de la tierra, para que se dictara sentencia sobre un derecho referido a la propiedad de bienhechurías fomentadas en su propio terreno; veremos cómo la sentencia de la Corte Suprema de 1970, ya aludida, transformó el procedimiento, exigiendo tal averiguación. Llama la atención la sencillez y rapidez de un procedimiento que permitía obtener un derecho de propiedad sobre las bienhechurías indicadas: en base a tal título, estas podrían ser hipotecadas o vendidas en toda legalidad (sin embargo, los títulos pueden ser objetos de oposición por parte de terceros, tal como lo indica la misma sentencia). Vale la pena comparar esta situación con la de las tierras afectadas a la reforma agraria: en ellas, el beneficiario puede acceder a obtener un título solamente después de un proceso a menudo engorroso y largo de dotación y/o regularización de su

[95] Refiere a una versión anterior al Código de Procedimiento Civil de 1986.

[96] Expediente P100 del archivo de adquisición de tierras del Instituto Agrario Nacional. Estas bienhechurías fueron adquiridas por el Instituto, en base a un avalúo realizado el 17 de mayo del mismo año 1965 (o sea menos de tres semanas desde el otorgamiento del título supletorio por el Tribunal), por un valor de Bs. 31.450, cercano al avalúo refrendado por el tribunal.

tenencia, y este título no le da directamente un derecho legal para vender o hipotecar el derecho que establece. Cuando habremos examinado con más detalle las características de los títulos supletorios, y en particular la superficie correspondiente, podremos intentar proponer una explicación a esta situación.

Examinemos ahora dos sentencia de la Corte Suprema de Justicia, a propósito de las cuales Mejías (1999, p. 73) afirma que sus «contenidos son completamente opuestos: la del 11 de agosto de 1966, es contraria a la prescribilidad de los baldíos, es decir a la posibilidad de su usucapión, y la del 25 de febrero 1986, es partidaria de la usucapibilidad de los baldíos», decidiendo esta última «que los baldíos, como bienes del dominio privado [de la Nación, OD], si pueden ser adquiridos por usucapión» (Mejías 1999, p. 76). El plazo de posesión del bien público para poder reclamar su usucapión está estipulado en la Ley de Hacienda Pública. Es de «20 años si hay justo título y buena fe y de 50 años, caso contrario» según la Comisión Presidencial ya citada (CEEPIRGTT, 1977, tomo 1, p. 265). La misma Comisión considera que la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936 no consagra la imprescribilidad de los baldíos. Es decir que, según esta última sentencia, terrenos baldíos ocupados de buena fe, o incluso objetos de un título supletorio sobre las bienhechurías, podrían ser adquiridos por usucapión, por el ocupante o el poseedor del respectivo título. Sin embargo, hasta ahora, no parece que se haya cumplido tales formalidades en la práctica. El título sobre las bienhechurías es suficiente como soporte para solicitar crédito hipotecario, lo que es el motivo más frecuente de su solicitud, las demás pudiendo ser la venta de las bienhechurías o la realización de algún trámite como su adquisición por el IAN, en el ejemplo presentado más arriba.

Lo anterior nos parece confirmar el calificativo de «virtual» que le damos al marco legal del otorgamiento de los títulos supletorios. Su misma denominación no corresponde a la realidad: Quirós (1993, p. 196) hace notar al respecto que no suplen nada, ni son verdaderamente títulos. Ahora bien, sus rasgos jurídicamente virtuales no impiden que los títulos supletorios sean una parte importante de la realidad de la titulación en el país y, como tal, deban ser estudiados. Este estudio pasa por el conocimiento del procedimiento administrativo determinado para su solicitud y otorgamiento, que exponemos a partir del trabajo de Parra (2002). Este procedimiento ha sido modificado por sentencia de 1970 de la Corte Suprema de Justicia, la cual expone:

> El acuerdo de fecha 01 de abril de 1970 estableció que, para proceder a la expedición y posterior protocolización de títulos supletorios sobre

> bienhechurías construidas en fundo ajeno, se requiere la autorización del propietario.
> Por tanto, tratándose de tierras baldías o del dominio privado de la Nación, en virtud de lo dispuesto en los artículos 236, numeral 11 y 156 de la Constitución de la República de Venezuela y de conformidad con la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, se requiere la autorización del Ejecutivo Nacional, por órgano de la Procuraduría General de la República, representante Judicial y Extrajudicial de la República de Venezuela.
> En consecuencia, para la expedición y posterior registro de Títulos Supletorios en tierras baldías o del dominio privado de la República, los jueces adscritos a esta circunscripción judicial, deberán someter al conocimiento de este organismo, las solicitudes de títulos supletorios de bienhechurías construidas sobre dichos terrenos en copia certificada con la evacuación de testigos correspondientes y abstenerse de expedirlos, hasta obtener la respuesta del Ejecutivo nacional, a través de la Procuraduría General de la República.

Esta sentencia ha tenido efectos benéficos sobre la labor del investigador: para poder formular su opinión, la Procuraduría General de la República solicitabala experticia del Catastro Rural, el cual debía realizar la inspección de las bienhechurías y presentar un informe al respecto a la Procuraduría. De tal manera, el Catastro Rural centralizó la información sobre los otorgamientos de títulos supletorios en el archivo correspondiente de la Dirección General del Catastro Rural. Cada expediente archivaba la solicitud que indicaba la superficie estimada de las bienhechurías, el informe de la inspección realizada por el Catastro Rural con la precisión de esta superficie, la posibilidad legal de otorgar el título (no se podía si los terrenos eran del IAN, privados, ejidos, sede de programas de reforestación, baldíos inalienables - por ejemplo las riberas de los ríos - o bienes de la Nación que no son baldíos; vimos que el cuadro anexo A-22.3 expone la frecuencia de estas distintas situaciones, que representan 14,2% de las solicitudes presentadas), y otras especificaciones. Sin embargo, parece ser que dichas inspecciones se estaban realizando con bastante regularidad ya antes de la referida sentencia: el número de expedientes de inspecciones efectuadas anualmente por el Catastro aumentó solamente de 37% entre el quinquenio anterior a la sentencia (1965-1969) y el quinquenio posterior (1971-1975), según las cifras del cuadro A-22.1 del anexo 22. Las indicaciones de este mismo cuadro enseñan un aumento de 57% del promedio anual de títulos otorgados reseñados en las memorias del MAC entre estos dos períodos, cuando la sentencia no debería influir en un aumento del otorgamiento de títulos (más bien, estableciendo un requisito

suplementario, su efecto debería ser una disminución). Estos datos confirman la mayor credibilidad, expuesta más arriba, de los datos de los expedientes del Catastro en relación con las indicaciones de las memorias.

Ahora bien, un aspecto relevante de la implementación del marco jurídico del otorgamiento de los títulos supletorios se refiere al proceso que se puede observar en los terrenos baldíos transferidos al Instituto Agrario Nacional. El Decreto 192 de noviembre 1964 transfería al Instituto «todas las tierras baldías ubicadas en los Distritos...» (estos están listados en el anexo 23). Al examinar los otorgamientos registrados de títulos supletorios en terrenos baldíos de estos distritos, se nota que la promulgación del Decreto no parece haber impedido tales otorgamientos: mientras se otorgaron anualmente, en estos distritos, 14 títulos en los cinco años que precedieron el decreto, se observa (anexo 23) un promedio de 67 títulos en los cinco años que lo siguieron. De las solicitudes, una sola ha sido rechazada, por corresponder a terrenos de un asentamiento. Es decir que la implementación del referido decreto en este aspecto fue poca eficaz en la práctica. Otra posibilidad de paliar la prohibición legal de otorgar títulos supletorios en baldíos transferidos al IAN descansa en la figura de los «contratos de obras», específicos del estado Zulia[97]. Tienen la misma finalidad que los títulos supletorios: establecer la propiedad de bienhechurías fomentadas en tierras públicas o privadas. Esta vez, son los obreros (o su patrono) quienes han trabajado, los que atestiguan ante el Tribunal de Distrito haber realizado estas bienhechurías, contra pago por parte de su presunto dueño. El juez establece la propiedad de este último, en función de las declaraciones de los testigos. Los contratos de obras parecen tener consecuencias similares a las de los títulos supletorios, en materia de propiedad, y no haber sido alcanzados por la sentencia de 1970 sobre los títulos supletorios. El cuadro anexo 22.4 los incluye (se registran solamente en el Distrito Colón) en los títulos supletorios reseñados en el RPI. Estos datos indican cómo la implementación de una medida tal como el Decreto 192[98] puede resultar sesgada en su implementación a nivel local, a favor de los grupos que pujan para legalizar un derecho de propiedad en los terrenos baldíos.

[97] En lo que concierne los terrenos agrícolas. Se pueden encontrar en otros distritos, refiriéndose a construcciones urbanas.

[98] Fueron promulgados otros decretos de transferencia de terrenos baldíos al IAN, referidos a ámbitos menos extendidos. No se examinan en este trabajo.

4.3.3.3. Un panorama del otorgamiento de los títulos supletorios a partir de 1958

El cuadro 4.4 ofrece un resumen del otorgamiento de títulos supletorios en los años estudiados, por región agrícola[99]. Globalmente, la intensidad de la titulación por esta vía disminuye a lo largo de los años: a partir del 0,31% anual de la SEA observado entre 1958 y 1973 pasa a oscilar alrededor de 0,10% entre 1974 y 2000. Sin embargo esto representa de todas maneras un proceso cuantitativamente importante: entre 1958 y 2000, se tituló el 4,5% de la SEA reportada por el censo de 1997. Por otra parte en el mismo cuadro 4.4 se puede observar cómo, en cada región agrícola, el promedio de superficie por solicitud disminuye a lo largo del período estudiado (de dos a cuatro veces según la región), pero sigue siempre más alto que el de la superficie de las explotaciones agrícolas de la región.

Al agrupar por tramo de superficie indicada en las solicitudes (cuadro 4.4), constatamos que la importancia relativa de las medianas extensiones es sustancialmente mayor en los títulos supletorios que en las explotaciones agropecuarias en general, salvo en el último lapso en el cual parecen acercarse. En cuanto a las pequeñas y grandes superficies, la importancia relativa de los títulos supletorios en la superficie total indicada en las solicitudes está siempre por debajo del porcentaje de la superficie ocupado por las explotaciones de la misma clase de superficie reportadas en los censos. Estas cifras apuntan a una predominancia de explotaciones medianas formadas en base a las solicitudes de títulos supletorios en baldíos. Vemos ahora como se precisa esta característica a nivel regional. Para esto, examinaremos los datos correspondientes a las regiones agrícolas en el mismo cuadro 4.4).

La región de haciendas presenta la mayor intensidad de solicitudes de títulos supletorios: si bien, una vez más, estos datos pudieran parecer matizar lo apuntado por Ríos y Carvallo (1990) quienes presentan una formación de la propiedad consolidada a fines del siglo 18 en la mayor parte de los llanos centrales y de la región centro-costera, la importancia de los títulos supletorios pudiera indicar la existencia de un cierto remanente de tierras baldías, para que existiera una atribución tan extensa en la región. Pero la región de haciendas incluye partes de tres estados que no pertenecen a la región centro-costera. Se trata de Lara, Yaracuy y Falcón. Estos tres estados cuentan por 1.245 de las 1.415 solicitudes presentadas entre 1958 y 2000: es decir que solamente

[99] Precisemos que se eliminaron de la base de datos las solicitudes de títulos de tamaño inferior a 5.000 metros cuadrados, o correspondiente a un uso urbano o turístico.

Cuadro 4.4. Venezuela: Características (número promedio anual, superficie (ha) promedio por solicitud y porcentaje anual de la superficie solicitada en la superficie de las explotaciones agrícolas) de las solicitudes de títulos supletorios presentadas a la Dirección del Catastro Rural entre 1958 y 2000, según las regiones agrícolas, y los períodos indicados

Región		1958-1973	1974-1982	1983-1988	1989-2000
Total Nacional	N	180	104	148	125
	SP	431,6	256,6	191,2	219,7
	SP Censo	81,2[a]	81,2[a]	60,0[b]	60,0[b]
	%SEA	0,31[a]	0,09[a]	0,11[b]	0,12[b]
Región de haciendas	N	32	35	44	54
	SP	422,9	197,3	124,5	95,5
	SP Censo	44,3[a]	44,3[a]	24,9[b]	24,9[b]
	%SEA	0,46[a]	0,24[a]	0,20[b]	0,19[b]
Región de producción	N	21	9	12	7
familiar	SP	213,2	178,4	77,1	53
	SP Censo	19,8[a]	19,8[a]	11,1[b]	11,1[b]
	%SEA	0,24[a]	0,09[a]	0,07[b]	0,03[b]
Región de hatos	N	28	8	6	3
	SP	381,7	244,1	256	188,9
	SP Censo	238,0[a]	238,0[a]	149,3[b]	149,3[b]
	%SEA	0,10[a]	0,02[a]	0,02[b]	0,00[b]
Región	N	93	49	81	48
de nueva agricultura	SP	349,7	279,6	207,4	124,7
	SP Censo	100,8[a]	100,8[a]	81,6[b]	81,6[b]
	%SEA	0,45[a]	0,19[a]	0,17[b]	0,06[b]
Estado Bolívar	N	6	3	5	13
	SP	1.294,30	654,7	247,8	407,2
	SP Censo	341,0[a]	341,0[a]	81,6[b]	81,6[b]
	%SEA	0,37[a]	0,08[a]	0,04[b]	0,18[b]

Fuente: Delahaye, 2003. Pacheco, 2002; Parra, 2002; a partir del archivo de inspección de las solicitudes de títulos supletorios, Catastro Rural. Censos agropecuarios de 1961 ([a]) y 1997 ([b]). Cálculos propios.

Notas: N = Número anual promedio de solicitudes.

SP = Superficie promedio (ha) por solicitud.

SP Censo = Superficie (ha) promedio de las Explotaciones Agrícolas (ha) en el censo indicado.

% SEA = Porcentaje de la Superficie de las Explotaciones Agrícolas (SEA) de la región afectado anualmente por las solicitudes de títulos supletorios, según el censo indicado. [a] SEA correspondiente al Censo de 1961; [b] SEA correspondiente al Censo de 1997.

en ellos se observa un proceso importante de titulación vía títulos supletorios. En dos de ellos, son mayoritariamente de mediana superficie. Ya indicamos que Molina L. (1993) había efectivamente presentado, a partir de las indicaciones de la Oficina Nacional del Catastro, altos porcentajes de baldíos: 42% en Lara y 31% en Yaracuy, lo que representa una elevada proporción de tierra pública (no ofrece los datos de Falcón). Los datos del cuadro 4.4 expresan la realidad de una titulación todavía muy activa en las tierras públicas en estos dos estados, donde la propiedad no se había terminado de formalizar a inicio de los años 1960. En el resto de su extensión, la región centro-costera presenta una actividad mucho menor, lo que confirma la propuesta de Ríos y Carvallo.

La Región de producción familiar presenta cifras bajas, que decrecen para alcanzar cifras mínimas al fin del período. Esto confirma la visión de una propiedad ya constituida y titulada a fines de los años 1930, incluso cuando en el Macizo Oriental se terminó este proceso solamente a través de las adjudicaciones y enajenaciones de baldíos de los años gomecistas, como lo indicamos más arriba.

En la Región de hatos, también se observan cifras bajas y decrecientes de solicitudes de títulos supletorios, hasta una casi ausencia de ellas en los últimos años: se ratifica la conformación de la propiedad en los llanos a fines del siglo 19. Sin embargo, las zonas llaneras que integraron la Región de nueva agricultura a partir de los años 1950, presentan lógicamente un proceso activo de titulación: observamos un elevado ritmo anual en dicha región, el cual va decreciendo a lo largo del período, lo que expresa posiblemente el progresivo agotamiento de la frontera agrícola en esta región. Es decir que habría que distinguir, en la Región de hatos, las zonas de titulación completada a fines del siglo 19, de las que no fueron alcanzadas por este proceso (o fueron abandonadas ante los estragos del paludismo y las guerras del siglo 19), las cuales van a ser la sede de la extensión de la Región de nueva agricultura, debido a su alta disponibilidad en tierras públicas.

En fin, el Estado Bolívar muestra una actividad de unas pocas solicitudes anuales, pero de muy extensas superficies, lo cual corresponde a las características particulares de un estado (explotación minera y maderera) que no pertenece a unade las regiones agrícolas históricas definidas más arriba.

Ahora bien, en cada uno de estas regiones, las superficies de la mayoría de los títulos corresponden a tamaños medianos, en cada región, como lo indica el cuadro 4.5. Vemos que se trata de una titulación dirigida esencialmente, a lo largo del período, a la formación de explotaciones medianas.

Cuadro 4.5. Venezuela: porcentaje de la superficie indicada en las solicitudes de títulos supletorios presentadas entre 1958 y 2000, y de las explotaciones agrícolas (censos agropecuarios correspondientes), por tramo de superficie, en los períodos indicados.

Tramo de superficie	Universo	1958-1973	1974-1982	1983-1988	1989-2000
Menos de 50 ha	Títulos	0,8	1,7	3,4	3,4
	Censos	8,4[a]	7,5[b]	7,8[c]	10,7[d]
50 ha a menos de 1.000 ha	Títulos	47,8	69,2	63,6	44,2
	Censos	20,3[a]	25,6[b]	34,3[c]	42,8[d]
1.000 ha y más	Títulos	51,4	29,1	33	52,4
	Censos	71,7[a]	66,9[b]	57,9[c]	46,5[d]

Fuente:Delahaye, 2003, a partir del archivo de inspección de las solicitudes de títulos supletorios, Catastro Rural. Censos agropecuarios de 1961 ([a]) y 1997 ([b]). Cálculos propios.
Notas:[a] Censo de 1961. [b] Censo de 1971. [c] Censo de 1984. [d] Censo de 1997.

Conclusión: los títulos supletorios, instrumento de titulación de medianas superficies para los «nuevos agricultores» comerciales

Los títulos supletorios otorgados en terrenos baldíos entre los años 1958 y 2000 correspondieron principalmente a medianas superficies, y afectaron una proporción relevante del territorio de las regiones de haciendas y de nueva agricultura. Estos rasgos apuntan a un proceso dirigido a la formalización relativamente expedita de los derechos de propiedad necesarios para el desarrollo de las medianas explotaciones comerciales en tierras públicas. Siguiendo lo observado históricamente, esta modalidad del proceso de titulación correspondió a la demanda existente por parte de las explotaciones más dinámicas, y esta adecuación se puede interpretar como resultante de la formación de acuerdos institucionales a nivel local (en la medida en la cual el otorgamiento de títulos supletorios está bajo responsabilidad de actores locales –juez y testigos, con el control del Catastro en materia de cumplimiento formal), que pudieron interpretar el marco legal, en el momento de su implementación, para adecuar el resultado del proceso a las necesidades de los medianos agricultores comerciales.

4.3.4. La titulación vía LRA: fluctuaciones de un proceso

Entendemos el proceso de reforma agraria como la redistribución de derechos en tierras públicas, o adquiridas por el Estado con este fin, a productores sin o con muy pocas tierras. Tal proceso se acompaña con reformas globales en cuanto al desarrollo socioeconómico de los campesinos y proletarios del campo sin tierras, englobando temas esenciales del desarrollo rural. Enfocaremos exclusivamente, a continuación, sus aspectos referidos a la titulación de la tierra. Como ya lo apuntamos, la reforma agraria venezolana otorgó al productor un derecho de propiedad más reducido que lo hicieron los títulos supletorios: el beneficiario no tiene la posibilidad legal de hipotecarlo o venderlo, sin la correspondiente autorización del IAN (artículo 74 de la LRA). En varios trabajos (ver por ejemplo Delahaye, 1995 y 2001), apuntamos a la dificultad para los beneficiarios de completar el trámite de obtención de dicha autorización: los datos disponibles indican que el IAN otorgó solamente algunos permisos al año, mientras se realizaban en la práctica miles de traspasos de bienhechurías fomentadas en tierras afectadas a la reforma agraria[100]. Realizados sin una regulación formal por el Estado, tales traspasos se efectúan en un mercado informal cuyos datos no son de fácil acceso, por su carácter ilegal.

En este punto, se enfocarán sucesivamente el marco institucional de la reforma agraria y las dimensiones cuantitativas de la titulación correspondiente; seguidamente observaremos la situación de los derechos de propiedad de tierra a fines del período, en una perspectiva de equidad y desarrollo sostenible; examinaremos las situaciones de conflictos y violencia a lo largo del período; se observarán finalmente las disposiciones existentes en el período en cuanto al impuesto a la tierra, la titulación de los grupos indígenas, y la cuestión de género.

4.3.4.1. El marco institucional[101]

A partir de 1958, la reforma agraria venezolana ha sido reglamentada por numerosos textos, en el marco fundamental de la Ley de Reforma Agraria de 1960 (LRA). Evocamos más arriba los textos agrarios que la precedieron desde 1945, y tuvieron poca o ninguna implementación. Le sucedió la Ley de

[100] Volvemos sobre este aspecto en el punto 5.2.2.
[101] Este punto actualiza el contenido del punto 3.3.3 de Delahaye, 2003.

Tierras y Reforma Agraria de 2001, reformulada en 2005 y 2010 (LTDA). Ambos textos apuntan directamente a regular la titulación. Cada uno corresponde a un momento particular del tratamiento de la cuestión agraria. Enfocaremos ahora el primero de ellos.

Aludimos (punto 1.3) a las alianzas de clases integradas por industriales y comerciantes que favorecieron a los campesinos en determinadas situaciones de fines del siglo 19 e inicio del 20, para enfrentar a los terratenientes y reducir su renta (vimos que Carlos Marx conceptuaba la renta absoluta como una transferencia de valor generada por la situación de monopolio histórico de la propiedad terrateniente a favor de los dueños de tierra). El voto de la Ley de Reforma Agraria (LRA) de 1960 representa un ejemplo aleccionador de tales situaciones: fue aprobada por unanimidad, con el apoyo de los representantes de los empresarios y de la iglesia católica. La LRA enfatiza el concepto de función social de la propiedad (art. 19): «A los fines de la Reforma Agraria, la propiedad privada de la tierra cumple con su función social cuando se ajusta a todos los elementos esenciales siguientes...»[102] Explicitados en el mismo artículo, estos son, en términos resumidos, la explotación eficiente de la tierra, el trabajo y dirección personales del propietario de la tierra, el cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables, el acatamiento de las normas jurídicas que regulan al trabajo asalariado, y la inscripción del predio en el Catastro Rural. Este conjunto de normas apunta a la «sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra» (artículo 1). No define explícitamente el «sistema latifundista», pero considera que el no cumplimiento de la función social es causal de expropiación (artículo 26) y determina que las fincas de superficie menor que 150 ha de tierras de primera clase (o su equivalente en las otras clases) no son expropiables (artículo 29). El artículo 20 establece que los «sistemas indirectos de explotación de la tierra, como los practicados a través de arrendatarios, aparceros, medianeros, pisatarios y ocupantes», son contrarios a la función social. Es decir que la LRA introduce serias limitaciones al derecho de propiedad de la tierra agrícola, apuntando en particular a aspectos que hemos considerados como características del latifundio tales como la extensión superficial, la explotación extensiva, y el no respecto a la ley del trabajo. Por otra parte, tal como ya lo indicamos, la Ley (art. 52) dispone que «el Estado... procederá inmediatamente a la formación

[102] Las leyes agrarias precedentes no utilizaban el término. Planteaban la inexpropiabilidad de las fincas, explotadas de manera directa, eficientemente y de superficie inferior a límites definidos por clases de suelo.

del catastro» de las tierras y aguas. Además, define los requisitos y procedimientos para las dotaciones, y estipula (art. 74) que los beneficiarios de los derechos adquiridos por dotación del IAN no podrán traspasarlos sin la debida autorización del Instituto. Prevé la adjudicación a través de títulos gratuitos («cuando la condición económica del adjudicatario justifique la dotación para incorporarlo a la vida económicamente productiva de la Nación», art. 62) u onerosos (art. 61). También prevé títulos individuales o colectivos (art. 57). Dispone además (art. 102-108) la constitución de «patrimonio familiar» inalienable e indivisible de las tierras dotadas (esta medida que apuntaba a «proteger» la propiedad campesina, con objetivos comparables a los de la prohibición del traspaso de las tierras dotadas, no fue implementada en la práctica). Es decir que esta ley modificó sustancialmente el marco jurídico de la propiedad agropecuaria y en particular de su titulación.

Para ser más exhaustivo en cuanto a los textos que apuntaron en el período estudiado a regular la adjudicación de derechos de tierras, se puede citar aquí la Ley de Inmigración y Colonización de 1966, la cual fija normas para asignación de baldíos a personas naturales y jurídicas. Su artículo 9 disponía: «Queda facultado el Ejecutivo Federal para conceder a los inmigrados parcelas de terrenos baldíos en adjudicación gratuita, en la misma forma y condiciones que se conceden a los venezolano». Estas normas, si hubieran sido aplicadas, hubieran desempeñado un papel paralelo a las indicaciones de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936, y a la LRA de 1961 (ver una discusión al respecto en CENDES CIDA, vol. 2, 110-111). Sin embargo, no repite las prohibiciones a la venta de las tierras adjudicadas estipuladas en el artículo 74 de la LRA de 1960. No se implementó en la práctica. El trabajo del CENDES-CIDA, (vol. 2,p. 110) consideraba «absurdo» que «esta ley no haga mención en ninguno de sus artículos a la Ley de Reforma Agraria ni al Instituto Nacional». Su extraña promulgación en esta fecha no parece obedecer a una lógica de reforma agraria.

Una medida importante es el decreto 192, del 3 de noviembre 1964, ya citado: transfirió al Instituto Agrario Nacional todos los baldíos ubicados en determinados distritos (especificados en el anexo 23). Cambia sustancialmente el marco legal de la titulación de los baldíos en los distritos afectados: antes de la fecha del decreto, las bienhechurías que se hubieran fomentadas en ellos podían ser objetos de títulos supletorios (los cuales permiten el traspaso comercial de estas bienhechurías por parte del beneficiario); después de esta fecha, solamente pueden ser dotadas en el marco de la LRA de 1960, la cual no permite directamente la realización de tales traspasos (veremos que esta prohibición de traspasos no se cumplió, ni en los terrenos afectados por el

decreto 192, ni en general en los del patrimonio del IAN). Por otra parte, los baldíos afectados por este decreto, y los que lo siguieron con el mismo propósito (aludidos más arriba en el punto 4.3.3.2), son especificados genéricamente (se transfieren «todos los terrenos baldíos» de tal y tal distrito), sin indicación de sus límites, debido al histórico desconocimiento de sus baldíos por el Estado venezolano, aludido en varias oportunidades a lo largo del presente libro.

Otras medidas apuntaron a regularizar la situación del patrimonio territorial del IAN, ante su creciente ocupación por parte de varios tipos de productores sin título:

- El decreto 350 del 20 de agosto 1974 disponía en su primer artículo: «el Instituto Agrario Nacional procederá en el plazo máximo de dos (2) años, a determinar el número, ubicación y tenencia de las tierras adscritas a su patrimonio, ocupadas por terceros hasta la fecha del presente decreto». Agregaba (art. 2): «Dentro del plazo establecido en el artículo precedente, el IAN procederá a recuperar las tierras que hayan salido ilegalmente de su control, o a legalizar la tenencia de aquellas cuando el ocupante reúna las condiciones que estipula la Ley de Reforma Agraria». Estos ambiciosos propósitos no se cumplieron en absoluto: solamente se recuperaron en total 84 terrenos por una superficie de 20.144 ha (Almanzar 1983, p. A-9). Tampoco se realizó el catastro, dispuesto en el primer artículo del decreto, de las tierras del IAN ocupadas.
- El decreto 246 del 23.8.1979, instituía la «regularización de la tenencia» en las tierras del IAN. Disponía la transferencia a los ocupantes de estas, después de sencillos y breves pasos formales, del derecho de propiedad de «su» tierra. El derecho otorgado correspondía a las disposiciones de la LRA (el Instituto guardaba en todos los casos la potestad de autorizar su hipoteca o bien su venta, según el artículo 74 de la Ley), bajo dos formas, manteniendo los criterios ya existentes en materia de dotación, gratuita para «pequeños productores»; onerosa para «medianos productores». Su artículo 20 preveía la realización por la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas, de un «sistema de control de tenencia que suministre información sobre las tierras propiedad» del IAN, «las que le han sido transferidas por Decreto o las afectadas a la reforma agraria». Esta última disposición, promulgada un año después del decreto 350 que preveía la realización del inventario de las tierras del IAN, no tuvo más éxito que éste, y se inscribe en la larga lista de las medidas de catastro de las tierras públicas promulgadas desde la Independencia que no se cumplieron.

Esta combinación de medidas tuvo consecuencias importantes para la implementación de la reforma agraria implementada en el marco de la LRA; se creó o perfeccionó un conjunto de organismos institucionales que cumplieron un papel esencial en la regulación de la propiedad y de la titulación: el mismo Instituto Agrario Nacional (ya creado desde 1949), la Oficina Nacional del Catastro de Tierras y Aguas (reglamentada en el Reglamento de la Ley de Reforma Agraria del 8 de febrero 1967), los Tribunales Agrarios (evocados más arriba) representaban instituciones primordiales. Sin embargo un organismo tan importante para la sostenibilidad de las medidas agrarias, como lo es el Registro de la Propiedad Inmobiliaria, no fue debidamente modernizado, y, por otra parte, su funcionamiento no se insertó en este nuevo marco. El anexo 23 demuestra por ejemplo como se siguieron protocolizando, ilegalmente, títulos supletorios en tierras del IAN en distritos afectados por el Decreto 192, después de su promulgación en 1964. El anexo 24 ofrece otro ejemplo (en el fundo Chingalí, Distrito Turén, Estado Portuguesa): se trata de la protocolización, realizada por el Registro Subalterno, de traspasos de bienhechurías en tierras del IAN, sin la debida autorización de este Instituto requerida por el artículo 74 de la Ley de Reforma Agraria. El anexo 25 reproduce correspondencias oficiales al respecto que muestran cómo, en los primeros años de la implementación de la LRA, funcionarios responsables del Registro de la Propiedad Inmobiliaria han desconocido explícitamente las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria que prohibían el registro de traspasos de bienhechurías en tierras del IAN. Se puede proponer como explicación a tales situaciones de cacofonía administrativa la existencia de objetivos distintos para las administraciones implicadas, sin que se hubiera realizado su sincronización a nivel gubernamental: el Registro apuntaba a brindar legalidad a transacciones realizadas en gran parte con derechos privados de propiedad, mientras las instituciones de reforma agraria se orientaban más específicamente a transferir derechos en terrenos mayormente públicos; éstas se encontraban, a lo largo de cada período de gobierno, bajo la presión más directa de las organizaciones campesinas y de los grupos políticos que apoyaban al gobierno de turno. Ahora bien, paralelamente a esta situación de descoordinación a nivel nacional, la constitución de arreglos institucionales a nivel local, que observaremos repetidamente a lo largo del presente libro, ha podido influir mucho más en los sesgos que se pueden observar en los resultados de la titulación.

Las precedentes líneas muestran como el marco legal de la titulación vía reforma agraria fue sustancialmente modificado a través de reglamentos y decretos en el lapso de vigencia de la LRA. Para nuestro estudio, lo esencial

es probablemente la diferencia entre los derechos de propiedad titulados en tierras del IAN (los cuales no se pueden traspasar sin la autorización del Instituto, escasamente otorgada) y los que corresponden a bienhechurías fomentadas en baldíos no transferidos al Instituto (cuyo traspaso es legalmente posible mediante la figura del título supletorio).

Este considerable esfuerzo de regulación jurídica de la titulación no fue acompañado por una implementación eficiente, siguiendo en esto la suerte de la mayoría de las medidas relacionadas con los derechos de tierra, observadas en el presente libro a lo largo de la historia del país. Muchas de sus disposiciones no se cumplieron, en un grado variable. Hemos aludido por ejemplo al mercado informal de bienhechurías en terrenos del IAN, que contradice las disposiciones legales, que observaremos más adelante. Hasta los propios títulos otorgados por el IAN no fueron a veces reconocidos por determinados organismos oficiales: El periódico «El Nacional» del 01-02-80 («Protesta por Desalojos. Tomada por Campesinos la Oficina del IAN en San Carlos del Zulia») describe un caso en el cual dirigentes campesinos protestaron «por los continuos desalojos violentos por parte de la fuerza pública, que ha irrespetado los títulos de propiedad entregados el pasado día 18 del presente mes...por el Presidente de la República, Luis Herrera Campins». ... «Las autoridades militares se niegan a reconocer estos documentos». Se trata de los asentamientos Caño la Maroma, en San Carlos, y Caño Caimán, en Encontrados: tal aparente desconocimiento de títulos otorgados por el Presidente de la República ilustra las dificultades que ha encontrado, en la realidad, la implementación real del marco legal de la titulación vía reforma agraria.

En conclusión, observamos que es tal vez en el ámbito de la reforma agraria que el marco legal de los derechos de propiedad se corresponde menos con la realidad. Mientras, en el caso de la titulación vía títulos supletorios, se podía observar importantes discrepancias entre los textos normativos y la realidad de su aplicación solamente cuando los terrenos baldíos pasaban a patrimonio del IAN, existe en todos los terrenos del Instituto un proceso de hecho de traspasos de bienhechurías que contradice las disposiciones legales al respecto. Ahora bien, otras instituciones esenciales han sido poco enfatizadas por los sucesivos responsables de la reforma agraria. Se trata del Catastro Rural[103], y del Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

[103] Indicábamos en Delahaye (2003) que habría que enfocar también el Catastro de sus terrenos realizado por el mismo IAN, que no existía evaluación publicada de sus actividades, y que las indicaciones al respecto eran fragmentarias. La situación no mejoró, más bien empeoró desde entonces, como lo veremos.

Sin su modernización sustancial y una armonización de sus actividades, no se pudo llevar a cabo una reforma agraria sostenible, depurada de conflictos recurrentes referidos a derechos de propiedad.

4.3.4.2. La implementación de la Ley de Reforma Agraria de 1960: dimensiones cuantitativas

Enfocaremos en primer lugar los aspectos relacionados con la llamada «presión campesina», es decir las indicaciones que permitan observar cómo evolucionó la demanda de tierra por parte de los potenciales beneficiarios a lo largo del período; en el siguiente punto, aludiremos a la problemática de la afectación de tierras para el proceso de titulación vía reforma agraria; en tercer lugar, examinaremos con más detalles la dimensión cuantitativa de la dotación y regularización de los derechos de tierra otorgados por dicha reforma agraria; aludiremos rápidamente al impuesto a la tierra; enfocaremos finalmente dos problemáticas importantes que deben ser observados al enfocar los programas de titulación:los derechos de los grupos indígenas sobre su territorio, y la problemática del género.

La presión campesina

En la oportunidad del cambio de régimen de 1958, tal como lo vimos en las oportunidades anteriores de 1936 y 1945, la demanda de tierra se expresó a través de invasiones y tomas de tierra. El tomo 2 del informe del CENDES (1969) presenta varios casos: la constitución en 1959 del «Primer Frente hacia la Conquista del Sagrado Derecho al Trabajo que nos reserva la ley natural para la subsistencia» en la Hacienda 'El Nicual' en Aragua» (p. 54), o bien los documentos sobre los «frentes de El Nicual y El Cangrejo». Y considera (p 56) que: «La avalancha de solicitudes…, la incidencia de invasiones y situaciones de hecho…» llevaron el IAN a obviar a menudo requisitos formales. «Así, las fases de parcelación (incluyendo la decisión sobre el propietario), distribución de parcelas, control de beneficiarios y otorgamiento de títulos, o quedaron en manos de los propios campesinos o de sus organizaciones, o tuvieron que esperar años más propicios.» Es decir que la presión campesina sobre el IAN obligó al Instituto a salir del marco formal en los inicios del proceso.

A lo largo del período, la prensa[104] ofrece ecos de movimientos locales o regionales expresando varias formas de presión sobre la tierra. Observemos

[104] Salvo indicación contraria, las citas presentadas a continuación corresponden al periódico El Nacional.

una secuencia en los años 1980. El 22-1-1979: «En fundos de Portuguesa y Cojedes firmes en las tierras invadidas dos mil familias campesinas». Invadieron 3 fundos y plantean: «No hay razón para que 80.000 hectáreas permanezcan ociosas, mientras nosotros no tenemos nada para sembrar»... «Da la impresión de que aquí hay gente de todos los confines de la patria»... «Muestran un estado total de rebeldía y la disposición manifiesta de no salir de aquí, por ningún motivo, hasta que no se les dé tierra para trabajarla». Al inicio del siguiente año (21-1-80) se denuncia: «Sur del Lago: ola de atracos, robo de ganado e invasiones de fincas. Ganaderos acusan al procurador agrario nacional de propiciar la ocupación de granjas y fundos». Tal acusación de complicidad de un funcionario con acciones ilegales es poco común en la época. El 2-3-80, un artículo intitulado: «El IAN no adquirirá fincas invadidas» indica un cierto nivel de alarma oficial, intentando de disuadir los intentos de invasión. Parece haber tenido poco éxito: el 23-3-80, se lee que «Ganaderos de Alpargatón denuncian invasiones de fincas», y, el 27-03- 1980: «Detenidos 50 invasores de fincas en Barinas». El año siguiente, el 12-05-81, El Aragueño informa: «Campesinos tomaron una finca en La Villa»; 150 familias invadieron 300 ha en «Pedregalito», las cuales, subarrendadas, estaban abandonadas. Reclamaban estas tierras al IAN, el cual se les había ofrecido 14 meses antes. El 11-04-1981, dice El Nacional: «En Cojedes, más de mil campesinos aspiran a 28.000 hectáreas de tierras ociosas». Los campesinos llevaban más de 10 años pidiéndolas. Las tomaron hace 10 años, pero no se les repartió la tierra, y alegan que la Guardia Nacional los hostiga, apoyando a los terratenientes. El 13-1-82, se relata a propósito de un fundo que seguirá mucho tiempo siendo bandera de las organizaciones campesinas: «Tomado por campesinos hato «el Charcote». 2.500 campesinos ocupan (simbólicamente) 20 hectáreas (de los 52.000 del fundo, el cual pertenece a la «Compañía inglesa»), porque la Corte Suprema negó la expropiación al IAN. El 9-3-1982, se relata una demanda de otro sector social, bajo el título: «Agrotécnicos invadieron cuatro fincas en Zaraza»; se trata de 4 fundos abandonados, tomados por agrotécnicos cuya solicitud no ha sido escuchada por el IAN. El mismo día, se lee: «Centenares de campesinos tomaron al IAN en Yaritagua» en apoyo a su solicitud de tierras. El mismo año, se anuncia, el 29-7-82: «Campesinos tomaron oficina del IAN» en Valle de la Pascua, para solicitar tierras. Es decir que la presión se ejerce directamente sobre la institución rectora de la reforma agraria. El año siguiente, siguen los movimientos: el 29-12-1983, el diario Ultimas Noticias relata un conflicto: «Invasores del fundo 'Lechosote' en Barinas usan la difamación y la ilegalidad violenta». Noventa campesinos tomaron las tierras. El 8 de marzo de 1984,

El Nacional anuncia: «Invadidas cuarenta fincas en el estado Bolívar» por campesinos pidiendo tierras.

Vimos que el anexo 20 presenta una estimación de la evolución de dicha presión, a partir de las indicaciones de solicitudes campesinas observadas en los expedientes de adquisición de tierras del IAN. Disminuye sustancialmente a lo largo de los años 1958 a 1997, en todas las regiones agrícolas. Compararemos más adelante esta evolución con la de la dotación y de la regularización. La proporción de terrenos (adquiridos por el Instituto, o en trámites de adquisición) cuyo expediente indica una solicitud campesina es de la mitad o más del total en las distintas regiones, con la excepción de la región de hatos, donde es de 38% (en este último caso, se puede pensar que la proporción más baja de terrenos con solicitud campesina se debe a que la relativa estabilidad de la forma de producción del hato, evocada más arriba, no dio un espacio tan abierto para las solicitudes de tierras como se pudo haber dado en las demás regiones). El número promedio de campesinos que solicitan un determinado terreno es importante: más de 55 en todas las regiones.

La disminución observada de la presión campesina sobre la tierra se puede relacionar parcialmente con la reducción de la importancia relativa de la población rural (de 48% de la población total en 1950 a 12,8% en 2001). Aparentemente los jóvenes rurales elegían mayoritariamente la migración hacia la ciudad, y, en 1976, la edad promedio de los campesinos presentes en las tierras de la reforma agraria era ya de 44 años[105]. Estimaciones realizadas en fechas más recientes dan cuenta del envejecimiento de esta población que se renovaba muy poco (la edad promedio de los beneficiarios, según una encuesta llevada a nivel nacional por la Profesora Blanca de Lo Porto, era de 56 años en 1989[106]: no se observaba pues, en la práctica, renovación demográfica alguna). Sin embargo, veremos que la recrudescencia de las invasiones a fines del siglo 20 e inicio del 21apuntará al surgimiento de nuevos factores en esta problemática (ver punto 4.4.2.2).

La afectación de tierras para la reforma agraria

Las tierras afectadas podían ser públicas o privadas. Las tierras públicas fueron transferidas al IAN a través de numerosos decretos, cuyo más importante en cuanto a la superficie implicada es el decreto 192 de noviembre 1964 ya aludido. Estos textos no precisaban la ubicación, la extensión ni los

[105] Ver Venezuela, Instituto Agrario Nacional, 1976, vol. 2, p. 12.
[106] Comunicación oral al autor en 1992.

límites de los baldíos transferidos. Vimos que tal situación está al origen del desconocimiento por el Instituto de la superficie de la mayor parte de su patrimonio territorial, constituida por tierras públicas: la adquisición de tierras privadas no supera los 2,5 millones de hectáreas entre 1958 y 1989 (no existe información al respecto a partir de 1990; sin embargo el continuo decrecimiento del ritmo anual de afectación de tierras privadas que se puede observar en el cuadro anexo 26 apunta a que haya sido más reducido todavía en los años posteriores). Aquí vale la pena remontar a los primeros años de la reforma agraria. No se prestó la debida atención en este entonces a las tierras públicas, a pesar de que representaban más de 50% de la SEA; sectores de izquierda y de Acción Democrática consideraban que la reforma agraria debiera hacerse en tierras privadas, mientras en tierras públicas lo que se hace es colonización (ver un planteamiento en Losada, 1976). Mientras tanto, las tierras públicas fueron ocupadas por otros tipos de productores comerciales, marginando a los campesinos (ver CENDES-CIDA, 1969, tomo 2, pp. 112 y sg, y anexos pp. a/56 y sg.). Incluso, vimos que parte de estas ocupaciones de terrenos públicos eran legalizadas a través de los títulos supletorios otorgados. Entre 1959 y 2000 se observan cerca de 7.000 de estos títulos en una superficie de 1.354.302 ha (cuadro anexo 22.1), es decir 4,5% de la SEA de 1997. La superficie promedio por título es de 300 ha, es decir que se trata mayormente de explotaciones medianas. En su gran mayoría, los agraristas venezolanos, siguiendo el pensamiento de los años 1960, no han querido prestar atención a esta formación de derechos sobre la tierra en terrenos de la nación sino en años posteriores, cuando dichas tierras estaban apropiadas. Vimos en el anexo 24 el ejemplo de la situación en Chingalí (fundo del estado Portuguesa adquirido por el IAN en 1966 después de años de tolerancia de su invasión por medianos productores), debido a esta falta de interés. El anexo 26 indica una superficie total de las adquisiciones de tierras privadas en el período, de 2.956.084 ha. El ritmo anual de tales adquisiciones disminuyó rápidamente: 145. 002 ha en 1958-1973 (0,55 de la SEA de 1971), 43.973ha en 1974-1982 (0,14% de la SEA de 1985), 30.040 ha en 1983-1989 (0,10% de la SEA de 1985). En cuanto a la extensión del patrimonio territorial del IAN formado en tierras públicas, esta no era conocida con exactitud por ser constituida, como lo vimos, a partir de transferencias de terrenos baldíos no catastrados, cuya superficie no se conocía.

Sin embargo, otras fuentes permiten una evaluación más precisa de patrimonio territorial del IAN de origen público. En 1975, el informe final de

una Comisión de evaluación y reestructuración de los organismos de Reforma agraria, nombrada por el Presidente de la República (Venezuela, Presidencia de la República, 1975), ofrecía los datos presentados en el anexo 27 en cuanto al origen de las tierras adquiridas por el IAN entre 1959 y 1973. A pesar de ser presentadas por una Comisión Presidencial, las cifras del cuadro 27.1 de este anexo pueden prestar a discusión. La superficie de tierras de origen público indicada (6.348.224 ha) no se corresponde con la de los baldíos transferidos al IAN en el mismo período, según la Oficina del Catastro, que es de 5.810.345 ha (Memorias y Cuentas del MAC años 1958-1973, ver Delahaye, 1995). La diferencia (537.879 ha) corresponde posiblemente a tierras de origen público no baldías, tales como las que pertenecían al dominio privado de la nación. Y otra observación confirma las dificultades que presenta la evaluación del patrimonio territorial del IAN. En efecto, la misma Comisión Presidencial distinguía (Venezuela, Presidencia de la República, 1975, p. 52) el «fondo real» de tierras del IAN, «aquellas tierras que están adscritas al patrimonio del Instituto», y el «fondo potencial», «tierras que por Decretos han sido transferidas por el Ejecutivo Nacional al Instituto, las cuales no ha sido incorporadas a su patrimonio, por cuanto no se ha determinado su ubicación ni la cantidad de las mismas». La Comisión diferenciaba de esta manera los baldíos mensurados (indicados en el anexo 27), y los baldíos no mensurados, que no aparecen en las estadísticas. Ofrece, como ejemplo de tierras del «fondo potencial», los baldíos transferidos al IAN a través del decreto 192 del 3.11.1964; ahora bien, el estudio del CENDES-CIDA evalúa la superficie de las tierras abarcadas por dicho decreto en 6.675.361 ha (CENDES-CIDA, 1969, T.1, p. A-15). Esta superficie resulta ser del mismo orden de magnitud que la del total del «fondo real», incluidas en el cuadro 27.1 cómo tierras de origen público. Pareciera pues que el patrimonio territorial de origen público del IAN en 1973 pudiera representar más del doble de lo indicado en este último cuadro. Constatamos que existía une extrema indefinición respecto a la situación exacta, los límites y la superficie de este patrimonio, que reflejaba la continuidad del histórico desconocimiento por parte del Estado, del fondo de tierras públicas, enfocado en los precedentes capítulos. Las tentativas realizadas para enfrentar esta situación, tales como el decreto 192 de 1964, o bien la Investigación de la tenencia del IAN en 1969 (Martel, 1977, p. 80)[107], no tendrán suficientes resultados. Esta situación

[107] Investigación considerada por el mismo autor como una tentativa que apuntaba esencialmente a mejorar y a ordenar el conocimiento, por parte del IAN, de son patrimonio territorial (Martel 1977, p. 80).

permitirá el desarrollo del proceso de invasión de las tierras públicas por parte de las medianas explotaciones modernas, examinadas en las precedentes páginas. Corresponde a las regiones de frontera agrícola, donde, en muchos casos los baldíos habían sido transferidos a través del decreto 192 al patrimonio del IAN. O sea, ya en 1974, el IAN tenía un conocimiento de una parte de la superficie de su patrimonio en terrenos de origen público, la cual apuntaba a una cifra superior a 12 millones de hectáreas.

En 1974-1982, el Catastro Rural delimitó 1.001.460 ha adjudicados al IAN, y 2.046.527 ha en 1983-1990 (anexo 27). Agregados a los 12.000.000 ha indicados para 1958-72, se puede evaluar la transferencia mínima de tierras públicas al IAN como superior a los 15 millones de ha, entre 1958 y 1990 (no existen datos de catastro de baldíos transferidos al IAN después de 1990). Queda claro que el IAN no tenía la capacidad operacional de catastrar las tierras públicas de su patrimonio, siguiendo la tendencia histórica del Estado venezolano observada desde 1821. Se puede pensar que este patrimonio era superior, al fin del período, a quince millones, al agregar los 2.320.000 ha de tierras privadas adquiridas.

Observamos que el patrimonio territorial del IAN se constituyó esencialmente a partir de tierras públicas, mientras la adquisición de tierras privadas disminuía constantemente a lo largo del período. Sin embargo, la imprecisión del control del patrimonio no permite conocer su alcance exacto en términos de superficie, muy probablemente mayor que la mitad de la SEA a fin del período.

La dotación y la regularización

Los datos disponibles

El cuadro 4.6 indica un ritmo anual sustancialmente más elevado que las pocas unidades anuales observadas en los procesos de titulación de los períodos anteriores, y que lo titulado con el otorgamiento de títulos supletorios. Sin embargo, este ritmo presenta variaciones importantes: del ímpetu de la dotación en los primeros años del proceso, se pasa a una actividad menos intensiva, mientras la regularización de situaciones de hecho en tierras del IAN, en el marco del decreto 246 del 23.8.1979, abarca un universo mucho más importante. El cuadro anexo 28 ofrece cifras globales[108], que indican

[108] Hay que observar que,según las fuentes y los períodos, las estadísticas de dotación y regularización adolecen de discrepancias, que aumentan a lo largo de los dos períodos estudiados en este capítulo.

que la regularización abarcó anualmente más de dos veces la superficie titulada a través de la dotación entre 1979 y 1990 (último año para el cual se dispone de cifras desglosadas). Tal como ya lo observamos a lo largo de la historia del país, la medida de regularización de situaciones de hecho abarca una superficie mucho más amplia que la de titulación inicialmente implementada. Vale la pena acotar sin embargo que las tierras «de origen público» afectadas a la reforma agraria corresponden en la mayoría de los casos a explotaciones privadas instaladas en terrenos baldíos, cuyos derechos están o no reconocidos a través de títulos supletorios. La terminología, usada comúnmente para ellas de «tierras públicas», no se corresponde exactamente con la realidad. Más bien refleja el desinterés de numerosos agraristas, desde la década de los 1960, ante la afectación de tierras baldías al proceso. Se trata de dos derechos de propiedad presentes sobre la misma tierra, él de la Nación propietaria del suelo y él del ocupante propietario de las bienhechurías, lo que es una posibilidad frecuente en toda sociedad, como lo vimos en el capítulo 2.

Por otra parte, las cifras del cuadro 4.6 indican un ritmo de dotación decreciente a lo largo del período, que se puede relacionar con las del anexo 20, que enseñan una constante disminución de la presión campesina. A partir de 1979, la regularización afecta una superficie mucho mayor que la dotación, lo que podría expresar la presión de productores que pidan la regularización de sus derechos, en particular para poder respaldar algún préstamo con garantía hipotecaria. La superficie promedio dotada o regularizada está siempre mayor que 29 ha, quiere decir que, incluso en la dotación existen otorgamientos de medianas superficie. En promedio, la superficie promedio atribuida vía dotación (34,5 ha) no resulta ser muy inferior a la atribuida vía regularización (41,3 ha), siendo el promedio superficial atribuido por las dos vías de 37,1 ha[109]. Incluso, se observa en 1979-1982 una superficie promedio mayor en las dotaciones (60,1 ha) que en la regularización (38 ha).Se pueden comparar estas cifras con el promedio de superficie de las explotaciones censadas a nivel nacional en 1997, el cual es de 60,0ha, que se equipara con el promedio superficial de las dotaciones. Pareciera ser que, en la implementación tanto de la dotación como de la regularización, hay un solapamiento de las categorías de productores, en particular medianos productores resultan a menudo beneficiados en la dotación. Volveremos sobre este punto ahora, a propósito de los títulos onerosos.

[109] Cifra obtenido de los datos del anexo 28 (superficie total atribuida/número de instrumentos otorgados).

Cuadro 4.6. Ritmo anual de dotación y regularización de la reforma agraria (1958-2000, número de familias -N.F., y superficie en ha - Sup.)

Período	1959-73	1974-78*	1979-82*	1983-89	1990-2000	1958-2000
N.F. dotadas por año	11.312	1.099	2.478	2.643	n.d.	6.921**
Sup. promedio dotada por año	331.840	173.596	148.992	89.373	n.d.	238.677**
Sup. promedio parcela dotada	29,3	158	60,1	33,8	n.d.	34,5**
N.F. regularizadas por año	No aplica	No aplica	16.750	5.908	n.d.	9.850***
Sup. promedio regularizada	No aplica	No aplica	636.093	275.694	n.d.	406.748***
Sup. promedio parcela	No aplica	No aplica	38	46,7	n.d.	41,3***
N.F. total***** por año	11.312	1.099	19.228	8.551	5.435	8.852
Sup. total***** por año	331.840	173.596	785.085	365.067	176.155	328.832
% superficie total por año en SEA	1,25%	0,66%	2,50%	1,25%	0,59%	0,95%
	SEA1971	SEA1971	SEA1984	SEA1884	SEA1997	SEA****

Notas: no se tomaron en cuenta los años sin datos (1992 y 1999) para el cálculo de los promedios anuales.
SEA 1971 = Superficie de las explotaciones agrícolas en el censo de 1971.
*Se divide el lapso 1974-1982 en dos momentos, antes y después del decreto 246 de regularización de la tenencia. ** 1958-1978. ***1979-1989. ****SEA promedio en el período. ***** NF total dotación y regularización.
Fuente: Cuadro anexo 28, a partir de los datos oficiales y de los censos agrícolas en los años referidos.

Títulos gratuitos u onerosos: el auge de la titulación de medianos productores

Los títulos, definitivos o provisionales, pueden tener un carácter gratuito u oneroso. Estos últimos están previstos por la LRA (art. 61). Los informes anuales del IAN las mencionan solamente en 1973 (los datos que reportan al respecto son inferiores a los del Registro Agrario de la Consultoría Jurídica del Instituto, que indica dotaciones onerosas desde el año 1958, por un total de 381 títulos definitivos en 31.787 ha, superficie poco importante).

Ciertas de estas dotaciones onerosas se registraron con la omisión de la interdicción de reventa establecida en la LRA. Se pueden encontrar algunas actas de este tipo protocolizadas en los libros del Registro de la Propiedad en determinados distritos (en particular en Turén, en los años 1960). Corresponden posiblemente a un arreglo local (¿un «olvido»?), al momento del registro de la operación. Pero, en la gran mayoría de los casos, esta interdicción se transcribió.

Es difícil determinar si la existencia de una dotación onerosa facilitaba o no la reventa de parte del beneficiario: no existen datos explícitos al respecto, debido a la ilegalidad formal de tales transacciones. Sin embargo se puede pensar que la existencia de un título (provisorio o definitivo) sobre una parcela no favorecía particularmente la estabilidad del beneficiario: en un trabajo anterior, constatamos que, al nivel nacional y entre 1969 y 1974, el porcentaje de beneficiarios que abandonaron su tierra es de 31,6 cuando hay un título, y de 31,4 cuando no hay (Delahaye y Richter 1982, vol. 1, pp. 123 y sg.). Llambi y otros (1978, p. 468) consideraban que «...la propiedad o no de la tierra no ha servido, por lo tanto, de freno a la proletarización. La dotación de tierras con fines de reforma agraria tampoco». Contrariamente a las afirmaciones de los responsables sucesivos de la reforma agraria, la posesión de un título sobre la tierra dotada no ha estabilizado al beneficiario. Podemos pensar que la situación de mayor mercantilización de una tierra dotada de un título facilitaba más bien las transacciones informales sobre las bienhechurías.

Aludimos (punto 4.2) al surgimiento y desarrollo de medianas explotaciones de tipo «moderno», esencialmente en tierras públicas (observado por ejemplo en Briceño y otros, 1978, t. 1, pp. 129 y sg., así como en CENDES, 1977, p. 97). Los empresarios reclamaban, desde los primeros años de la reforma agraria, el acceso a estos terrenos. En este sentido, por ejemplo, abogaba la «carta de la agricultura nacional» de 1966[110], firmada por las organizaciones nacionales de agricultores (FEDEAGRO) y de ganaderos (FEDEGANADEROS), que exigían el acceso de los empresarios a las tierras públicas. Este documento criticaba la promulgación, en el mismo año, del decreto 192 que transfería al IAN varios millones de hectáreas de terrenos baldíos, lo que hacía más difícil, en principio, la regularización de su ocupación. Estos planteamientos se vieron fuertemente adversados por parte de las organizaciones campesinas, muy especialmente por la FCV[111], que, en particular, rechazó la posibilidad de la regularización de las ocupaciones a través del otorgamiento de títulos de tierras del IAN. Vimos el caso ejemplar de las luchas a propósito del caso de Chingalí en Portuguesa. Tal regularización se realizó sin embargo, sin ser objeto de alguna publicidad, a partir de 1965. Se encontraron algunas indicaciones en este sentido en el Registro Agrario de la Consultoría Jurídica del IAN: el cuadro 4.7 da los resultados correspondientes. Se refiere exclusivamente a las dotaciones de una superficie de más de cincuenta hectáreas, de carácter oneroso. Se trataba, pues, de

[110] Ver CENDES-CIDA, 1969, t. 1, pp. A 98 y sg.

[111] Numerosos ejemplos se encuentran en CENDES-CIDA, 1969, t. 1.

empresarios. Estas dotaciones eran poco numerosas, y no aparecían en las estadísticas presentadas en las memorias anuales del Instituto. Sin embargo, en la del año 1970, se formularon alusiones relacionadas con la necesidad de regularizar la situación de las tierras públicas ocupadas, sin que se mencionaran las características de sus ocupantes (Venezuela, IAN, memoria anual 1970, pp. 28 y sg.). En esta misma memoria, varias de las operaciones de dotación indicadas correspondían claramente a tales regularizaciones; estaban a favor de medianos productores, dadas las superficies en juego (están incluidas en el cuadro 4.8). En 1971 apareció por primera vez, en la memoria, la mención explícita de «mediano productor», a propósito de numerosas dotaciones, aun cuando se trataba de superficies menores. En 1972 y 1973, se mencionaron masivamente las «dotaciones a medianos productores» llamadas también a veces «dotaciones especiales». El cuadro 4.8 resume los datos correspondientes de las memorias. Indica un claro aumento de las dotaciones mediana superficie a inicios de los años 1970, que anunciaba la importancia de tales dotaciones observada en el cuadro 4.6 para los años 1974-78. El decreto 246 de 1979 vino a oficializar la prioridad creciente que se daba en la regularización de la tenencia a favor de medianos productores.

Cuadro 4.7. Venezuela: dotaciones «onerosas» de superficies mayor que 50 ha (1958-1969) inscritas en el Registro Agrario del IA N

Año	1958-64	1965	1966	1967	1968	1969	1965-69
Número	0	1	0	2	19	14	36
Superficie total (ha)	0	48	0	1.023	4.356	4.236	9.663
Promedio (ha)		48		511,5	229,2	302,6	268,4

Fuente: Registro Agrario del Instituto Agrario Nacional.

Cuadro 4.8. Venezuela: dotaciones «a medianos productores» según las memorias anuales del Instituto Agrario Nacional

Año	1970	1971	1972	1973	Total
Número	617	433	510	558	2.118
Superficie total (ha)	110.635	13.490	215.693	191.040	530.858
Promedio (ha)	179,3	32,2	422,9	342,4	250,6

Fuente: Memorias anuales del Instituto Agrario Nacional
Nota: [1]En este total, 2.020 hectáreas son de origen privado. Todas las demás dotaciones incluidas en el cuadro corresponden a regularizaciones de ocupaciones de tierras públicas, de distinto índole.

Se nota que las operaciones de dotación de tierras del IAN a medianos productores se iniciaron, sin mayor publicidad, al fin de los años sesenta. El debilitamiento de la importancia relativa del voto campesino, pero también la pérdida del control del gobierno por parte de «Acción Democrática»[112] en las elecciones de 1968 pudieran explicar la modificación de la actitud del IAN. Las alusiones ya vistas de la memoria anual del instituto en 1970, y de las menciones, explícitas a partir de esta fecha, a dotaciones a medianos productores, traducían este cambio en los hechos. Sin embargo, tal reconocimiento tardío de la ocupación de tierras públicas por parte de los medianos productores, concernía solamente una fracción de la invasión real: las 530.000 hectáreas indicadas en el cuadro 4.8 representaban una pequeña parte de la tierra ocupada en la realidad, como lo veremos. Por otro lado, no se trataba de una regularización en plena propiedad. Más de 80% de los títulos otorgados no eran definitivos. Vimos que todos los títulos, aun «definitivos» y denominados «de propiedad» estaban sujetos, según las disposiciones del artículo 74 de la LRA, a restricciones que hacían legalmente imposible la reventa de la tierra correspondiente en el marco legal existente. El proceso de regularización administrativa de la ocupación de las tierras públicas por parte de medianos productores seguía siendo incompleto, pero se abría una vía que iba a ser usada cada vez más para resolver las situaciones de hecho: su legalización (incompleta) por intermedio del IAN.

Los datos presentados en el cuadro 4.9 permiten evaluar el impacto regional de la reforma agraria entre 1960 y 1993[113]. Indican que la superficie promedio de los terrenos titulados a través de la regularización resultó inferior a la de los terrenos dotados, salvo en la región de hatos. Esto confirma que la dotación tituló una proporción importante de medianos productores, como lo observamos más arriba. En cada una de las regiones agrícolas, se observa una extensión regularizada tres veces superior a la dotada. En el estado Bolívar, donde la superficie dotada es importante (corresponde a 18,8% de la SEA 1961, cuando en las regiones agrícolas históricas no pasa de 8,2%), la regularización resulta ser superior a la dotación en solo pocos puntos porcentuales de la SEA1961. El tamaño de los terrenos dotados y regularizados resulta incluso, en este estado, superior al tamaño promedio de

[112] Cuyo sector agrarista que controlaba la FCV desde 1958 pudiera haber frenado las dotaciones a los medianos productores, cuando este partido estuvo al gobierno. Ver Delahaye, 1979, pp. 217 y sg.

[113] Los datos para los años anteriores a 1960 y posteriores a 1993 no se pueden obtener desglosados a nivel regional. Se presentan a nivel nacional en el cuadro 4.6 a partir del anexo 28. Sin embargo, la fuente de cada cuadro es distinta, y las cifras globales no coinciden exactamente.

las explotaciones según el censo de 1997. Esto significaría paradójicamente que la reforma agraria tituló en este estado terrenos cuya superficie promedio es mayor que la de las explotaciones agrícolas en general. La problemática de la dotación y regularización en este estado tiene características específicas que merecerían un estudio particular, no contemplado en el marco del presente libro. Ahora bien, en todos los casos, la superficie dotada y regularizada anualmente representa más de 0,65% de la SEA (cuadro 4.9): resulta ampliamente mayor que la superficie afectada por las solicitudes de títulos supletorios (estos nunca llegaron a representar anualmente más de 0,31% de la SEA de Venezuela-cuadro 4.4). En término de superficie promedio, observamos en las regiones cifras del mismo orden de magnitud como promedio superficial de los terrenos dotados o regularizados, salvo en la región de hatos. Se confirma que varios terrenos medianos fueron otorgados en dotación.

Otro aspecto se refiere a los títulos provisionales y definitivos. No estaba prevista tal distinción en la Ley de 1960. Aparecieron administrativamente, si se puede decir, en los informes anuales del IAN, a partir de 1969. Era posiblemente una respuesta a la necesidad de entregar títulos a pesar de las

Cuadro 4.9. Dotación y regularización de la tenencia entre 1960 y 1993, por patrón de ocupación del espacio, sin incluir el Estado Bolívar

		PUC	PUD	PRD	PCP
	Número	**9.476**	**8.149**	**13.146**	**13.047**
Dotación	Superficie (ha)	185.984	133.944	525.365	578.348
	Sup. prom. (ha)	19,6	16,4	40	44,3
	% SEA 1961	6,4	7,1	5	8,2
	Número	27.870	28.816	27.061	41.241
Regularización	Sup. (ha)	539.613	417.316	1.811.317	1.819.435
	Sup. prom. (ha)	19,3	14,5	66,9	44,1
	% SEA 1961	18,7	22,1	17,1	25,8
	Número	37.346	37.965	40.207	54.288
Total	Sup. (ha)	725.597	551.260	2.336.682	2.397.783
	Sup. prom. (ha)	19,4	14,5	58,1	44,2
	% SEA 1961	25,8	29,2	22,1	34

Fuente: Delahaye 2003, a partir de Venezuela, MAC: Evaluación de la Reforma Agraria (MAC, IICA, IAN, 1995), diskette adjunto. Censo Agropecuario de 1961. Cálculos propios.

complicaciones administrativas que frenaban el proceso. Las fuentes disponibles (ver Delahaye, 1995) permiten estimar, entre 1960 y 1973, 25.409 títulos definitivos, y 155.557 títulos provisionales entregados. Estas cifras disminuyen con el tiempo: se observa, entre 1974 y 1981, 2.822 títulos definitivos, y 9.980 provisionales (no existen estos datos diferenciados para la dotación en los años posteriores). En el marco de la «regularización de la tenencia», se otorgaron 9.330 títulos definitivos y 54.349 provisionales entre 1979 y 1982. La evaluación de la reforma agraria realizada en 1994 por el IAN, el MAC y el IICA, observó que del total de 151.109 títulos otorgados entre 1960 y 1989, solamente 49.452 (menos de un tercio) eran definitivos. Todas estas indicaciones apuntan en un mismo sentido: el artículo 14 del decreto 246, el cual disponía un plazo máximo de un año para que el IAN transformara en definitivos los títulos provisionales otorgados en el marco de la regularización de la tenencia, no pudo ser cumplido por el Instituto.

Un último aspecto de la dotación en el marco de la reforma agraria corresponde a los llamados títulos llamados de uso, goce y disfrute, otorgados por el IAN previa autorización del MAC en baldíos no transferidos (implementados en 1979 por el Decreto 246 sobre regularización de la tenencia de la tierra, en su artículo 15). Duque (2003, pp. 96-97)) indica 2.890 títulos de este tipo otorgados hasta 1999. No poseemos otras indicaciones al respecto que permitan observar cuales grupos sociales han sido beneficiados con ellos, ni cuales superficies han sido tituladas a través de ellos.

Observamos que la implementación de la reforma agraria produjo, a lo largo del período de vigencia de la LRA, efectos ya característicos de los programas de tierras implementados en Venezuela desde muchos siglos. En el curso de su implementación, se sesgan los objetivos proclamados inicialmente. La «regularización de la tenencia» abarca una superficie poseída informalmente que resulta ser tres veces mayor que la que corresponde a la tierra dotada legalmente en el mismo lapso (cuadro 4.9). Paralelamente, como lo veremos en capítulo 5, el mercado informal de bienhechurías en los terrenos del IAN aludido más arriba, desarrollado fuera del control del IAN previsto en la LRA, lleva a un reagrupamiento de las parcelas dotadas inicialmente, y los derechos de las tierras así compradas se regularizan posteriormente. Quiere decir que existía un poderoso proceso de formación de mediana propiedad cuyos resultados examinaremos más adelante. Podemos pensar que esta situación es el producto de acuerdos institucionales formados a nivel local (un estudio de caso en Cojedes se encuentra en Molina G., 2001). Estas situaciones de ilegalidad en las transacciones informales tienen varias consecuencias. Por

un lado, el campesino «beneficiario», siendo el actor más débil en un escenario donde la regulación por el Estado está sesgada localmente, es perdedor: veremos (capítulo 5) que el precio de las bienhechurías que vende es sustancialmente inferior al de la tierra en el mercado formal. Por otro lado, el mismo comprador de las bienhechurías ha tenido que pagar un elevado costo de transacción debido al carácter informal de ésta (Páez –2002- muestra que corresponde a diez veces el costo de transacción que asumió el beneficiario directo para obtener su parcela en un asentamiento del Municipio Zaraza; Rodríguez –2001- calculó una relación de tres a uno en. un. caso del municipio Zamora) y asume además el riesgo que finalmente no se le reconozca su compra de terreno, lo que puede contribuir a disminuir su eficiencia como empresario. Desde un punto de vista tanto social como productivo, tales situaciones son negativas.

En los últimos años, la investigación IICA, MAC, IAN (1994) indica un universo de ocupantes de las tierras del IAN marcado por la precariedad: 48% ocupantes desprovistos de títulos, 27% con títulos definitivos, 24% con títulos provisionales[114]; curiosamente, el 1% corresponde a «aparceros», situación expresamente prohibida por la LRA (art. 15).

Los derechos de tierra al fin del período de la LRA: ¿equidad?[115]

Para evaluar globalmente el proceso de dotación de derechos de tierra en los años de la LRA, trataremos ahora de presentar un cuadro con una visión amplia. Nos detendremos no solamente en la presentación de los datos existentes en cuanto a los derechos de propiedad sobre la tierra al fin del período de vigencia de la LRA, sino también en aspectos esenciales tales como la claridad de la definición de estos derechos y su transparencia, en el acceso equitativo[116] a estos derechos por parte de los distintos agentes

[114] Estas cifras dan a pensar que las ventas informales fueron más corrientes en parcelas con títulos provisionales; hemos visto que se otorgaron mucho más provisionales que definitivos.

[115] Este punto retoma los elementos de un artículo anterior: Delahaye, O. 2007. Tenencia de la tierra y desarrollo rural sostenible: algunos puntos para la reflexión en el caso venezolano. Agroalimentaria. (23):11-20. El autor agradece a dicha revista la autorización para utilizarlos.

[116] 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 a lo largo de las páginas precedentes y en Delahaye, 2001 y 2003). Para una exposición general sobre la equidad, se puede ver por ejemplo D'Elia y Maingon, 2004.

sociales, y en la observación de las instituciones orientadas a la prevención y resolución de los conflictos sobre propiedad de la tierra, en cuanto a su definición y su funcionamiento. La equidad en la titulación es un factor esencial de la sostenibilidad del desarrollo: una estructura de derechos de tierra inequitativa origina problemas y conflictos para las generaciones siguientes, al generar inequidad intergeneracional.

a) La claridad de la definición de los derechos y la transparencia de la información existente refieren a la precisión necesaria del *contenido del derecho* mismo (puede corresponder a ocupación, propiedad privada, dotación, arrendamiento, u 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). Observamos su relación con las características de la mercantilización de la tierra enfocadas en el capítulo 2. Veamos algunas indicaciones al respecto en el caso venezolano.

El cuadro 4.10 enseña la proporción de los distintos tipos de derechos reportados en el censo agrícola de 1997, en los últimos años de vigencia de la LRA. Los examinaremos desde el punto de vista de la claridad de su definición, y de la correspondencia de las cifras con la realidad (quiere decir

Cuadro 4.10. 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: Delahaye, 2007, a partir del Censo Agropecuario de 1997.
Notas: 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). *el Censo utiliza el término de «tenencia»;

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 particular a la información).

Estas cifras apuntan a varios aspectos:

- La importancia relativa de la propiedad privada se encuentra fuertemente sobrevalorada en el censo (74.77% de la SEA). Esto se debe tanto a la amplitud de la definición censal (que se refiere a la producción «a modo de propietario»), como también (lo evocamos ya en el punto 4.3.3.2) 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, vimos que Molina L. (1993), ofrece indicaciones mucho mayores que 68% de baldíos en los terrenos catastrados en varios estados, y que observaremos (ver punto 5.2.1 y anexo 33) una proporción de la superficie de bienhechurías en baldíos de los terrenos intercambiados en el mercado entre 1958 y 1990 en varios distritos (ahora municipios), mucho mayor que la del censo.
- La ocupación está por su parte subvalorada: la proporción de tierras públicas ocupadas dentro de la SEA es 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 1991, como lo indicamos más arriba (ver anexo 28 y cuadro 4.6). Esto representa, a través de la sola regularización, una proporción ocupada de más del 21% de la SEA
- 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 IAN cubre más de 15 millones de ha; por otra parte, veremos que la tierra dotada o regularizada desde 1958 en el marco de la LRA cubre 13.810.000 ha. 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 *et al*, 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 pareciera 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 2000 (Cuadro 4.4): si se agrega a esta cifra los títulos otorgados antes de 1958 (vimos que este dato no se puede verificar, sin embargo pareciera ser bastante inferior a lo titulado después de esta fecha) obtenemos cifras en un orden de magnitud comparable con la indicación del censo (5,59%) reportada en el cuadro 4.10 y las de las fuentes administrativas disponibles.

Es decir que los datos censales subestiman considerablemente la superficie de las tierras públicas en general, y sobrevaloran 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. Vimos cómo la indefinición y falta de transparencia de los derechos de propiedad de la tierra perdura desde los inicios del período colonial.

b) El acceso a las instituciones: 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 los derechos de tierra, es decir, además del IAN, las instituciones encargadas del Catastro Rural, del Registro de la Propiedad, de los tribunales con jurisdicción sobre los conflictos de derechos de tierra. La revisión de las políticas de titulación de tierras en Venezuela muestra la permanencia del sesgo, observado en las páginas precedentes desde la colonia hasta los últimos años del siglo 20: los sucesivos programas implementados han favorecido esencialmente a algunos grandes propietarios durante la colonia y el período agro exportador hasta 1958. 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 un aumento de la importancia relativa de la superficie controlada por las medianas explotaciones. Ya apuntamos que se puede explicar estas últimas cifras por la importancia de superficies medianas otorgados por el IAN, así como por el funcionamiento del mercado ilegal de bienhechurías en tierras del IAN, el

cual reestructuró los derechos de tierra 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 que esté más alta que la de los pequeños agricultores. Lo observaremos con más detalles en el capítulo siguiente.

c) ¿Desarrollo sostenible?: El déficit histórico de equidad en cuanto al acceso a la información y a las instituciones que regulan la adquisición y la transmisión de los derechos a la tierra existe todavía a fines del período; si bien la conflictividad abierta en cuanto a los derechos de tierra parece haber disminuido su nivel histórico, y sus manifestaciones en cuanto a los reclamos sobre la tierra han sido menos frecuentes en los últimos años del lapso de la LRA, las condiciones de un desarrollo sostenible no están dada en cuanto a la estructura de los derechos, y la potencialidad conflictiva que esta puede manifestar, como lo observaremos en los años siguientes, en los años de la LTDA (punto 4.4.).

El impuesto a la tierra

El artículo 20 de la LRA prevé: *«El Estado gravará preferiblemente las tierras incultas u ociosas, o cultivadas indirectamente, mediante cargas fiscales progresivas en las condiciones que se establezcan en las Leyes respectivas, sin perjuicio de la expropiación en los casos previstos en esta Ley.»*A parte del ensayo regional en Apure en 1938 que fracasó, reseñado más arriba, es el primer texto legal implementado en el país que establezca un impuesto a la tierra. Sin embargo, no ha sido aplicado, ni aludido públicamente por los sucesivos responsables del proceso.

Conflictos y violencia

El capítulo 3 ofreció relatos de la violencia que impregnó históricamente la lucha por los derechos de tierra en Venezuela. En el punto anterior (4.2) observamos la presencia de conflictos los años de la transición 1936-1957. La violencia siguió a lo largo de los años. Citemos un caso ejemplar, en Apure. Las «Ultimas Noticias» del 15 de marzo 1994 titulan: «Por defender a familias campesinas fue asesinado abogado José Ramírez». Este trataba de hacer cumplir un amparo constitucional del tribunal agrario del estado Apure en el fundo Párate Bueno, «a favor de 20 familias campesinas que reclamaban el derecho a unas tierras baldías» usufructuadas por «un médico terrateniente». Dedicaremos ahora un espacio a la violencia en el Distrito Colón, el cual, como lo veremos, pareciera representar un paradigma de la violencia histórica

en el campo venezolano[117]. En este distrito, la formación de los derechos de tierra ha resultado ser el punto focal de numerosos conflictos, signados por una violencia que persiste hasta los años actuales. Un artículo («el Nacional» del 17/6/1991), bajo el expresivo título: «la violencia en el sur del lago viene desde la conquista», explica: «La codicia por sus tierras fértiles, generadoras de riqueza, ha venido sembrando la muerte. Primero fueron los expedicionarios alemanes y españoles, luego los aborígenes en defensa de sus tierras, más tarde las transnacionales y, ahora, los estados vecinos y hermanos más los cuerpos de seguridad del Estado». La lista de los autores de la violencia se inicia en el texto citado con los piratas, temidos mucho tiempo en la región. Nuevos actores aparecen en el lapso estudiado. Varios artículos exponen hechos que ilustran esta violencia de origen múltiple:

- «El Nacional» del 22 de marzo 1985 («denuncian IAN, ganaderos y campesinos: invasión de tierras y guerrilla en la frontera»). Los reclamos están dirigidos en contra de la invasión llevada a cabo por campesinos colombianos y de la inseguridad reinando en los estados Táchira, Apure, Zulia; en el distrito Colón protestan las incursiones de la guerrilla.
- «El Nacional» del 10 junio 1991 («el narcotráfico tiene bases al sur del lago de Maracaibo»). Se han detectados transportes de cocaína por camión, escondida en plátano.
- «El Nacional» del 25 junio 1991 («la guerrilla ha trasladadola frontera de Tres Bocas a la vía Machiques Colón»). Un consejero municipal del Municipio Catatumbo plantea que la guerrilla colombiana actúa impunemente en la zona del Catatumbo (tres secuestros en dos meses, uno de ellos un día después de la promesa del jefe militar del Zulia de que no iban a producirse más secuestros). Para él, el ejército «no ha venido a proteger la frontera, sino ha venido para custodia y seguridad de tres grandes o cuatro [sic] ganaderos millonarios, porque en estas haciendas exclusivas se ha instalado el ejército.» Mientras tanto, la guerrilla «viene actuando y movilizándose con toda libertad».
- «El Nacional» del 15 de julio 1991 («un secuestro por mes en frontera del Catatumbo»).

Los conflictos en cuanto a los derechos de propiedad se repiten, más particularmente en los años 1980. En varios casos se trata de ganaderos que ocupan tierras baldías transferidas al IAN, reclamadas por campesinos. Los adversarios se acusan fácilmente de ser malhechores comunes. En 1980, un artículo se intitula («El Nacional», 21 de enero de 1981): «Sur del lago: ola de

[117] Las páginas que siguen reproducen parte de Delahaye, 1995, pp. 222 y sg.

atracos, robo de ganado e invasiones de fincas; ganaderos acusan al procurador agrario nacional de propiciar la ocupación de granjas y fundos». Los niveles locales del Estado se ven acusados de tomar partido ilegalmente por uno u otro de los bandos enfrentados. Un telegrama al Ministro del Interior por parte de Aganaco (Asociación de ganaderos del dtto Colón) reza: «Denunciamos a Ud. invasión de fundos agropecuarios consolidados hace más de 40 años, (...), por personas dirigidas demagógicamente por integrantes Federación Campesina, ayudadas subrepticiamente por funcionarios del IAN, y algunos diputados del Congreso Nacional» («El Nacional», 4/2/1980). El mismo año, campesinos protestan contra la Guardia Nacional que expulsa 400 familias de tierras que trabajaban desde varios años, «haciéndole caso omiso al amparo agrario administrativo que existe para los cultivos fomentados»[118]. En 1982, el Presidente de la Asociación de ganaderos de Encontrados expresa («El Nacional», 17/2/1982) que «el IAN tiene prevista la expropiación de quince fincas que están en producción al Sur del Lago y algunos políticos de oficio han estado instigando a la invasión». Agrega que no se puede «mencionar a los ganaderos como 'invasores', cuando el término debería ser el de colonizador, por cuanto aquellas tierras están en producción desde hace más de cuarenta años». Plantea curiosamente el conflicto en términos de «sector público» (en el cual incluye a los campesinos) contra el «sector privado» (los ganaderos). Sin embargo estos últimos no balancean en buscar apoyos en «el sector público». Un remitido hace saber («El Nacional», 1/12/1986): «en presencia de un juez agrario banda de pirómanos armados destruyó e incendió viviendas de agricultores y criadores en el distrito Catatumbo». Se trata de nueve familias campesinas expulsadas por dos terratenientes quienes quisieran apropiarse de 3.000 ha en las riberas del río Zulia, con la ayuda de la DIM, de «civiles armados», y del juez agrario. En 1989[119], a propósito del asesinato de un campesino del asentamiento «Caño Caimán», un diputado de la zona declara que «la situación en el Sur del Lago de Maracaibo, región próxima a la frontera, es muy grave y configura ya un cuadro de violencia similar al que vive Colombia, si el estado venezolano no moviliza su acción preventiva y correctiva con diligencia (...).La mayoría de

[118] Tribuna Popular del 8/2/80, bajo el título: «Campesinos del fundo 'María Dolores' entregaron documento al Presidente en protesta por agresiones de la Guardia Nacional contra 400 familias de agricultores».

[119] En 1987, seguía la situación conflictiva: «ratifica la Federación Campesina: terratenientes quieren apoderarse de tierras rescatadas al sur del lago» («el Nacional», 24/2/1987).

los poderosos de la zona le han puesto la mano a una 200.000 hectáreas que fueron recuperadas y saneadas por el gobierno.» La Guardia Nacional estaría encubriendo a estos últimos («El Nacional», 12/11/1989). En 1990, el Ministro de Agricultura declara[120], a propósito de la designación de una Comisión encargada de redactar una ley sobre el Registro de la propiedad inmobiliaria, que el gobierno quiere «controlar la situación conflictiva en la zona Sur del Lago, mediante (...) la anulación de documentos que se hayan elaborado en forma ilegal y por supuesto, la aplicación de sanciones administrativas a los registradores y notarios que hayan incumplido con la ley». A lo largo de 1990, la situación de crisis continúa[121]. En 1991, el gobierno sigue buscando una solución. Un comunicado[122] de la «Comisión Presidencial Regional de la Tenencia de Tierra en la Zona Sur del Lago» (creada según decreto Nº 1.144 del 27/9/1990), «exhorta a la concordia, cordura, a evitar ocupaciones irregulares de tierras y desalojos». Pero un diputado de Acción Democrática, secretario agrario y «veterano luchador» lamenta[123] que la Federación campesina no esté tomada en cuenta en el decreto que crea la Comisión, y que esta última esté compuesta por una mayoría de empresarios. Considera que existen ganaderos progresistas que no hay que molestar, pero también «tierracogientes» que acaparan tierras sin producir. Y, en julio 1991[124], dos cientos campesinos armados de garrotes protestan contra la Guardia Nacional que, según ellos, cometería excesos por instrucciones del responsable de la misma comisión. Se propugnaría la expulsión de familias campesinas de tierras de reforma agraria que habían sido saneadas por el gobierno y quedan ahora invadidas por latifundistas apoyados por el responsable de la Comisión Presidencial, del cual exigen la destitución.

Un aspecto importante de las luchas por la tierra corresponde a las referencias expresadas por los empresarios a su rol de «colonos», «civilizadores», etc., en la zona, que se formulan en varios de los artículos citados. En el distrito Colón, la evicción de los pocos indígenas remonta a los años treinta y cuarenta. Pero en el distrito vecino de Perijá, debido a su

---

[120] Ver «el Nacional» del 15/07/90, bajo el título: «El gobierno no permitirá invasiones de fincas».

[121] "El Nacional», 15/12/90: «Se agravan tensiones por la tierra en el Zulia. Ganaderos y campesinos se atribuyen la propiedad de 60.000 Hectáreas en Caño Caimán, saneadas por el Ministerio del Ambien-te». O bien, el 6/9/90, «Cuatrocientas familias campesinas bajo amenaza de desalo-jo», siempre en Caño Caimán.

[122] Publicado el 28/1/1991 en «el Nacional».

[123] "El Nacional» del 15/2/91, bajo el título: «Tenencia de la tierra en el sur del lago es un factor generador de violencia».

[124] "El Nacional», 12/7/91, bajo el título: «Tomada sede del MAC en Santa Bárbara del Zulia».

relieve y su puesta en valor más tardía, existen todavía zonas cordilleranas donde viven los pueblos Bari y Motilones; Llambi (1988, pp. 174 y sg.) describe de manera muy gráfica la atmósfera «pionera» que subsiste allí, cuando los ganaderos justifican la expulsión de los indígenas de sus tierras a través de razonamientos racistas. Cuando los colonos consideran que ciertos organismos podrían tomar partido a favor de los indios, invocan argumentos patrióticos: «La guerrilla colombiana en combinación con el narcotráfico, viven en comunidad con los indígenas, quienes están siendo utilizados por esa guerrilla para la toma progresiva de toda la sierra Perijanera y al mismo tiempo le sirven de escudo ante los cuerpos de seguridad»[125] Evidentemente, la situación se ve complicada por la acción en territorio venezolano de la guerrilla colombiana y los traficantes de droga. Pero los argumentos esgrimidos treinta años antes por los colonos del distrito Colón no parecen haber sido muy distintos, droga a parte.

En estos conflictos, es interesante constatar la aparente cacofonía de las actuaciones de los distintos niveles del aparato del Estado. El gobierno nacional nombra una comisión para restablecer la situación, pero la composición local de ésta parece estar sesgada. Elementos de la Guardia Nacional respaldarían a los ganaderos en sus pretensiones a la ocupación ilegal. Responsables del Registro, notarios, e incluso un juez agrario (en principio defensor de los campesinos) prestarían la mano a esta subversión de los textos legales y de las instrucciones emanadas de Caracas. Un militante del partido de gobierno protesta contra esta situación. Este mosaico social e institucional representa bien la imagen de los «pactos locales», expresión del CENDES-CIDA que evocamos más arriba. Artículos de los últimos años del período describen una cada vez más trágica situación: En el Nacional del 27-4-1994 («Las fronteras del odio. El Catatumbo vive una guerra no declarada») se trata de campesinos desaparecidos, paramilitares, narco traficantes, guerrilla colombiana, etc. El 8-5-1994 («200 personas sin identificar enterradas en el cementerio de San Carlos del Zulia») se escribe: «Los muertos quedan registrados sólo con el nombre del lugar, día, mes, año donde se produjo el deceso y si el muerto es levantado por la PTJ, inscriben en la lápida, 'PTJ, río Catatumbo, Q.E.P.D.' Los cadáveres son llevados por la PTJ durante la noche, buscan al ecónomo [del cementerio, OD] y abren el camposanto, hasta el siguiente día cuando los sepultan». Habrían 64 fosas con 3 a 4

[125] "El Nacional», 27/5/92. Comunicado de varias asociaciones locales de ganaderos, bajo el título: «invadida Venezuela por la sierra de Perijá». Exigen una protección militar y advierten que sus miembros defenderán «el fruto de tantos años de sacrificio».

cadáveres cada una. No se observa una menor intensidad de la violencia, sino su creciente aumento.

La titulación de los territorios de los grupos indígenas

Fue un tema de discusión y proposiciones a lo largo del período. Por ejemplo, Valdez (1971, p. 1) apuntaba: «Un acelerado y vigoroso acaparamiento de tierras, jurídicamente baldías, se acentúa actualmente en al Amazonas venezolano. Tierras éstas que han sido poseídas en forma tradicional y continua por diferentes grupos indígenas.» A pesar de las declaraciones favorables a la titulación de los territorios indígenas, y de las acciones realizadas puntualmente en este sentido, la prensa de los últimos años del lapso estudiado presentaba un cuadro bastante preocupante al respecto. Veamos algunos casos.

En 1994, un conflicto de tierras en la zona de Perijá fue relatado en «El Nacional». Un primer artículo (05-2-1994) titulado «Reacción por la matanza de los indígenas; Yucpas bloquearon haciendas en Perijá y paralizaron vías» exponía al decomiso, por una patrulla del ejército, de madera que pertenecía a una población Yucpa, a pesar de que, según la Gobernadora del Zulia, «no es atribución del Ejercito decomisar madera». En un incidente poco aclarado, murieron dos Yucpas. La gobernadora del Zulia culpó del problema a la creación de una zona de seguridad fronteriza (para luchar contra los secuestros por parte de guerrilleros colombianos), la cual «creará más problemas de los que pueda resolver». Pero el conflicto adquirió mayores dimensiones, como el mismo periódico lo relató el 08 de febrero del mismo año 1994 («Los yukpas comenzaron a entregar las haciendas que habían ocupado»): «El cacique de Kasmera, Jesús Terán, denunció que la matanza del miércoles en esa comunidad fue inducida por el ganadero Tirso Alejandro Varagas, quien es propietario de haciendas en Kasmera y Sirapta y utiliza al Ejercito y a la Guardia Nacional en beneficio particular...». [los Yukpas] «...plantean la necesidad de expropiar varias haciendas ubicadas en la Sierra de Perijá para incrementar su espacio vital, reducido en los últimos años por usurpaciones de la tierra a través de las cuales diversos factores de poder han intentado desalojarlos de su hábitat natural». Un cuadro complejo se dibujó, en los cuales varios actores parecían querer aprovechar la situación: en «El Nacional» del 13 de febrero 1994 («Problemática indígena y fuerzas internas averiguarán en Perijá») un diputado del Zulia insistía en que elementos ajenos a los yukpas y a los ganaderos que han penetrado en la zona, tratan de enfrentar ganaderos y yukpas, y aludía a la participación de la guerrilla colombiana en el conflicto.

Una situación comparable se manifestó el mismo año: en Amazonas («El Nacional» del 13 de febrero 1994, bajo el título: «Ante el ministro Pompeyo Márquez, denuncian a la GN de Amazonas por maltrato a indígenas y robo de oro»), un líder indígena declaraba que «el Presidente de la República debe ayudarles [a los indígenas] a sobrevivir en un espacio que les pertenece, y que poco a poco se lo han venido negando por parte de una orquesta de organismos que viven a costa de los indios».

El mismo tema se encuentra en Oriente, en «El Insurgente» del 09 de junio 1994 («Otro atropello a los indígenas»). 120 indígenas de las Comunidades Inmaculada Concepción de Píritu y Guayabal de Caigua (Anzoátegui) protestaban contra «el Terrateniente X,... quien incendió las casas de los indígenas de Caigua y desalojó a 45 familias, arrebatándoles 800 hectáreas de tierras.» Otro «viene atropellando a la comunidad indígena de la Inmaculada Concepción de Píritu, quien pretende, utilizando un título forjado, arrebatarle 70 hectáreas de tierras»... «Estos terratenientes cuentan con el apoyo de la Guardia Nacional, el IAN y la Registradora de Puerto Píritu... al igual que con la anuencia de los alcaldes de Píritu y Puerto Píritu, que son unos traidores a sus etnias». Sin embargo, «los «indígenas poseen Cédulas Reales desde 1776»... y «Documento de Resguardo Indígena de 1887». Quiere decir que la antigüedad de la titulación no necesariamente protege el territorio de las comunidades de los acuerdos locales.

Volvió el tema en los años siguientes. Por ejemplo, en «El Nacional» del 26 de octubre 1997 («Yukpas y Bari esperan por la tierra prometida»), se volvía a reclamar explícitamente la titulación de los terrenos de la Sierra de Perijá: «Los títulos de tierras, con base en el decreto originario y la garantía de que no serán invadidas... forman parte de las principales demandas de las etnias.»

En 1999, una serie de artículos en «El Nacional» («Indígenas: Los olvidados de la Constitución») planteó varias situaciones el 29 de abril 1999: «Invaden tierras de los piaroas por falta de títulos de propiedad». Comentaba: «La desprotección legal en la cual se encuentran los indígenas es tal que, incluso quienes poseen títulos otorgados por el Instituto Agrario Nacional sólo los tienen con carácter provisional y, por ende, no son hereditarios.» Se aludía a varios casos de invasión del territorio piaroa («...de un total censado de 528 comunidades, 377 no tienen ningún título de propiedad de sus tierras»). En la misma serie (04 de mayo 1999), bajo el título: «Cenizas de carbón sobre Perijá», se presentaron dos artículos: El primero («Exploración a espaldas de los yukpa») no aludía a la problemática de los títulos; el segundo («Los bari bajo el temor del desalojo») planteaba que «... sólo 5 de las 28

comunidades tienen títulos de propiedad de sus tierras y, de éstas, sólo 2 – Bakubbari y Asovakay – tienen carácter definitivo y colectivo, mientras los otros 3 son provisionales.»

La problemática de la titulación de los territorios indígenas, después de 30 años de reforma agraria, seguía sin resolverse.

La cuestión del género

La problemática de la titulación en su relación con el género ha sido poco enfocada en Venezuela. Los datos disponibles son escasos en el lapso estudiado. La primera indicación se encuentra en el inventario de tierras y beneficiarios de la reforma agraria realizada por el IAN en 1974: 16,36% de éstos eran mujeres. La evaluación de la reforma agraria llevada a cabo en 1994 por el Ministerio de Agricultura y Cría, el Instituto Agrario Nacional y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas da las siguientes indicaciones en relación al «sexo del beneficiario»: es femenino en 20,13% de los casos, masculino en 79,88%. La «ocupación principal del beneficiario» es «Del hogar» en 3,25% de los casos. En «Otras ocupaciones del beneficiario» se indica «Oficios del hogar» para 8,96% de los entrevistados. Estos datos apuntan a una amplia predominancia de los hombres en los beneficiarios de la titulación, situación que no ha cambiado sustancialmente en relación con los datos obtenidos en 1974. Esta situación se encuentra por cierto en los demás países de América latina. Deere y León (2003) indican una proporción de titulares femeninos que varía entre 5,0% (República Dominicana) y 17,3% en Bolivia.

4.3.4.3. Conclusión: la implementación de la LRA no alcanzó sus objetivos, y llevó a consecuencias no previstas por sus promotores

Los objetivos planteados para la titulación no se alcanzaron[126]

La implementación de la LRA corresponde a una desconcentración importante de la estructura de los derechos de tierra: el índice de Gini (vimos que varía entre 1 - concentración máxima: una sola persona posee todos los derechos, y 0 - repartición equitativa) bajó de 0,89 en 1961 a 0,83 en 1997. El examen del cuadro 4.11 (indica la evolución de esta estructura entre los años 1961 y 1997) permite preguntarse cuál ha sido la responsabilidad de la reforma agraria en esta desconcentración: las pequeñas explotaciones de menos de 50 ha, objeto supuestamente privilegiado del proceso, no aumentan sustancialmente su posesión de tierras (su control de la SEA del país pasa de

[126] Ampliamos aquí conclusiones expuestas en Delahaye, 2001, pp. 132 y sg y Delahaye, 2015.

8,3 a 10,7%); si las grandes (más de 1.000 ha) ven disminuir su importancia (pasan de 71,5% de la SEA a 46,5%); son las medianas (entre 50 y 1.000 ha) que duplican sus 20,2% de 1961 a 42,8% de la SEA en 1997. Este proceso se puede calificar como «medianización» de las explotaciones agrícolas. Son las fincas medianas, a pesar de no haber sido enfocadas explícitamente por la LRA, las que se desarrollan considerablemente a lo largo del proceso. Es decir que la reforma no alcanzó sus objetivos planteados explícitamente en sus inicios en materia de tenencia. Si bien vimos que se titularon terrenos de mediana superficie, las causas principales parecen haber sido tanto la compra informal por medianos productores de parcelas tituladas en el marco de la LRA, que alimentó el mercado informal de derechos de tierras que observaremos en la próxima parte que tratará del mercado (formal e informal), como la fragmentación de las explotaciones grandes vía mercado de tierra que enfocaremos más adelante. Por otra parte vimos que los títulos supletorios en baldíos otorgados entre 1958 y 1998 corresponden en parte a medianas superficies. Lejos de facilitar la formación de un «neo latifundio» denunciado a menudo por distinguidos agraristas y responsables campesinos, el proceso de compras informales de bienhechurías en tierras del IAN estuvo a la base de explotaciones comerciales medianas. Vimos que la presión campesina sobre la tierra ha bajado a lo largo del período, dejando entender

Cuadro 4.11: Venezuela. Estructura de la tenencia de las explotaciones agrícolas en los años referidos (porcentaje del total)

Tipo de explotación	1961		1997	
(tramo de superficie en ha)	Nº expl.	Sup (ha)	Nº expl.	Sup (ha)
Pequeñas (menos de 50)	88,6	8,3	85,5	10,7
Medianas (50 a menos de 1.000)	8,7	20,2	13,5	42,8
Grandes (1.000 y más)	1,3	71,5	1	46,5
Sin tierras	1,4	0	n.d.	n.d.
Total porcentaje	100	100	100	100
Total número	320.094	26.004.860	500.979	30.071.192
Gini	0,89		0,83	

Notas: Sup. = superficie; Nº expl. = Número de explotaciones.
Fuente: Censos agropecuarios, Años referidos.

que los potenciales beneficiarios se orientaron hacia otras vías (en particular el éxodo rural). Ahora bien, la disminución de la importancia de las grandes explotaciones afecta en un sentido la estructura de los derechos de propiedad: dado que son las menos eficientes en términos de productividad (lo expusimos en el punto 2.3.2), la estructura evoluciona hacia una mayor productividad.

El Catastro Rural no alcanzó sus objetivos programados

Hemos visto como la «ineludible» realización del catastro nacional de tierras anunciada por sus responsables en 1958 no ha sido llevada a término. Después de alcanzar cifras anuales sustanciales en cuanto a la superficie catastrada en 1974-89 (hasta 8 a 9 % SEA), la intensidad volvió a partir de 1990 a disminuir a 1,6% SEA, lo que correspondería a terminar el catastro en más de 60 años. Lo que es más preocupante todavía es que no existe un mecanismo fiable de mantenimiento del Catastro, debido a su histórica desvinculación del Registro Inmobiliario, lo que obliga a repetir constantemente su realización. El artículo 52 de la LRA, que preveía la realización del inventario de las tierras y aguas, tuvo la misma suerte que las proclamas que preveían la misma realización a lo largo del siglo 19, así como el artículo 5 de la ley de tierras baldías y ejidos de 1936 (que ordenaba «la formación del catastro de las tierras baldías», además de las privadas y los ejidos). El Estado no ha podido cumplir esta tarea, empezando por el catastro de los baldíos que todavía espera su realización. Es decir que no se ve el término de la histórica sucesión de decisiones perentorias no cumplidas de catastrar los terrenos agrícolas.

La titulación quedó inconclusa

Según las mismas cifras del IAN, la dotación y regularización, en conjunto, titularon 371.814 familias en 13.810.945 ha entre 1958 y 2000 (anexo 28). Esto representa una importante proporción tanto del número estimado de beneficiarios potenciales de la reforma agraria en sus inicios (hemos visto que se evaluó entre entre 265.000 y 385.000) como del patrimonio territorial del IAN cuya dimensión estimamos mayor que 15 millones de hectáreas. Sin embargo, estas cifras engloban indicaciones solapadas tanto en número como en superficie: el mismo terreno puede haber sido dotado o regularizado varias veces (las cifras que obtuvimos en Delahaye y Richter[127] -1982- permiten

[127] Comparando las cifras ofrecidas por la Investigación de la Tenencia realizada por el IAN en 1969 y por el Inventario de Tierras y Beneficiarios (IAN 1975), el estudio evaluó el abandono de parcelas del IAN a nivel nacional (principalmente a través del traspasos de las bienhechurías) en un número anual de 5.000 entre 1969 y 1975 (ver Delahaye et al, 2003, 131), cuando las memorias del IAN indican un promedio anual de 15 autorizaciones de tales traspasos.

evaluar en un 5% anual el abandono de sus tierras por parte de los beneficiarios entre 1969 y 1975; no hay datos sobre los años posteriores). Y notamos (punto 4.3) que nunca el IAN observó más de 160.000 productores en sus tierras. Es decir que el abandono y la venta informal de los derechos de propiedad en tierras del IAN han remodelado la estructura de estos derechos, apuntando a la formación de explotaciones medianas expresada en el cuadro 4.11.

En cuanto a los títulos supletorios otorgados entre 1962 y 1998, las indicaciones de las memorias del MAC permiten evaluar su superficie total en 2.109.049 ha (anexo 22), ciertamente muy inferior a la de los baldíos no transferidos; sin embargo no tenemos indicaciones respecto a esta última, razón por la cual no se puede evaluar con precisión la proporción de baldíos afectada por esta forma de titulación.

La violencia no ha desaparecido de la competición por los derechos de propiedad

A pesar de las intenciones de los legisladores que aprobaron la LRA en 1960, observamos cómo determinadas regiones han seguido mostrando focos de violencia relacionada con los conflictos de tierra.

El conocimiento de los derechos de tierra sigue deficiente

Vimos que los datos censales subestiman considerablemente la importancia de las tierras públicas en general, y sobrevaloran las de propiedad privada. Por otra parte, 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 los derechos de tierra tenencia, y a la necesidad de mejorar la recolección censal de los datos correspondientes. Se puede relacionar esta insuficiencia en el acceso a la información con el examen anterior de los programas llevados a cabo por varias de las principales instituciones encargadas de establecer dicha información, y ponerla a disposición del público. Las principales son el Catastro Rural y el Registro de la Propiedad Inmobiliaria. Sus deficiencias, tanto en la claridad de la definición como en el acceso a la información relativa a los derechos de propiedad, que se formaron desde su origen histórico, se han mantenido hasta el fin del lapso de la LRA. Tal situación facilita la generación de conflictos sobre derechos de la tierra, en una estructura por lo demás marcada por expresiones recurrentes de violencia como lo observamos. Y una estructura de propiedad cargada de situaciones conflictivas no favorece la equidad intergeneracional, cada generación heredando estos conflictos.

Las políticas de tierras tuvieron consecuencias no previstas

Ahora bien, podemos observar que si los objetivos que se plantearon para las políticas de tierras no se cumplieron, sus consecuencias fueron a veces completamente imprevistas por parte de los responsables políticos, y en particular de los legisladores de 1960. Vemos dos ejemplos a continuación:

La implementación del mercado de la tierra

Insistimos en la importancia que tuvo la reforma agraria en el desarrollo del mercado de la tierra agrícola, en el sentido que la adquisición por el IAN de explotaciones en descomposición otorgó un valor mercantil a sus tierras, y también en la medida en la cual la parcelación por si misma permite una mayor mercantilización de la tierra a través de la creación de pequeñas parcelas con vías de acceso. Así los terrenos pueden ser intercambiados en lotes pequeños, mientras la persistencia de grandes terrenos dificulta su intercambio. Este aspecto esencial ha sido poco abordado por los autores, a pesar de su importancia.

La medianización de las explotaciones

Vimos que la proporción de explotaciones medianas en la superficie de las explotaciones agrícolas duplicó entre y 1997, mientras la de las pequeñas se estancaba. Esto no se corresponde en absoluto con los objetivos de la LRA cuyo artículo 1 estipulaba: «La presente ley tiene por objeto la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la Nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma...». La equitativa distribución de la tierra entre la población rural hubiera correspondido a un desarrollo de la pequeña propiedad, lo cual estuvo lejos de concretarse.

La titulación vía reforma agraria parece haber correspondido no solamente a la presión campesina, sino también a la demanda de tierras por parte de la expansión de la producción agrícola, expresada por los sucesivos censos agropecuarios: la superficie total de las explotaciones (SEA) creció de 26 a 31,3 millones de hectáreas entre 1961 y 1985, para después estancarse para alcanzar 30 millones de hectáreas en 1997. El ritmo de titulación (cuadro 4.6) acompaña esta evolución. La presión campesina expresaba la demanda de tierras por parte de los pequeños productores históricos, y fue respondida por el alto ritmo de dotación de los primeros años del proceso. Sin embargo, la expansión de la SEA correspondió al desarrollo de las explotaciones

medianas, las cuales duplicaban su control superficial de la SEA entre 1961 y 1997), mientras la porción de las pequeñas crecía muy ligeramente. La vía de la regularización contestó parcialmente esta demanda, acompañada de la acción del mercado, formal e informal, que enfocaremos más adelante. Observamos una titulación comparable a la que advertimos con los títulos supletorios, adaptada a la demanda de tierra, conforme a la tendencia observada a lo largo de la historia del proceso de titulación en el país. Esta adaptación fue también favorecida en la práctica por la existencia de arreglos institucionales a nivel regional y local, que apuntaban a ajustar la aplicación de las normas promulgadas nacionalmente en función de la configuración social y económica local, por ejemplo en cuanto a las compraventas informales de bienhechurías en tierras del IAN. En el capítulo 5, al enfocar el mercado de tierra, se observarán procesos concretos que acompañaron esta medianización.

4.4. Los años de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001-2012)

La implementación de la LTDA, promulgada a fines de 2001, reformulada en 2005 y 2010, propone abrir una nueva era en el proceso de titulación. Para marcar la ruptura con los años de la Cuarta República, los gobiernos nombrados después de 1998 consideraron que el término «reforma agraria» no aplica a las adjudicaciones realizadas en el marco de la LTDA. Prefiero, basado en la definición para el presente trabajo, expuesta más arriba, considerar estas cómo desarrolladas en el marco de una reforma agraria («bolivariana» si se quiere), por distinta que pueda parecer de la anterior, diferencia que, lo veremos, se puede relativizar en varios aspectos esenciales.

Se debe precisar al inicio del estudio que la búsqueda de los datos del otorgamiento de títulos supletorios sobre bienhechurías fomentadas en tierras baldías resulta ser problemático después de 2001, debido al estado calamitoso de las fuentes. El incendio de la Torre Este de Parque Central (2002) eliminó el archivo del Catastro Rural que se podía consultar para los años de la LRA. Y hay que lamentar la ausencia de datos precisos en las fuentes administrativas: no se han completados los catastros municipales rurales previstos en la Ley de Geografía y Catastro Nacional, los cuales pudieran aportar informaciones sobre las explotaciones ubicadas en terrenos baldíos en territorio de los municipios; además, no hay datos disponibles a nivel nacional en cuanto a los catastros municipales posiblemente ya elaborados; otra fuente de información pudiera ser las autorizaciones para solicitud de títulos supletorios en baldíos

del patrimonio del Instituto Nacional de Tierras (INTI, que la LTDA creó para sustituir el IAN), pero no están asequibles para el investigador. Hay indicaciones fragmentarias de tales autorizaciones, sin datos fidedignos ni exhaustivos. Por esta razón, nos limitaremos a revisar los datos de los otorgamientos de derechos por el INTI. Observaremos sucesivamente el marco institucional (en el cual se enfocará la problemática del impuesto a la tierra), las formas de titulación por el INTI y su evolución cuantitativa, la afectación de tierras al patrimonio del INTI, el posible sesgo electoralista de la implementación de la LTDA, los conflictos y la violencia surgidos alrededor de los derechos a la tierra, y la problemática de la tierras de las comunidades indígenas; no existen datos que permitan enfocar la problemática del género en este lapso.

1.4.1. El marco institucional[128]

Está sostenido en un conjunto de textos, encabezados por la Constitución, que apuntan a transformar rápidamente las normas existentes. Después de examinarlos, observaremos los datos disponibles en cuanto a la importancia relativa del gasto del INTI dentro del gasto público total, como lo hicimos para el período anterior.

La Constitución

Los artículos 306 y 307 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, votada en 1999, disponen:

> El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo social integral,….Igualmente fomentará la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante la dotación de obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica… El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá de lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando la tierra de vocación agrícola. Los campesinos o campesinas tienen derecho a la propiedad de la tierra.

Es decir que la Constitución asume la necesidad de desarrollar y proteger las inversiones en la producción agrícola, lo cual tiene una repercusión en la

[128] Seguimos ampliamente, en este punto, Delahaye, 2013 (pp. 501.505).

estructura de los derechos a la tierra en la medida en la cual ellas aumentan el precio de los terrenos objetos de mejoramiento y construcción de infraestructura. Debido a esto, la inversión en tierras agrícolas necesita una institucionalidad de los derechos de propiedad sin ambigüedad, lo que no había sido el caso para buena parte de los terrenos agrícolas venezolanos, como lo vimos en las páginas precedentes. Por otra parte el texto fundamental de la Quinta República prevé luchar contra el latifundio y las tierras ociosas a través de la implementación del impuesto a dichas tierras, y de «las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas» sin precisar cuáles son estas. Pareciera dar prioridad al impuesto para realizar esta tarea. Volveremos sobre estos temas.

Ley de Geografía y Catastro Nacional (LGCN)

El director del Catastro expuso tempranamente la necesidad de su elaboración (por ejemplo, en el artículo titulado: «Fomentar la cultura del catastro permitirá el desarrollo planificado» en «El Nacional» del 28 de marzo 2000). Consideraba que el catastro no había sido, hasta la fecha, «abordado de una manera técnica», y que, según la Ley que estaba por aprobarse, serían los municipios quienes lo harían, con la asesoría del Servicio Autónomo de Geografía y Cartografía Nacional[129].Promulgado el texto legal en julio 2000, su artículo 1 establece que «tiene por objeto regular la formulación, ejecución y coordinación de las políticas y planes relativos a la geografía y cartografía, así como los relacionados con la implantación, formación y conservación del catastro en todo el territorio de la República.» Es decir que su contenido, así como su implementación, tiene relevancia para el ámbito de las políticas de tierras, en cuanto a su énfasis en la importancia del catastro de los terrenos. Como lo vimos en el punto anterior, un catastro permitiría el necesario acceso equitativo a la información de los agentes sociales, en particular los que pretenden obtener un derecho de propiedad de la tierra agrícola.

El artículo 27 establece: «El catastro se formará por municipios y abarcará principalmente la investigación y determinación de lo siguiente: 1. Las tierras baldías. 2. Los ejidos. 3. Las tierras pertenecientes a entidades públicas. 4. Las tierras de propiedad particular o colectivas.» El artículo 28 precisa: «El Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar, velará por el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley en el ámbito municipal a los fines de asegurar la incorporación de los municipios al proceso de formación y conservación del catastro en sus respectivos ámbitos territoriales.» Es decir que el Catastro Rural será elaborado al nivel de los municipios bajo la supervisión del IGSB.

[129] Transformado por la ley de julio 2000 en Instituto Geográfico Simón Bolívar.

El Catastro Rural elaborado parcialmente en la segunda mitad del siglo 20 quedó aparentemente destruido con el incendio de la Torre Este del Centro Simón Bolívar en 2004. Los catastros por estado que existían en 1998 tampoco son disponibles[130]. Será pues necesario cubrir todo el territorio nacional en el marco de la LGCN, tanto más que su artículo 43 determina: «Hasta tanto se implante el sistema integrado, los registradores subalternos exigirán la presentación de la cédula catastral y del mapa catastral con la individualización del inmueble o, en defecto de éste, el plano de mensura, para la protocolización de documentos que contengan declaraciones, transmisión, limitación y gravámenes de la propiedad.»

Pero muchos municipios no han podido elaborar el Catastro Rural hasta la fecha, razón por la cual los registradores subalternos no exigen todavía la cédula catastral para las operaciones en terrenos agrícolas. Sin embargo no faltaron las advertencias en la prensa: Se insiste en que «Los municipios están obligados a actualizar el catastro» («El Nacional», 2-8-2000). El Director del Catastro indica los plazos perentorios que determina la ley («El Nacional», 19-9-2000, artículo «Municipios tienen 68 días para actualizar los catastros»): «El 25 de Noviembre se cumple el plazo de 120 días que establece la nueva Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional para que los alcaldes entreguen al Instituto Geográfico Simón Bolívar el informe catastral de sus municipios». Más de quince años después del vencimiento de este plazo, no existe indicación que se haya cumplido la disposición legal. Pero los meses que siguieron la promulgación de la Ley fueron marcados, además de las críticas formuladas a la situación catastral existente, por un renovado ánimo de mejoramiento. Por ejemplo el artículo titulado «La titularidad provoca incertidumbre» («El Universal», 14-8-2000) expone que «El Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (Fondapfa) ha presentado grandes dificultades al momento de otorgar el financiamiento a los productores porque la nación carece de una base jurídica que permita un mayor desarrollo del sector agropecuario». El Director del IGSB considera al respecto: «Esta ley regula la normativa de catastro que estaba dispersa en la Ley de Tierras Baldías y Ejidos (1936), la Ley de Reforma Agraria (1960) y la Ley de Régimen Municipal, lo que se hizo fue adecuar las normativas en un solo texto legislativo y ponerlo a derecho a la luz de la Constitución, de las necesidades del Estado y de las nuevas tecnologías». Agrega: «Desde 1821 hemos tratado de inventariar las tierras agrícolas y no se ha podido hacer un catastro definitivo de dónde están las cosas...» y, con cierto optimismo, declara:

[130] No se conoce cuál fue su destino.

«La idea es que haya una metodología nacional... Cada municipio debe consolidar su oficina de catastro». Incluso, un poco más tarde, («El Nacional», 30-3-2001, en el artículo: «Emitirán cédulas para comprobar la propiedad de la tierra»), a propósito del catastro, el Director de Desarrollo Rural del Ministerio de Producción y Comercio declara que tienen 75% de cartografía básica digitalizada en 30.000.000 ha al noreste del río Orinoco. Asimismo, precisó que una de las metas, luego de ordenar la información sobre los 560.000 predios rurales que se calculan que existen en el país, es entregar alrededor de 170.000 títulos de propiedad en un lapso de seis meses. Se emitirá una cédula catastral que servirá de identificación para los propietarios de los terrenos. Agregó que «el documento tendrá datos digitalizados que podrán cruzarse con informaciones en los registros y notarías de todo el país, para evitar cualquier tipo de irregularidad.» Este texto vuelve a presentar la confianza en el tema tecnológico para resolver la cuestión catastral, lo que, según lo expuesto a lo largo del presente libro, no pareciera ser el principal obstáculo para alcanzar este objetivo.

La situación de indefinición catastral llegó a ser motivo de preocupación para los organismos multilaterales. Un artículo, titulado: «Se restringe la inversión privada en el campo. BID determinó que la inseguridad jurídica perjudica la propiedad de la tierra» («El Nacional», 27-08-2001), cita un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que observa la «carencia de una base de datos catastrales que se vinculen con la información jurídica contenida en los sistemas de registro de transacciones sobre la propiedad. Tal situación origina que la inseguridad de la propiedad restringe la inversión privada en construcción, vivienda y agricultura, al impedirse el acceso a los mercados de capitales y de crédito». El estudio «señala que los predios privados (aproximadamente 17 millones de hectáreas[131], distribuidas en 260.000 terrenos) cuentan con derecho amplio para vender, gravar, donar, arrendar y usufructuar. Sin embargo, advierten que la seguridad de la tenencia no está garantizada, pues la inscripción de los títulos en los registros subalternos de los diversos municipios del país es «defectuosa». Aseguran que el catastro para la propiedad privada es precario y se estima que sólo 10% del total de los terrenos se encuentra con levantamiento catastral: «Como resultado se generan incertidumbres y conflictos jurídicos que no permiten dinamizar el mercado de tierras», resalta el documento... La regularización de predios

[131] Esta estimación podría parecer muy optimista, si nos basamos en los datos del censo de 1997 los cuales sobreestiman ampliamente la propiedad privada (punto 4.3.4). Si incluye las bienhechurías en baldíos, pudiera ser acertada.

públicos, según el BID, se ve obstaculizada por cuellos de botella administrativos en el sistema de adjudicación, que la hacen ser un proceso oneroso y lento para el Estado».

Vemos que la LGCN presenta la intención de vincular estrechamente el Catastro Rural con el Registro de la Propiedad, sin embargo pareciera ser que las circunstancias no lo han permitido hasta la fecha de hoy. Esperemos que esta disposición no siga el camino de los numerosos textos legales promulgados con objetivos similares desde 1821, cuyos sucesivos incumplimientos hemos reseñados en páginas precedentes. El tema parece haber desaparecido de las preocupaciones oficiales, y no se anuncian avances en el tema. Las pocas informaciones disponibles a nivel de municipios apuntan más bien a un estancamiento de la formación de los catastros municipales rurales.

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA) y sus reformulaciones

La LTDA es el texto legal más ambicioso y detallado que pretenda regular la adjudicación de derechos de propiedad sobre tierra agrícola en la historia del país. Enfocaremos los puntos siguientes, que parecen ser los más importantes para nuestro análisis[132]:

La función social de la propiedad y la certificación de fincas

La LTDA utiliza el término de función social, sin definir su contenido, en su artículo 2 (sin modificaciones sustanciales al respecto en las reformulaciones de 2005 y 2010), cuyo aparte 5 refiere a las tierras privadas: «Quedan sujetas al cumplimiento de la función social de la seguridad agroalimentaria de la Nación. En tal sentido, deben someter su actividad a las necesidades de producción de rubros alimentarios,…».El concepto pudiera relacionarse con el proceso de certificación de las fincas (arts. 34-58), sin que el texto establezca una correlación explícita. Las fincas se certificarán como «productivas», «mejorables» u «ociosas». En este último caso, las explotaciones pueden ser objeto de un procedimiento de «rescate» (de las bienhechurías, cuando la tierra pertenece al INTI, art. 82) o de «expropiación» (válida para cualquier tipo de tierras declaradas «de utilidad pública o interés social», art. 68-69), según el caso (art. 39).

Las reformulaciones de 2005 y 2010 amplían la definición de las tierras ociosas (las cuales relacionan con el no cumplimiento del Plan Nacional de Producción agroalimentaria o de proyectos estratégicos de desarrollo, la

[132] Para un comentario detallado de la LTDA, ver Molina, L (2013).

presencia de tercerización –término que hizo su aparición en los años 2000 para significar un uso indirecto de la tierra, y el «uso no conforme»). Estas definiciones aumentan el poder de intervención de las tierras, dejado al criterio de los funcionarios del INTI. Vale la pena observar el carácter más objetivo que tenía la LRA en su artículo 19 que enunciaba los criterios de la función social, cuyos indicadores de cumplimiento estaban explicitados en el Reglamento de dicha ley.

La prohibición para el beneficiario de vender los derechos otorgados

El artículo 12 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, («...el derecho de propiedad agraria se transfiere por herencia a los sucesores legales[133], pero no puede ser objeto de enajenación alguna») sigue la tradición de los textos legislativos agrarios venezolanos, que han limitado el derecho de propiedad de las tierras adjudicadas. Esta disposición fue confirmada en las reformulación de 2005 y 2010; esta última restringe más el contenido del derecho adjudicado, al eliminar el carácter permanente de la adjudicación, dispuesto inicialmente en el artículo del mismo número de la LTDA de 2001. Desde 2001, el INTI otorga permisos, sin embargo los datos correspondientes no son de fácil acceso e interpretación. Hay indicación muy parcial que se recibieron del INTI-Caracas tres permisos sobre 32 ha (se había mandado 38 solicitudes) en el estado Cojedes por los años 2005-2006 (Ledon et al, 2007) lo que representa una magnitud del mismo orden de magnitud que las escasas autorizaciones otorgadas anualmente a nivel nacional a inicios de los años 1970 (ver punto 4.3.4).

El impuesto a la tierra

Vimos que no ha sido implementado en Venezuela, salvo un fugaz ensayo en Apure en los inicios de los años 1940, y que la LRA lo contempló en su enunciado, sin que haya recibido ninguna implementación. El artículo 307 de la Constitución de 1999 estipula: «La ley dispondrá de lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas...». Efectivamente, la LTDA dedica su título III al impuesto (artículos 97-115), «que grava la infrautilización de tierras rurales privadas o públicas» (art. 97), y que será recaudado (art. 111) por el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT).Tal vez se trata del objetivo más importante de la LTDA. Es una medida esencial para incitar a una mejor productividad de las

[133] Veremos en el capítulo 6 que la implementación de la LTDA resulta más bien ambigua en cuanto a esta transferencia «a los herederos legales».

explotaciones. El artículo 110 indica que será cobrado a partir del año fiscal 2002. El 30/12/2004 aparece en «El Universal» (p. 2-15) un aviso del SENIAT que plantea: «...los propietarios de tierras rurales... a los fines de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario» deben «inscribirse en el Registro Tributario de Tierras» a partir del 01 01 2005 hasta 31 12 2005, con su Cédula de Identidad, su RIF, y un «documento que acredite su condición de poseedor de tierras». Informaciones dispersas apuntan a que fueron pocos los productores que cumplieron con lo estipulado.Las reformulaciones de la LTDA de 2005 y 2010 en cuanto al impuesto son de detalles, y no cambian el conjunto (artículos 97-114). El artículo 104, referido a la definición de las tierras ociosas está suprimido (hacía doble uso con el artículo 35). Se puede pensar que esta muestra de desinterés por las modalidades del impuesto a la tierra se debe a las dificultades percibidas cuando se intentó implementar su cobro. En efecto, si bien el texto de la LTDA hace mucho más énfasis en el impuesto que lo hacía la LRA, este no se ha cobrado hasta ahora. Ya en los primeros años que siguieron la promulgación de la Ley, la dirección del SENIAT pareció reconocer que su cobro iba a ser particularmente problemático (se puede ver en particular una declaración de su Director reproducida en «El Nacional» del 28/3/2005). Y desde entonces, no alude públicamente a la eventualidad del cobro. Una explicación de esta situación podría también descansar en la poca posibilidad práctica de cobrarlo a nivel nacional, cuando la experiencia indica que debería cobrarse local o regionalmente, por las municipalidades o las regiones, como en la gran mayoría de los países que lo implementan (ver Comby y Renard, 1985). En El Nacional del 30 de setiembre 2006 («Confirman aplicación del impuesto a las tierras en el próximo año»), la más alta autoridad del INTI insiste en el lugar central dado al impuesto («El año que viene la guerra del latifundio tendrá como base el cobro del impuesto predial») y vuelve a confirmar su próximo cobro («El presidente del [INTI] ... adelantó que están elaborando el reglamento para el cobro del impuesto a las tierras ociosas que se aplicará a partir de 2007. Este documento será entregado a las autoridades del Seniat antes de que finalice 2006.» En «El Siglo» del 10 de enero 2007 («Gobierno cobrará impuestos por tierras ociosas») el Presidente del SENIAT confirma esta declaración: «El gobierno venezolano cobrará próximamente impuestos por los terrenos que se encuentren 'improductivos', anunció el martes» el Presidente del SENIAT... «El SENIAT abrió el año pasado un registro tributario de informaciones de tierras que se cerró el pasado 29 de diciembre.» Sin embargo este Registro parece haber sido reabierto, sin que muchas inscripciones se hayan realizado, según averiguaciones en oficinas locales del SENIAT. Más recientemente parece despertarse un interés renovado para recaudar el

impuesto a la tierra (en el «El Universal» del 19 de abril 2012, bajo el título: «Afinan mecanismo para aplicar impuesto a las tierras ociosas», se reseña: El INTI y el SENIAT «afinan los mecanismos para que los propietarios de tierras rurales públicas y privadas paguen impuestos por mantenerlas ociosas o de uso no conforme»). Sin embargo no se observan todavía efectos concretos en este sentido. La decisión de implementar el impuesto pareciera haber sido tomada más en un plano teórico, que en base al conocimiento de la realidad de su implementación.

Nueva jurisdicción agraria

La LTDA consagra su título V a la «Jurisdicción Agraria», que deroga el marco jurídico instaurado durante la vigencia de la LRA, observado en el precedente punto. Si bien parte de las nuevas instituciones allí creadas funciona con apego a la ley, varios autores han formulados críticas de peso tanto a su contenido como a su implementación (citemos a Molina L, 2013).

Observaremos más adelante varias disposiciones de la ley y su implementación, al enfocar determinados aspectos, tales como la titulación, el mercado de la tierra, la tercerización, y la transmisión intrafamiliar de los derechos en tierras afectadas por el proceso. En general parece adolecer de imprecisiones y acomodaciones en su implementación. Un caso fue reseñado en el informe anual de PROVEA sobre el derecho a la tierra del año 2005 (p. 14): «Contrariando una sentencia de la Sala Constitucional del TSJ de diciembre de 2003 que estableció el derecho de quienes hayan ocupado tierras de ser indemnizados en sus bienhechurías, la mayoría parlamentaria incluyó un nuevo artículo 86 en el cual estableció que: *'la ocupación ilegal o ilícita de tierras con vocación de uso agrario no genera ningún derecho, por tanto, la administración agraria no estará obligada a indemnizar a los ocupantes ilegales o ilícitos de las tierras susceptibles de rescate, por concepto de bienhechurías'*». La LTDA está particularmente desprovista de disposiciones reglamentarias precisas en cuanto las modalidades de su implementación, lo que deja gran parte de las actuaciones al criterio del funcionario. Y ciertas actuaciones judiciales no parecen apuntar a la debida objetividad (el anexo 29 describe un caso característico). Es decir que el marco jurídico del proceso no está acorde con su sostenibilidad, varias decisiones pudiendo ser cuestionadas institucionalmente.

Ley de Registro Público y del Notariado de 2001

La Ley de Registro Público y de Notarías (LRPN) de noviembre 2001, deroga la Ley de Registro de 1999, la cual tuvo una vigencia muy corta.

Apunta a mejorar uno de los principales problemas presentado por el sistema registral a lo largo de los siglos: se trata del acceso ágil a una información registral actualizada, lo cual es fundamental tanto para un manejo racional del patrimonio territorial público como para la seguridad jurídica de la propiedad de las explotaciones y un eficiente funcionamiento del mercado de la tierra. La exposición de motivos insiste en la necesidad de:

> ...adoptar el método de inscripción como sistema de registro que consiste en realizar un resumen de cada acto o negocio jurídico registrable e insertarlo en asientos digitales que constituyen el tracto sucesivo de los bienes o derechos reales inscritos. Esto permite que la información registral se encuentre actualizada permanentemente, sin necesidad de recurrir al estudio de todos los antecedentes desde su constitución.

Se trata del sistema denominado «folio real». Sin embargo, la aplicación de este mejoramiento fundamental está determinada por la realización de los catastros (encargada a los municipios por la LGCN de julio 2000, poco antes de la LRPN), por lo cual la exposición precisa:

> Tomando en cuenta que el sistema folio real únicamente se puede aplicar a los inmuebles y derechos reales una vez que se hayan actualizado los catastros municipales, se adoptó un principio flexible conforme al cual el sistema de folio real se pondrá en práctica, progresivamente, cuando los catastros permitan al Ministerio del Interior y Justicia impartir la orden correspondiente a través de una Resolución.

Vimos que hasta la fecha una proporción desconocida de los catastros rurales no ha sido constituida por los municipios, lo que no permite la implementación de esta medida. La histórica falta de cumplimiento de los textos legales referidos al Catastro Rural y al registro de la propiedad sigue vigente. Esto origina que las actas registradas, a partir del año 2008, no se encuentran empastadas, esperando los datos faltantes. Tal situación no permite su consulta por el público y hace precaria su conservación. Parece urgente que se solucione.

El latifundio

Expusimos que se trata de una forma de producción que desapareció de Venezuela en las primeras décadas del siglo 20; atacarlo ahora (como lo pretende la LTDA) no tiene sentido histórico u social, en la medida en la cual sus protagonistas (hateros tradicionales, hacendados y peones) no forman más parte del escenario agrario. Ahora bien, pudiera tener un sentido

políticamente movilizador, lo que sería la justificación de su uso. La LTDA lo definió en su primera versión (2001) a partir de la ociosidad y la superficie de las tierras (art. 7), cuando vimos que las características del latifundio eran también las relaciones de producción basadas en la dependencia personal de los trabajadores ante el latifundista y su transferencia en forma intrafamiliar. Las revisiones de la LTDA en 2005 y 2010 (art. 7) modificaron este concepto de latifundio, definiéndolo a partir de indicadores técnicos y económicos. Se hizo un esfuerzo para establecer criterios que van más allá de la extensión superficial. Sin embargo se puede pensar que el término mismo sigue siendo poco afortunado: luchar en contra de un 'enemigo' desaparecido desde bastante tiempo no parece ser lo más recomendable. Podría ser más indicado hablar de grandes explotaciones extensivas y/o ineficientes (definiendo, claro está, los criterios correspondientes).

Un marco institucional a geometría variable, cuestionado por la recurrencia de situaciones de hecho

Las reformulaciones sucesivas de la LTDA apuntan a un marco institucional a geometría variable, no solamente en cuanto a la aplicación poco asegurada de tal o tal medida (como el caso del impuesto a la tierra) sino también por la persistencia de situaciones de hecho que muestran un deficiente cumplimiento de las normas legales. La lectura de la prensa ofrece ejemplos variados de actuaciones no apegadas a la ley por parte de las instituciones públicas en la obtención de derechos para su debida asignación a beneficiarios, así como en esta misma asignación. Los informes de PROVEA sobre «Derecho a la tierra» proveen anualmente informaciones sobre esta temática a partir del de 2004 el cual alude a casos de «violación al debido proceso por parte del INTI en procesos contra propietarios privados» (PROVEA 2004, p.6). El presidente del INTI los reconoce en conversación con representantes de la ONG y alega que «menos del 1% de los procedimientos de adjudicación del INTI terminó en conflicto». Sin embargo, el informe observa que en, varios casos, los tribunales (y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo) fallaron en contra del INTI. El informe de 2005 (pp. 3-4) observa algunos procedimientos ilegales. El informe de 2006 (pp. 3) reporta: «El INTI continúo desacatando algunos mandatos judiciales que le obligaban a reintegrar tierras de grandes propietarios» afectados por cartas agrarias. Los informes de 2007 (p. 8), 2008 (p. 7) y 2009 (p. 6 y sg.) evocan el mismo tema. El último de ellos describe dos «casos emblemáticos», el Hato el Frío y el valle del Río Turbio. El informe de 2010 (p.5) indica lo siguiente: «Cómo en años anteriores, nuevamente se presentaron denuncias de rescates de tierras realizados por el

INTI al margen de la legalidad». En los tres últimos informes disponibles PROVEA (2011, p. 7, 2012, p. 6 y 2013, p. 6), se repite la siguiente observación:

> Durante el período que cubre el presente informe, PROVEA tuvo conocimiento de denuncias sobre acciones de rescate de tierras realizadas por el INTI al margen de la legalidad vigente. Este accionar irregular del INTI pone en entredicho la justeza de las directrices constitucionales y las políticas destinadas a acabar con el fenómeno del latifundio en el país.

Y presenta varios casos de tales situaciones, «para llamar la atención de las autoridades nacionales, a fin de que el INTI enmarque sus acciones en el respeto al debido proceso, a la propiedad y la participación de las personas afectadas por sus decisiones».

Sobre el mismo tema, Molina L. (2013) aporta también información detallada. No comentaremos en detalle, limitándonos a apuntar la gravedad de tales casos que infringen la norma jurídica. En situaciones históricas de este tipo, los conflictos creados por el olvido del marco institucional han tenido que ser solucionados, temprano o tarde, a veces con un alto costo social, político y económico. Y no hay indicios que el INTI haya respondido a las indicaciones de las últimas líneas de PROVEA citadas más arriba.

En el mismo sentido, a lo largo del período, se pueden observar medidas que no tienen, en el momento de su aplicación, una fundamentación muy precisa en los planos legal y/o constitucional. Daremos varios ejemplos:

El «método alternativo de resolución de conflictos» llamado también «método Chaz»

Se aplicó a partir de septiembre 2005, durante aproximadamente un año. Permitió acuerdos entre terratenientes y gobierno en 16 fundos (según cifras del INTI), en principio en tierras de propiedad privada, para su transferencia al INTI: se dejaba una reserva al dueño, quien cedía una parte de «sus» tierras; se puede pensar que varios de estos fundos no tengan una titularidad jurídicamente asegurada, dada las condiciones de formación de la propiedad en los baldíos (ver anexo 24: los propietarios de un fundo reconocen en 1966 ocupar ilegalmente 23.000 hectáreas de baldíos, además de la superficie enajenada inicialmente de 5000 ha en 1889; y, en el punto 3.2.2, la denuncia en 1833 de un agrimensor en cuanto a las irregularidades observadas en cuanto a las apropiaciones de baldíos). El poco número de fundos abarcados por esta medida podría confirmar la disminución observada en la

presión campesina en tierras privadas a lo largo del período de implementación de la LRA: el gobierno interviene directamente para apropiarse de las fincas sin que aparezca expresada una solicitud campesina (esta parece ser asumida por los discursos oficiales). Ahora bien, el desalojo de la finca «La Marqueseña» («El Nacional», 14/03/2006, y PROVEA 2006) parecería cuestionar la validez legal del referido «método», según lo declarado por el propietario afectado («El Nacional», 15/03/2006), lo que desmiente el Presidente del INTI («El Nacional», 16/03/2006). La controversia sobre el tema cesó sin que pareciera formularse una solución apegada al derecho.

La implementación de formas de derechos colectivosy de organización colectiva

Limitándonos en este punto al plan jurídico, constatamos que tales explotaciones no están explícitamente previstas en la LTDA (vimos que las «empresas campesinas», creadas en los años 1960, tampoco estaban previstas en la LRA). Solamente su artículo 4 dispone, en términos muy generales:

> Las organizaciones colectivas económicas para la producción agraria, se establecerán teniendo como base los principios de mutua cooperación y solidaridad, privilegiando el sistema cooperativo, colectivo o comunitario. En tal sentido, se estructurará al fundo colectivo mediante la organización y destinación de bienes productivos, la organización de personas para el trabajo colectivo y el desarrollo del poder autogestionario de los empresarios colectivos.

Las reformulaciones de este artículo en 2005 y 2010 agregan laxamente a «este sistema», los «consejos de campesinos y campesinas, consejos comunales y cualquier otro tipo de organización colectiva.» Los artículos 62-70 y sus reformulaciones, que establecen las modalidades de la adjudicación de las tierras no especifican ninguna modalidad de dotación colectiva. Sin embargo, observaremos más adelante que la creación de empresas colectivas, en particular los «fundos zamoranos» ha sido implementada desde los primeros años del régimen.

Las cartas agrarias

Establecidas administrativamente por la Resolución 177 del INTI del 5 de febrero 2003, otorgan a campesinos (o a grupos campesinos organizados) un derecho de ocupación poco definido en fincas privadas establecidas en tierras públicas mientras se dirima la situación del derecho de propiedad correspondiente (en palabras del Presidente del INTI, en «El Nacional», 02/

06/2003, quien evoca la posibilidad de otorgar 35.000 cartas en 331.129 ha). Sin embargo, la superposición de un nuevo derecho sobre un derecho existente que no ha sido liquidado es fuente muy probable de conflictos a mediano y largo plazo. Además, la carta está establecida en varios casos «al grupo organizado para solicitar el terreno X», sin indicación de los nombres de los componentes del grupo. Un ejemplo se da en el Nacional (20/05/ 2003), bajo el título: «Militares impiden a los dueños entrar en terrenos invadidos». Se entregó una carta agraria sobre 31 .674 ha a nombre del presidente de una cooperativa, el cual «será el encargado de distribuir» la tierra entre sus miembros. Si es cierto, estamos fuera del marco legal y se puede prever grandes problemas jurídicos a venir sobre estas tierras. Esto agrega una indefinición más a los derechos que se pretende dotar. Tal fórmula del «grupo organizado...» había sido ya aplicada en los años 1960, creando problemas a largo plazo a veces muy difícilmente solubles (ver Delahaye 2001). Las cartas agrarias dejaron de ser una figura utilizada masivamente para la dotación de tierras a lo largo del año 2005. Una polémica se desarrolló al respecto en los círculos oficiales, tal como lo indica un artículo de «El Nacional» del 30-01-2005 («INTI revocará cartas agrarias»).Sin embargo, observaremos un repunte del otorgamientos de cartas agrarias en el último año estudiado (2012) con disponibilidad de datos del INTI (ver cuadro 4.15).

Medidas cautelares

PROVEA (2006, 5) indica:

> Propietarios que se vieron afectados por las medidas cautelares adoptadas por el Inti allegaron que el Instituto, actuando como juez y parte, colocó innumerables obstáculos a los presuntos propietarios privados para ejercer su derecho a la defensa y demostrar la titularidad de la tierra. En casi la totalidad de los procedimientos de rescate de tierras, los afectados argumentaron que se estaba violando la propiedad privada y denunciaron irregularidades en los procedimientos administrativos...

Estos casos cuestionan varios aspectos de la implementación de la LTDA en relación con el cumplimiento del marco jurídico. Para terminar esta revisión, citaremos a Molina L. (2013, p. 575) quien concluye su estudio pormenorizado del contenido jurídico de la ley y de su aplicación, apuntando:

> ...el derecho a una distribución más equitativa de la tierra es un principio primordial y deseable para nuestra sociedad. Sabemos que existen en el campo cientos de miles de personas sin tierra, y es loable la búsqueda de soluciones

a esa problemática, para favorecer la consolidación de este importante derecho social y económico. Sin embargo, la solución propuesta por el Estado a través de la LTDA mediante el otorgamiento de instrumentos como las cartas agrarias y del derecho concedido al INTI para la aplicación de medidas cautelares de aseguramiento, lejos de contribuir a remediar la situación, ha desencadenado conflictos severos que pudieron evitarse.... Pero, en nuestra opinión, las políticas en materia de tierras han sido mal manejadas como resultado de las insuficiencias de la Ley y de los desatinos de muchas de las acciones emprendidas por el organismo ejecutor. La falta de una perspectiva histórica y sociopolítica de largo alcance sigue siendo, tal vez, una de las razones de fondo más importantes para explicar los desaciertos y para retardar las soluciones por las que esperan los actores del campo.»

La evolución del gasto público agrícola

Es problemática la evaluación de la importancia relativa del gasto agrícola, en particular el del INTI, a lo largo de los años de la LTDA. Los datos asequibles en cuanto al INTI corresponden a los años 2007, 2010 y 2011[134]. Permiten calcular un porcentaje del gasto público total (dado en los informes económicos anuales del BCV) de 0,10% en 2007, 0,23% en 2010 y 0,12% en 2011). Esta poca relevancia presupuestaria del INTI, comparada con los valores superiores al 1% observadas para el IAN de los años anteriores (ver punto 4.2), no significa necesariamente un reducido interés gubernamental para la reforma agraria, lo cual estaría contradicho por la lectura cotidiana de los periódicos y las declaraciones enfáticas del gobierno. Varias otras instituciones públicas financian actividades en el campo sin que pueda ser evaluado su presupuesto. Otro indicador puede ser la proporción del gasto agrícola total del gobierno (reseñada en Gutiérrez 2013, p. 129) en el gasto público total (presentado en los Informes económicos anuales del Banco Central de Venezuela). Su observación permite distinguir tres lapsos: entre 1998 y 2001 los valores disminuyen ligeramente de 1,9% a 1,7%; de 2001 a 2008, suben significativamente de 1,7% a 2,8%; en fin, decrecen entre 2008 y 2012, de 2,8% a 0,9%. Estos datos no pueden ser examinados en valores absolutos, por las dificultades de precisar los elementos tanto del gasto público total como del gasto agrícola real, debido a las múltiples fuentes del financiamiento público que pueden no ser reseñadas exhaustivamente en las fuentes. Sin embargo su evolución en los tres lapsos observados apunta a un

[134] A partir de los informes anuales de PROVEA.

ritmo de gasto agrícola que decrece sustancialmente en los últimos años reseñados. Ahora bien, si se observa el porcentaje del financiamiento agrícola total (banca privada e instituciones públicas de financiamiento, ver Hernández 2013, p. 587) en el gasto público total (reseñado en los Informes Económicos anuales del BCV), observamos los elevados valores siguientes: 2,2% en 1998, 4,0% en 2001, 10,78% en 2008 y 14,1% en 2012 (el crédito otorgado por la banca privada representa más de 70% del total a lo largo del lapso – Hernández 2013, p. 589; sin embargo este financiamiento privado es producto de la política del gobierno de obligar a la banca privada de prestar un determinado porcentaje de su cartera crediticia al sector agrícola, y nos parece que debe ser contabilizado). Vemos que los gastos públicos en el financiamiento agrícola son importantes, y evolucionan al alza a lo largo de los años de la LTDA.

4.4.2 Dimensión cuantitativa de la titulación

4.4.2.1. Los títulos supletorios

Con la desaparición de los archivos del Catastro Rural (consecuencia del incendio de 2004), no existe fuente que disponga de datos a nivel nacional. El cuadro 4.12 presenta los datos obtenidos en el RPI de los seis distritos estudiados (no se obtuvieron los del distrito Colón). Observamos un aumento de número y superficies en el registro de títulos supletorios en relación con los años de la LRA (ver anexo 22), así como la aparición de numerosos títulos otorgados en terrenos del IAN/INTI (con autorización del IAN en Zaraza, sin indicación al respecto en los demás distritos).

Es decir que el otorgamiento de títulos supletorios alcanzó valores superiores a los observados en los años de la LRA. El tamaño superficial correspondiente apunta a medianos productores, en particular en los distritos de la región de nueva agricultura (Páez y Turén): se observa la misma tendencia que en los años precedentes (punto 4.3.3).

4.4.2.2. El otorgamiento de derechos de tierra en el marco de la LTDA

Seguiremos los mismos puntos observados durante el período de la LRA.

Presión campesina

La disminución que se podía observar en los años 1990 de las manifestaciones de la presión campesina sobre la tierra, así como del interés

Cuadro 4.12. Otorgamiento de títulos registrados en los distritos estudiados (años indicados)

Distrito (estado)	Páez (Apure) [a]	Bailadores (Mérida) [b]	Turén (Portuguesa) [c]	Zaraza (Guárico) [d]	Zamora (Aragua) [e]
Número promedio anual	9	0	5,7	9,8	17,7
Años	1999-2002	1999-2006	1999-2007	1998-2005	1998-2006
Tipo de terreno					
Privado	5	0	0	22	4
Baldío	10	0	0	0	3
Ejido	4	0	42	0	32
Derechos yacciones	0	0	0	0	0
IAN-INTI	10	0	9	56[f]	118
Sin indicación	7	0	0	0	2
Superficie promedio (ha)	50,8		73,9	30,9	10,9

Fuentes: [a] Alarcón, 2004; [b] Abdelnour, 2008; [c] Rodríguez, 2008; [d] Montenegro, 2008; [e] Salazar, 2004 y Kern, 2008. A partir de las actas del RPI. No se pudieron revisar las actas de Colón.
Nota: [f] Todos con autorización IAN/INTI.

demostrado por la comunidad nacional ante la cuestión agraria, pareció haber sido abruptamente revertida por las numerosas invasiones de tierras que se produjeron en la campaña presidencial de 1998, las medidas agrarias tomadas desde entonces por el gobierno electo, y los numerosos debates al respecto reseñados en la prensa nacional. Ya advertimos que las invasiones de tierras han sido una constante en la historia venezolana del siglo 20. En los momentos en los cuales los campesinos han visto una posibilidad de expresar su aspiración histórica a alguna forma de propiedad de la tierra, realizaron invasiones de tierras (vimos que fue el caso a la muerte de J. V. Gómez en diciembre 1935, en octubre 1945, en enero de 1958), y en cada campaña presidencial a partir de 1958. Y se agregaron invasiones de terrenos urbanos por parte de pobladores buscando un terreno para su vivienda en esta última fecha (Troconis, 1962). Es decir que no se trata de una novedad.

Es un hecho que durante y después de la campaña presidencial de 1998, las invasiones de terrenos fueron numerosas. «El Nacional», 27/3/99, indicaba: «Las invasiones se ponen en boga cada 5 años». Evocando los casos de invasiones observados desde mucho tiempo, precisaba: «A causa de situaciones como éstas [invasiones observadas en años anteriores], el segundo

Gobierno de Carlos Andrés Pérez dictó el Instructivo Número 10, el cual considera 'deber del ejecutivo garantizar el respeto a la propiedad pública y privada y evitar los conflictos que generan las ocupaciones ilegales, así como que para el cumplimiento de los fines de la reforma Agraria y para el fomento de la actividad agrícola en general es necesario garantizar condiciones mínimas de seguridad jurídica en el sector'». Este instructivo tenía su fundamento en el decreto 350 de 1974 (ver punto 4.3.4.1), el cual «fijó el plazo de un año para que el IAN hiciera un inventario de las tierras adscritas a su patrimonio»... Prohíbe «cualquier tipo de autorizaciones orientadas a facilitar el registro de títulos supletorios sobre bienhechurías levantadas en terrenos del Instituto, en caso de ocupaciones irregulares»... Y agrega: «Ahora bien, hoy, a ocho años de la emisión del decreto, el inventario no se ha concluido y hay casos de registro de tierras.» Quiere decir que, en la realidad, existían registradores que protocolizaban bienhechurías en terrenos de INTI fuera del marco legal, siguiendo una tendencia ya observada en años anteriores.

¿Este aumento de las invasiones quiere decir que la disminución observada de la presión campesina observada en los años anteriores era una ilusión? Si vamos a los detalles, las invasiones de 1998 enfocaron esencialmente[135]:

- Terrenos rurales públicos (Sur del Lago de Maracaibo, estados Barinas y Portuguesa: más o menos 20% del total de las invasiones). Ya expusimos que, en los primeros años de la reforma agraria, no se prestó atención a las tierras públicas, que representaban más de 50% de la SEA. Vimos (punto 4.3.3.2) que para determinados sectores, el eslogan era hacer la reforma agraria en tierras privadas, considerando que, en tierras públicas, lo que se hacía era colonización, cuando los baldíos eran crecientemente ocupados por otros tipos de productores comerciales, marginando a los campesinos. Los agraristas venezolanos, en los años 1960, no habían prestado la debida atención a esta formación de derechos sobre la tierra en terrenos de la nación. Desde 1998, las numerosas invasiones de fincas en terrenos públicos apuntan de nuevo a considerarlos en la política agraria
- Terrenos periurbanos (más o menos 70% del total de las invasiones). Estas invasiones presentan un objetivo orientado al establecimiento de un domicilio decente, y esto no es la consecuencia directa de la historia agraria del país, sino de la deficiencia de los sucesivos gobiernos para proveer oportunidades de vivienda asequibles para los distintos sectores

[135] Los datos sobre las invasiones provienen de recuentos de los artículos de prensa a lo largo del período.

de la población. Si bien estas invasiones han existido desde 1958, su dimensión se hizo de nuevo apremiante en los últimos años.

- Los terrenos agrícolas privados invadidos representan solamente 10% de las invasiones.

Estos elementos permiten pensar que se trata de una problemática nueva: hasta la fecha las invasiones enfocaban esencialmente tierras privadas, o bienhechurías en baldíos. Es decir que las expectativas vinculadas con el cambio de régimen dieron cabida a expresiones de un nuevo tipo de presión sobre la tierra. Sin embargo el tema siguió saliendo en la prensa en expresiones más tradicionales. Observamos en «El Nacional» varios artículos a lo largo del año 2001: el 24-01-2001 se describía una situación paradójica: «Fedenaga: Guerrilla hace juicios en la frontera para desalojar a invasores de fincas venezolanas»; el 25-01-2001 (p. D2), ganaderos del Táchira declaran: «Guerrilla cobra 'vacunas' para desalojar fincas»; el 01-02-2001 (p.D2: «Ganaderos desalojarán a la fuerza a invasores», según Fedenaga); el 08-03-2001 «Chávez advierte que no permitirá organización de grupos de autodefensa», aludiendo a las declaraciones anteriores de ganaderos. El 03-04-2001 (p. D2), se relata la muerte de un productor en Portuguesa en un confuso incidente (se presentaban varias versiones). En «El Mundo», el 06-02-2001 (p. 24): «Tomadas en la Fría otras ocho fincas». De nuevo en «El Nacional»: el 13-07-2001 (p. D 2): «Al sur del Lago de Maracaibo denuncian que fueron invadidas haciendas que no pertenecen al plan de adjudicación del IAN» (campesinos alegan que pertenecen a la nación); el 30-09-2001 (p. E 10): «Ganaderos e invasores se enfrentaron en Machiques». Se refería a un enfrentamiento armado, en el cual ganaderos no hubieran podido desalojar a invasores; siguiendo en «El Nacional», el 18-02-2001 (p. D4): «A paso de invasores desaparecen los linderos» (11fincas invadidas en el Zulia). «Terceros cuidan las parcelas en Táchira» (6 fincas invadidas. La afiliación a cada comité costaba 50.000 Bs semanales. Un propietario declaraba que los invasores eran personas con dinero y funcionarios que usaban maquinaria de malarialogía). El 15-03- 2001 (p. D 8) se aludía a invasiones periurbanas: «500 familias invadieron haciendas en Choroní» (invasión para vivienda: 2 ha de cacao para 300 familias). Recuentan en el país 18 invasiones de este tipo en dos años. El 25-08-2001: «Ganaderos y campesinos se enfrentan por tierras en el Zulia»; (Fedenaga negaba tener vinculación con los amenazas de atentados a campesinos, mientras la sede del IAN en el Zulia estaba tomada por solicitantes quienes exigen la entrega de los títulos de propiedad). El 03-10-2001: «El Gobierno defiende las ocupaciones»; precisaba que, de 42.000 ha adjudicadas, solamente 1.000 tenían problemas.

Esta conflictividad pareció crecer en 2002, según los artículos de «El Nacional»: El 14-02-2002 (p. E-4): «Guerra declarada en el campo» (a propósito de la delimitación de los polígonos rurales dispuestos en la LTDA). El 28-09-2002, se describía: «Relación entre ganaderos y campesinos se torna más violenta. Ejecutivo continúa expropiaciones mientras se agudiza el conflicto en el Zulia». 4 dirigentes campesinos habían sido asesinados en 11 meses. El 07/06/2002, el «IAN declaró nulos títulos entregados en el Zulia» (se trata de la Junta liquidadora del IAN, suprimido por la LTDA). El INTI dice que no tiene responsabilidad en esta decisión. El 11-06-2002 «Chávez ordenó investigar a la junta liquidadora». El mismo 11-06-2002 (p. B2): «Renunció presidenta del IAN tras la anulación de los títulos» (en realidad se trataba de la presidenta de la Junta liquidadora del IAN). Se abrió otra problemática jurídica (21-11-2002, p. E 1: «Anularon 2 de 7 artículos impugnados por la Federación de Ganaderos. TSJ negó facultad del Estado para intervenir tierras ociosas». (el mismo día: «Min-Agricultura: Sentencia del TSJ promoverá las invasiones»). El 23-09-2002, p. D 4: «Lara [Presidente de la Asamblea Nacional, OD] le propuso al Presidente declarar estado de excepción en el sur del Lago». El Director del INTI-Zulia «señaló que son siete los dirigentes agrarios del MVR que han sido víctimas del sicariato en la zona sur del lago, y José Huerta fue herido.» El 16-06-2002, p. D 8: «Venden y revenden las parcelas. 1.700 hectáreas de terrenos urbanos han sido invadidos en Maracaibo». Referían a varias invasiones (para revender el metro cuadrado en 200 Bs). El 23-06-2002, p. D5: «En el sur del lago crece la tensión entre campesinos y hacendados: 'Tendrán que sacarnos muertos de las tierras adjudicadas por Chávez'». 25-06- 2002, P. D6: Declaración de Adán Chávez, presidente INTI: «El Gobierno corregirá los errores en la adjudicación de tierras» (Sur del Lago)

El enfrentamiento se extendió en 2003, mientras el Tribunal Supremo anulaba artículos controversiales de la LTDA. El 06-02-2003, se aludía a las cartas agrarias (erróneamente se relacionaban con un decreto presidencial, cuando vimos que se trataba de la Resolución 177 del INTI del 5 de febrero 2003): «Gobierno entregará cartas agrarias a ocupantes de tierras». El 15-03-2003: «Declaran nulos títulos de tierras entregados por Chávez»: el Juzgado superior agrario del estado Zulia consideró que no se respetó el procedimiento legal determinado en la LRA (la adjudicación era del 7-08-2001, antes de la promulgación de la LTDA). El 23-03-2003, p. A 8: «En Guasdalito los sicarios matan por 20.000 bolívares». Describían un clima de violencia, con presencia de la guerrilla colombiana del ELN y de paramilitares, quienes podían mandar a matar por varios motivos (no pago de vacuna, diferencias personales, etc.). El 6-04-2003: «Chávez: ordené al Ejército que apoye la ocupación de tierras».

El Presidente hablaba de «ofensiva revolucionaria». Se repartieron 11.395 cartas agrarias en 416.057 ha. En «El Universal» del 27-04- 2003 parecieron dos artículos: p. 1-11"Tierra tomada» y p. 1-12 «El INTI hace su propia reforma agraria más allá de la ley». El INTI otorgó cartas agrarias y los campesinos tomaron tierras en una legalidad cuestionada por los ganaderos, en un ambiente tenso. En «El Nacional», de nuevo, leemos el 06-08-2003: «Ganaderos insisten en armarse para protegerse del secuestro». El 06-11-2003 apareció una decisión cuestionada del Tribunal Supremo: «TSJ ordena desalojo de finca ocupada con respaldo oficial». El 09-11-2003 «Chávez: El TSJ dio una puñalada a la Ley de Tierras» a propósito de la devolución a su dueño del fundo Santa Rita que había sido 'cedido'» (¿Cuál sería el sentido jurídico de este término?) a unos campesinos en Barinas. El 8-11-2003 «Invasores de la finca Santa Rita se niegan a acatar la sentencia». El 11-11-2003, p. A5 «El INTI se niega a acatar decisión de desalojo del fundo Santa Rita».

El clima de enfrentamiento parece ceder un poco en 2004. Sin embargo, «El Nacional» del 30-08-2004, publicaba: «Chávez anuncia la revolución agraria y creará ministerio de alimentación». «No somos enemigos de los latifundistas, ni les vamos a invadir.» El Presidente reclama un diálogo. El 9-9-2004: «En 10 días hubo 12 invasiones en el sur del lago» (eran rurales y urbanas). El 14-09-2004 (p. B12) un artículo mencionó que: «Campesinos abandonan las propiedades otorgadas por Chávez». Reclamaban la desatención por el Estado. En «Quinto día» del 17 al 24-12-2004 (p. 19) se resaltó una iniciativa aparentemente local: «Decreto del gobernador de Cojedes. Intervenidas 16 haciendas». El gobernador, Jhonny Rangel, en nombre del proceso revolucionario y porque «el latifundio es contrario a la utilidad público y el interés social», decretaba (art. 1) «la intervención en el estado Cojedes de todas las tierras urbanas, rurales o con vocación agrícola, públicas o privadas...» que «presentan problemas de titularidad, de tenencia de tierras o de latifundio». Se trataba de un nuevo enfoque, considerando que hay latifundios urbanos. No aludía al INTI, pero invocaba la LTDA. Tres días después, en «El Universal» (27-12- 2004, p. I-13) el mismo Gobernador comunicó: «Ya nos han ofrecido tierras». El periodista le pregunta si, con el decreto se pensaba eliminar las invasiones? La respuesta es contundente: «Por completo, porque a las fincas intervenidas las garantizamos que no van a ser sujetas a ningún tipo de invasión porque la autoridad pública va a estar presente y a cada campesino se le dirá que el Gobierno va a definir su condición,..». Varios gobernadores tomaron medidas similares los días siguientes.

El año 2005 vio aflorar varias dificultades en la implementación de la LTDA, que se quiso obviar con su reformulación del mismo año. «El Nacional» del 12-01-2005 afirmaba: «Procuradora admite que el Gobierno ignora cuáles son las tierras ociosas». En «El Universal» (26-01-2005) un título anunciaba una situación generalizada de precariedad de los derechos de propiedad en el campo: «Hay 122 mil ocupantes de tierras». Y «El Universal» del 25-01-2005 (p I-12) reproducía una declaración polémica del Presidente del INTI: «INTI no pagará bienhechurías» (repitió esta declaración el 15-03-2005, p. A 18 de «El Nacional). De nuevo en «El Nacional» (30-01-2005): «INTI revocará cartas agrarias»; El Presidente del INTI reconoció errores en el otorgamiento por parte de su predecesor, quien otorgó 70.000 cartas agrarias en 2,56 millones de ha (que hubieran beneficiado a 400.000 personas - probablemente se incluía en esta cifra los familiares de los beneficiarios); el 8-02-2005: «Min-Agricultura en mora con censo de tierras», declaraban los alcaldes del Sur del Lago. En «El Universal» del 26-03-2005 (p. I-2) se leía: «Gobierno interviene 330.796 hectáreas 'improductivas'» y anunciaba el relanzamiento de la «guerra contra el latifundio». «El Nacional» del 12-06-2005: «Gobierno se propone recuperar cerca de 2 millones de hectáreas en el marco de esta Guerra al latifundio». Y el 06-10- 2005 (p. A 10) «24 cooperativas aguardaban derecho de permanencia en el Charcote». En este fundo (vimos que había sido reclamado desde muchos años antes), más de 7000 ha estarían ocupadas por 800 familias.

En 2006, se declararon nuevos conflictos. En «El Nacional» (19-3-2006, p. A 24), leemos: «Invasiones destruyen economía agrícola en Yaracuy». El texto refería en particular a la falta de marco legal en la actuación de las instituciones públicas, y a la problemática ambiental. Un propietario de finca expresaba: «Tenemos 33 años cuidando las aguas del río Guama, jamás hemos explotado la madera y ahora hay un grupo de personas que talan los árboles. En la Fiscalía del Ministerio Público me dicen que no pueden actuar porque aún no han recibido respuesta de los oficios enviados al Ministerio del Ambiente y a la Procuraduría Agraria.... La gente del pueblo está preocupada por el agua, el Guama surte a toda la comunidad. Si tumban los árboles, se acaba el río...» Y presentaban otro tema: «En los últimos dos años se han devastado cerca de 5.000 ha de caña de azúcar en la entidad. A pesar de que las fincas invadidas tienen entre 27 y 800 ha, las autoridades del Instituto Nacional de Tierras y la gobernación del estado las califican de latifundios.» Aludían a cartas agrarias otorgadas en la finca Nuare, sin indicación del propietario del terreno, ni de los linderos; en su lugar, llevaban límites indeterminados. «El entonces presidente del INTI nos dijo que esas cartas habían sido revocadas,

que las tierras estaban productivas y que eran privadas. Pero no se le dio cumplimiento. Ahora le plantean a la empresa que venda, cuando ya han tomado las entradas. Están respaldados por autoridades militares, policiales, la Defensoría del Pueblo y el gobernador del Estado». Según el presidente de los cañicultores, el gobernador emitió los decretos 090 y 313, y desde entonces «los productores están en vilo ante la amenaza de invasiones». Alegaban que invaden violentamente fincas en producción que tienen tradición de propiedad; arrancaban la caña y sembraban maíz y plátano. Pocos días después, «El Universal» (28-03-2006) anunciaba: «Destruyen caña en hato Fatmy» en Yaracuy. Era una finca de 500 ha. Destruyeron 220 ha en 2005, y ahora 60 más. Se observaba un clima de violencia. El dueño decía que son tierras privadas.

Se presentaron, el mismo año 2006, conflictos con productores españoles. «El Nacional» (09-2-2006) reproducía una información de la agencia EFE: «España defenderá a españoles con tierras invadidas en Venezuela», después que se anunciara en el mimo diario («El Nacional» del 03-2-2006: «INTI evalúa daños a fincas de españoles invadidas»...). «Las autoridades de Venezuela 'están evaluando los daños' causados a varios propietarios españoles e hispano-venezolanos que han denunciado la invasión de sus tierras, por simpatizantes del Gobierno, dijeron a EFE fuentes diplomáticas.» El año siguiente, «El Universal» del 31-10-2007 (pp. I-6) anunciaba: «España expresó preocupación por invasiones a tierras», en la oportunidad de una «visita de la secretaria de Estado española para Iberoamérica». En el mismo año 2006 («El Universal», 08-04-2006, p. II-6), relataban: «Intentan invadir finca el búfalo en Portuguesa». 67 campesinos intentaron invadir una parte posterior del fundo, para ejecutar un «Proyecto de Desarrollo Endógeno»; «forman parte de la Cooperativa Viento y Fuego» diciendo que quieren «ejercer presión» sobre autoridades del INTI, «que no terminan de precisar qué pasará con este hato.»

El año siguiente, el distrito Colón vuelve a la palestra. «El Universal» del 12-10-2007 anunciaba: «En rechazo a las invasiones realizan paro en Colón».... «comunidades denuncian que 68 terrenos han sido tomados ilegalmente» La última de estas invasiones ha sido la de una urbanización en construcción por el gobierno regional: aparentemente se trataba de una problemática tanto urbana como rural. En «El Universal» del 21-12-2007: «Invaden finca Mafralex en Cojedes». Era un grupo de 200 personas, en San Carlos en una finca ganadera, de 639 ha. El representante del fundo planteaba: «...son los mismos que invadieron el fundo el Charcote, estos son invasores de oficio.» El INTI hubiera determinado en agosto que «la finca 'no tiene ni una ha ociosa'»

El año 2008, otros casos se presentan en la prensa: En «El Nacional», 16-7-08", relataron el caso de invasores quienes revendían parcelas adjudicadas por el INTI en Cojedes. «Somos la segunda familia que compra estas tierras. Los Carias Mendoza pagaron 5.000 bolívares por un lote de 16 hectáreas de terreno en el Charcote…El primero que se vino para este hato fue mi papá, quien nos puso en contacto con la persona que vivía en esta parcela.» J. P. era la persona que se conocía como líder y promotor de las invasiones ilegales y de las reventas de terrenos en la zona... La fuente, que pidió el anonimato, añadió que J. P. no siempre estaba en el mismo lugar. «Además de las tierras en El Espinal sé que tiene un lote que le dio el INTI en Conaima, en el municipio San Carlos, y en vez de dedicarse a la agricultura, lo que hace es vender cerveza. Él es un gran protegido de Braulio Álvarez, diputado de la Asamblea Nacional por Yaracuy». El Universal del 9-5-2008 (p. 3III-6) expuso un caso de raíces históricas en el Litoral Central («Titularidad de tierras enfrenta a pobladores de Osma e inversores»). Se trataba de 2.000 ha de la antigua hacienda Osma que oponían Consejo Comunal e INTI a la Fundación Osma 2000 y la Urbanizadora de la Costa (Urcosa) en una problemática periurbana de zona turística. Según el INTI y el Consejo Comunal, Urcosa no demostró su titularidad, pues los terrenos eran baldíos. Los osmeños vinieron de Los Caracas, donde habían sido cimarrones. Fueron desalojados para construir la Ciudad Vacacional en los años 1950. Se fueron en la hacienda abandonada de Osma. Fueron 40 familias fundadoras y en 2008, 420 familias residían allí. La urbanizadora se presentó como propietaria; en 1956, había adquirido la propiedad de «un noble alemán que ostentaba la propiedad original.» Otra vez en el Sur del Lago, «El Universal» del 8-11-2008 (p. I-13) intitulaba: «Invasión arriesga producción de carne y caña en finca Samica». Se trataba de 150 personas que tomaron un potrero de la finca Samica, en el Sur del Lago (Mun. Sucre). El dueño acusaba al alcalde de traer gente de otras zonas, «pero unos 250 habitantes de Aguas Coloradas y San Antonio quieren enfrentarse con este grupo irregular para que se vayan de aquí, porque han entendido que todas las haciendas que han invadido ya no están productivas y eso les ha afectado como comunidad, por esto están apostados afuera.» En «El Universal» (5-04-2008, p. I-15): «Volvieron a trancar vía de Yaracuy para evitar más invasiones». «Vecinos de las comunidades de Pueblo Nuevo y el kilómetro 26 del estado Yaracuy bloquearon por segundo día consecutivo la vía a Boca de Aroa, para que los ocupantes de tres hatos que desalojaron esta semana no regresen a la zona.» Estas comunidades eran asentamientos fundados por los trabajadores de las fincas de los alrededores. «El Universal» del 8-11-2008 (p. I-13) indicó:

«INTI inició inspecciones en hato Caroní en Barinas». Después del «Aló Presidente» dominical transmitido desde Barinas, donde el Presidente Chávez ordenó «continuar 'metiéndole el ojo' a los latifundios», ...»no sólo el INTI sino un grupo de personas atendieron el llamado, pues amanecieron al lunes siguiente ocupando predios presuntamente ociosos, que se encuentran en plena zona urbana, incluso, uno ubicado al lado de la residencia de gobernadores.» En particular ocuparon el fundo Caroní. En total, hay «600 miembros de asociaciones de campesinos», quienes «...están civil y legalmente organizados. En caso de que el INTI determine que estos predios deben ser expropiados, estas personas quieren ser las primeras en beneficiarse de las adjudicaciones…Los campesinos aseguran que el fundo Caroní tiene documentos de tierras indígenas porque se constituyó sobre el desplazamiento ilegal de etnias en 1930». El vicepresidente de Fedenaga manifestó que desde hace algunas semanas el INTI inició procedimientos sobre unas ocho fincas en Barinas» (de 180 a 800 ha) «...estamos seguros de que esas fincas producen más que los predios que han sido intervenidos por el gobierno y que luego de entregarlos a campesinos fueron parcelizados y revendidos, transformando la situación en un negocio.» «La Razón» (02-03-08), bajo el título «No hay rescate de tierras sino invasiones», reproducía una entrevista con el decano de la Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela. En la Estación experimental de San Nicolas (estado Portuguesa), 400 hectáreas fueron invadidas, de los 1.400 con que contaba. Los tribunales fallaron a favor de la UCV, pero la gente sigue allí (resaltaba la «inexistencia del estado de derecho»). Al fin del año, «El Universal» del 26-12-08 (p. I-8), publicó un escrito del profesor Pedro Piñate sobre «La inseguridad agraria en Venezuela» que consideraba que: «En el 2008 continuaron las invasiones y amenazas a fincas privadas».

En 2009, «El Universal» (4-11-2009, pp. I-10) anunció: «Unas 300 personas invadieron hato ganadero en Bolívar». Estas personas, «por la fuerza y provocando destrozos considerables, ingresaron de manera ilegal a la parte este del hato Borges, ubicado en los límites de Bolívar y Delta Amacuro». Fue en la noche, «instalaron sus casas improvisadas alegando que las tierras permanecen ociosas desde hace varios años.» Tomaron 100 ha. El dueño,..., está preso desde que se consiguieron en la finca los cadáveres de dos jóvenes. Su esposa niega que las tierras se mantengan ociosas, y dice que tienen la documentación de propiedad en regla. Los invasores «robaron transformadores, techos, tanques, guayas de alta tensión, y acribillaron a por lo menos 200 reses, e hirieron de balas a 200 más. La policía y la Guarda Nacional «resguardan los alrededores de la finca.» En «El Universal» del 11-

11-2009, (p. I-10) se lee: «INTI visita finca del presidente de Fedenaga». Se trata de la finca Vieja Elena de 531 ha en Barinas, donde hay «una denuncia de 50 campesinos que reclamaban la asignación de tierras.» El presidente de Fedenaga entregó a los funcionarios una certificación de finca productiva que el propio INTI emitió para en fundo Vieja Elena hace un año. Agregó que estos campesinos son los mismos que el Ejército desalojó hace unos días de la finca La Mata, comprada por Pdval». El Universal (23-11-2009, p. I-12) escribía: «Tierras intervenidas en Carabobo aún no producen.» A los siete meses, es decir un ciclo de cosecha después de la intervención, los predios no producían. Se trataba de reemplazar la caña de azúcar por cultivos alimenticios. 24 predios fueron tomados en Carabobo, 19 en Aragua. Los resultados fueron muy pobres en Aragua (rendimiento entre 300 y 1.000 Kg. de maíz por ha) y en Carabobo. Y se producían 80.000 toneladas de azúcar menos.

En los primeros meses del año 2010 se reportó un conflicto en el litoral del estado Vargas al cual sus cuyos protagonistas, ampliamente conocidos, daban resonancia en la prensa. Otra vez, se trataba de una problemática periurbana, en las tierras de la finca «La Guachafita» en la zona turística de Caruao. «El Nacional del 14-3- 2010 (p. Ciudadanos-1) intitulaba: «Invasión. Ana Carlota y Tony Quintero tienen fe en que recuperarán su propiedad. 'Nos ilusiona regresar a La Guachafita'» La invasión se había llevado a cabo el 6 de marzo para construir viviendas en un terreno de 1 ha en La Guachafita (con superficie total de 3,5ha). «Los 'tomistas', como se hacían llamar, eran vecinos que necesitan un terreno para construir viviendas.» Quemaron el monte en esta ha. Su representante decía que este terreno no estaba «utilizado por los Quintero, y además, duda que les pertenezca.» Los dueños, atemorizados (hubo amenazas por parte de un invasor) se fueron. Se piensa en una mesa de trabajo con el INTI para ver de quien son las tierras. Anunciaba «El Universal» (16-3-2010. p. III-1): «No tengo ningún miedo de regresar». Es lo que decía el padre de Valentina Quintero. El procurador de Vargas declaraba que no se avalaban invasiones. «Ahora queda en manos del INTI delimitar terrenos y que tanto la comunidad como los Quinteros sean atendidos en sus necesidades.» El Universal» (18-3-2010, p. 3-5) explicó la situación, en «INTI: son del Estado terrenos en discusión en Osma y Caruao». El INTI aseguraba que los terrenos invadidos en Caruao, así como las 3.200 ha de la Hacienda Osma (lo citamos más arriba, en el artículo del 9-5-2008, del mismo periódico), son del Estado Venezolano. En Osma, faltaba el acto de desprendimiento de la Nación del lote de tierras. En la finca «La Guachafita», «el extinto Instituto Agrario Nacional otorgó a Valentina Quintero la

adjudicación de 3,6 hectáreas en un título definitivo oneroso para desarrollo agrícola. El año pasado, el INTI renovó esta documentación y renovó las adjudicaciones, no así a los Quinteros, quienes no se presentar1on. Se les va a respetar las bienhechurías, y se adecuará la nueva documentación al espacio cercado, pero la hectárea tomada por la comunidad será utilizada, no para vivienda, sino para un proyecto agrario comunitario». El representante de la Hacienda Osma aseguraba que la cadena de titularidad remontaba a 1675 en línea directa. El Universal (19-3-2010, p. III-1) aseveraba: «En Caruao y Osma reina el miedo». Relata que los posaderos no querían invertir más en esta zona de turismo, por temor. Para los consejos comunales, quienes querían transformar la parroquia en una comuna, la idea no era ahuyentar a inversionistas, sino actuar «de manera justa para restituir derechos de los productores originarios.» En estos meses se proponía el modelo comunal, con insistencia en el financiamiento (ver, en «El Universal» del 20-03-2010, pp. I-9: «AN regulará sistema de comercialización de las comunas»; se trataba de reglamentar la relación entre comunas de servicios, de producción y de distribución, y prever financiamiento, lo que pudiera explicar el interés por la formación de comunas). «El Universal» del 23-3- 2010, p. 3-3) anunció: «INTI valida a los Quinteros como dueños de su finca». «Tras semanas de anuncios y decisiones contradictorias, el caso de la familia Quintero, dueña de la finca 'La Guachafita'... parece llegar a una solución: el INTI valida propiedad que sobre 3,6 hectáreas originalmente otorgadas por el desaparecido Instituto Agrario Nacional tiene la periodista Valentina Quintero y rechaza todo tipo de toma violente e ilegal.» El Presidente recibió la documentación ayer y «aseguró que el nuevo documento será emitido en dos días.» Los padres Quintero volvieron a su finca. Una comisión el INTI ira a presentar al Consejo Comunal posibilidades de terreno para construir vivienda. El Universal del 27-3-2010 (p. 3-1) presentó una situación apaciguada, justo antes de Semana Santa: «En Caruao, hay terreno para que todos vivamos»; y, a propósito del otro caso: «De hecho, la visita de muchos temporadistas es tan esperada que ante el anuncio del INTI sobre la titularidad de las tierras de Osma y la posibilidad que la posada más grande del poblado, perteneciente al grupo Urcosa, no pudiera abrir, los pobladores convocaron una asamblea donde obligaron a los integrantes del Consejo Comunal (que impulsa la expropiación) a que avalaran el funcionamiento de la misma.»... «Aquí laboran 18 vecinos que ven peligrar su empleo. En una temporada como esta que se inicia es que todos nos damos cuenta de lo que significa el asueto y los temporadistas para Osma.» Estos conflictos de la Guachafita y Osma son una buena expresión de la complicación que puede revestir la problemática

de los derechos de propiedad y de la multiplicidad de derechos que se pueden solapar sobre el mismo terreno. Más tarde, «El Universal» del 7-6-2010 (p. I-7) anunció otro conflicto bajo el título: «Cooperativas en Barinas denuncian invasión de militares». Se trataba del Fundo Las Palmitas (Municipio Sosa, estado Barinas). Eran 1.800 ha, otorgados por el Presidente el 11 de setiembre 2009 a cuatro cooperativas. Hasta la fecha, se habían entregado solamente 900 ha, «las cuales están invadidas por efectivos militares, perjudicando las cosechas, denunciaron representantes de los grupos beneficiados.» Un representante de las cuatro cooperativas declaraba: «…por órdenes de la Guarnición militar del estado Barinas, un grupo de oficiales del Ejército y de la Armada invadieron parte de la extensión agrícola…» Aludía a una supuesta «mafia quitatierra» en Barinas, integrada por funcionarios locales.

Otro conflicto se relató en «El Universal» del 12-4-2011 bajo el título: «No devolveremos las tierras hasta que venga el juez agrario». Las fincas Alazán y el Manzano del sector El Tiburón de El Junquito (Km 23) fueron tomadas por el INTI el 2-2-2010. 25 familias las cultivaban desde más de 20 años. El Tribunal Superior Agrario (Vargas) suspendió temporalmente los actos del INTI y ordenó la reactivación de actividades en ambas fincas (según el abogado del propietario). Los abogados del INTI declaran: «No devolveremos las tierras hasta que venga el juez agrario o el tribunal. Esto no es propiedad privada, eso lo estamos discutiendo.» El Consejo Comunal El Tiburón está en contra de la medida, porque hay continuidad productiva en estas tierras (hortalizas). El INTI maltrató «a los residentes», los trató «como delincuentes», y tomó «los espacios con la milicia» agregó una productora. Otra vez las contradicciones en el aparato estatal se toparon con la complejidad de los derechos de tierras.

Estas indicaciones de los periódicos apuntan a un repunte de las invasiones, expresando una situación constante de presión sobre la tierra, la cual había amainado sustancialmente en los años 1990. El contexto resulta más complejo, debido al papel incitativo de los institutos oficiales, el cual no era declarado en los años de la LRA, reservándolo a la Federación Campesina de Venezuela, y a los sindicatos y ligas locales. Y aparecen varios casos emblemáticos, tanto de la complejidad de los derechos de tierra disputados como de la variedad de sectores implicados en las invasiones. Observamos una situación bien distinta de la que prevalecía en los años de la LRA, donde el eje central era la lucha de los campesinos para obtener terrenos y producir, incluso cuando se podían asomar a veces otros propósitos.

Ahora bien, no existe acceso a la información sobre solicitudes campesinas, cuyas eventuales estadísticas posiblemente hayan migrado hacia zonas

desconocidas del laberinto administrativo. Los artículos de prensa, así como las declaraciones oficiales, no permiten una evaluación cuantitativa de la situación. Las informaciones oficiales de ocupación de terrenos por el INTI no precisan este aspecto de la actuación de este instituto. Una acotación del informe PROVEA 2008 (relativo al año 2007) asoma una duda al respecto[136] (PROVEA 2008, p. 4): «Llama la atención, que en la Memoria y Cuenta del MPPAT, en su versión inicial con relación al total de hectáreas rescatadas se afirme que se rescató un total de 1.863.998,52 ha y luego establezca una diferenciación con la información suministrada por el INTI afirmando que *'se beneficiaron 13.694 unidades socio productivas establecidas (campesinos y/o cooperativas), en 527.866,05 ha distribuidas…'* Esto significa que existiría una diferencia importante entre la superficie rescatada y la regularizada, y en consecuencia la diferencia entre ambas cifras es de 1.336.132,47 ha., lo que podría significar que en la actualidad hay escasez de campesinos demandantes de tierras rescatadas. Ello obligaría a una reflexión y revisión de estrategias por parte del INTI.» El mismo informe prosigue (PROVEA 2007, p. 6):

> ...preocupa a Provea que el INTI no suministre información sobre el origen de las tierras rescatadas y el destino de los fondos asignados para este fin, lo que permitiría realizar una evaluación objetiva de este importante proceso. El solo hecho de distribuir tierras no es indicador que permita evaluar lo procedente, justo y adecuado, de la política adelantada por el Ejecutivo Nacional en relación al combate al latifundio. Solo si las tierras rescatas y regularizadas se convierten en tierras productivas se puede decir que el proceso es exitoso, y hasta ahora no hay información oficial que sustente que la regularización de 3.557.656 ha haya generado un aumento significativo de la producción agropecuaria en el país.»

PROVEA parece considerar que la superficie rescatada debe corresponderse con la superficie regularizada para responder a la presión campesina del momento. Posiblemente sobre un largo plazo pudiera haber sido una indicación válida de la evolución de dicha presión, mas no para observar con precisión la evolución de la presión campesina sobre la tierra en los años estudiados, en la medida en que sus manifestaciones se solapan con la demanda de terrenos periurbanos, para la cual no existe información fiable.

[136] Las superficies «rescatadas» corresponden a las tierras adquiridas por el INTI, las «regularizadas» a las adjudicadas bajo varias figuras por mismo instituto.

Afectación («Rescate») de tierras

Ya vimos que los datos disponibles en las memorias anuales del INTI y del MPPAT[137], presentados y comentados en los informes anuales de PROVEA, prestan a debate. Los aspectos más discutibles corresponden a la falta del desglose preciso de determinadas informaciones, y a las constantes e importantes divergencias entre los datos presentados por el Ministerio y los del Instituto. El cuadro 4.13 recoge los más importantes puntos de diferencias (según informaciones de los informes anuales de PROVEA). Para el lapso 2001-2013, los datos del INTI permiten calcular un porcentaje anual de 1,2% de la SEA afectado al Instituto, mientras los del MPPAT apuntan a un 1,8%. Se observa una intensidad del rescate mucho mayor en los años medianos (2006-2008) que en los primeros y los últimos años (2009-2013).

El cuadro 4.14 presenta los datos de tierras afectadas al INTI entre agosto 2005 y mayo 2006, desglosados en varios procesos (es el único año en el cual aparecen desglosados): expropiación (o requisición) de tierras calificadas como ociosas, método alternativo de resolución de conflictos («método Chaz» evocado más arriba), medidas cautelares (tomadas en principio temporalmente para resguardar determinadas situaciones; los terrenos afectados por ellas no entran propiamente en el patrimonio del Instituto). No hay indicaciones disponibles para otros años, lo que relativiza el interés de estos datos. Tampoco hay seguridad en cuanto al estatuto legal de las categorías «tierras ociosas» y «Método Chaz»: ¿Están incorporadas formalmente al patrimonio del Instituto, o bien no ha sido completado el trámite correspondiente? Esta pregunta queda en suspenso.

En cuanto al tamaño del patrimonio territorial del INTI, referiremos a la declaración de su presidente, quien declaró («El Nacional», 10/26/2005) que el Estado había transferido, desde 1958 hasta aquella fecha, 13 a 14 millones de hectáreas de *baldíos*, de los cuales más de 8.600.000 están protocolizados en el Registro de la Propiedad. Ahora bien, vimos que el IAN 16.000.000 de hectáreas, es decir más de la mitad de la SEA indicada por el censo agrícola de 2008. Este patrimonio esta mayormente originado a partir de transferencia de tierras públicas, esencialmente en los años de la LRA. Durante la vigencia de la LTDA, el término de tierras «rescatadas» utilizado por las instituciones oficiales presenta una ambigüedad: pareciera abarcar los derechos en tierras públicas ocupados de hecho por varias categorías de productores que fomentaron bienhechurías en ellas, pero podría referir también a tierras privadas, lo que no permite saber exactamente de qué se trata. En

[137] Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras.

Cuadro 4.13. Venezuela: Tierras rescatadas por el INTI (2001-2013; superficies en ha)

Año	Ha rescatadas (Fuente INTI)	Datos por lapso (fuente INTI)	Datos por lapso (fuente MPPAT)
2001-2005	0	2001-2005: Ha rescatadas: 0 % anual: **0%**SEA	2001-2005 Ha rescatadas: 0% anual: **0%**SEA
2006	1.316.000 [a]	2006-2008	2006-2008
2007	1.863.999 [b]	Total rescatado: 3.276.057 ha	Total rescatado: 5.363.789 ha
2008	96.058 [c]	% anual: **4,0%SEA2008**	% anual: **6,6%SEA 2008**
2009	Sin datos [d]	2009-2013	2009-2013
2010	174.749 [e]	Total rescatado: 983.590 ha	Total rescatado: 983.590 ha
2011	214.726 [e]	% anual: **0,7 SEA2008**	% anual: **0,7 SEA2008**
2012	550.495 [e]		
2013	43.620 [e]		
2001-2013	4.259.647	Total rescatado: 4.259.647 ha	Total rescatado: 6.347.379 ha
		% anual: **1,2%SEA2008**	**% anual: 1,8%SEA2008**

Notas y fuentes: [a]INTI, según PROVEA 2006. [b]Memoria INTI. [c]Datos totales INTI 2006-2008 (PROVEA2008) menos datos INTI de 2006 y 2007. [d]PROVEA 2009 según memoria MPPAT2009. [e]Memoria INTI año correspondiente. SEA 2008 = 27.073.000 ha.

Cuadro 4.14. Venezuela: superficie de las tierras recuperadas por el INTI (agosto 2005-mayo 2006, según PROVEA 2006

Total Superficie recuperada	"Tierras ociosas"		"Método Chaz"[a]		Medidas cautelares		En proceso	
	No	Sup.	No	Sup.	No	Sup.	No	Sup.
1.316.224	409	730.041	12	125.366	25	154.750	38	306.067

Nota:[a] Método Alternativo de Resolución de Conflictos.
Fuente: INTI según PROVEA 2006 (único año con estas indicaciones).

adquirió más de dos millones de hectáreas de tierras privadas, principalmente en los años 1960, mientras las cifras del INTI no son muy precisas en cuanto a tierras privadas. Buena parte de las que se indican como «rescatadas» corresponden a bienhechurías en tierras públicas. En todo caso, se puede asumir que la superficie total del patrimonio del instituto es superior a

todo caso, el patrimonio territorial del INTI sigue constituido esencialmente de tierras de origen públicas, tal como en los años de la LRA.

La adjudicación de derechos de tierras entre 2001 y 2012

También los datos de adjudicación de tierras ofrecidos por los organismos oficiales (MPPAT e INTI) presentan divergencias entre los números, reseñadas en los sucesivos informes anuales de PROVEA. El cuadro 4.15 presenta las cifras correspondientes. Se observa un ritmo de adjudicación elevado, del orden de magnitud del 2% de la SEA de los años 1979-1982 (ver cuadro 4.6) y bastante superior al de los otros años del período de vigencia de la LRA. En cuanto a la forma de adjudicación,las cartas agrarias (los instrumentos más cuestionados, como lo vimos), y las declaraciones de permanencia que otorgan un derecho bastante incierto en el largo plazo, representan el 66 % de los instrumentos otorgados. Esto deja a los beneficiarios en una situación de precariedad, tanto frente a cualquiera reclamo institucional o privado, como para respaldar una solicitud de crédito.

Según el cuadro 4.15, el promedio superficial por instrumento es de 54,9 ha, significativamente superior al de 37,1 ha obtenido para los años 1958-2000 (ver punto 4.3). Esta cifra se puede comparar con la superficie promedio de las explotaciones agrícolas según el Censo agrícola de 2008, la cual es de 63,8 ha, un poco mayor a la del censo de 1997, (60ha). Es decir que los instrumentos otorgados a partir de 2001 apuntan a la superficie promedio de

Cuadro 4.15. Venezuela: Adjudicación («regularización») de derechos de tierra en el marco de la LTDA según distintas modalidades (2001-2012)

Lapso	Cartas agrarias		Declaratoria de permanencia		Títulos de Adjudicación		Total todos Instrumentos		%anual SEA 2008
	No	Sup. (ha)	No	Sup. (ha)	No	Sup. (ha)	No	Sup. (ha)	
2001-2006	74.342	n.d.	3.363	n.d.	558	n.d.	78.263	3.499.790	2,1
2007-2011	16.392	727.974	30.016	640.418	5.992	239..329	52.400	3.207. 204	2,2
2012	48	1.343	5.341	78.909	60.153	1.656.947	65.542	1.737.199	6,4
2001-2012	90.782	n.d.	38.720	n.d.	66.703	n.d.	196.205	8.444.193	2,6

Fuente: Anexo 30, a partir de los informes anuales de PROVEA. **Nota:** SEA 2008 es de 27.073.879 ha).

las explotaciones existentes, mientras los años anteriores apuntaban a superficies menores. Se puede pensar que se trata, como lo hemos visto en los programas oficiales implementados desde los inicios de la formación de los derechos de propiedad de la tierra en el país, de una respuesta a la demanda existente de tierras. En los años anteriores observamos una diferenciación entre la dotación, orientada (sin éxito, lo vimos) a la constitución de una pequeña propiedad, mientras la «regularización de la tenencia» apuntaba a la mediana propiedad. Ahora bien, el otorgamiento de derechos colectivos de superficie mayor (a empresas campesinas, centros agrarios, etc. en 1959-2000, y cooperativas, fundos zamoranos, comunas, etc. en 2001-2012) puede aumentar el promedio superficial. Pero las definiciones censales no resultan muy claras al respecto, y los datos disponibles en los dos períodos no permiten diferenciar las formas de atribución.

Mientras la concentración de la propiedad agrícola disminuye lentamente de 0,83 a 0,80 con elmismo ritmo que en el período de la LRA, la evolución de la estructura de los derechos (figura 4.1) continúa la descrita en el cuadro 4.11 para los años de la LRA: un muy leve crecimiento de la superficie

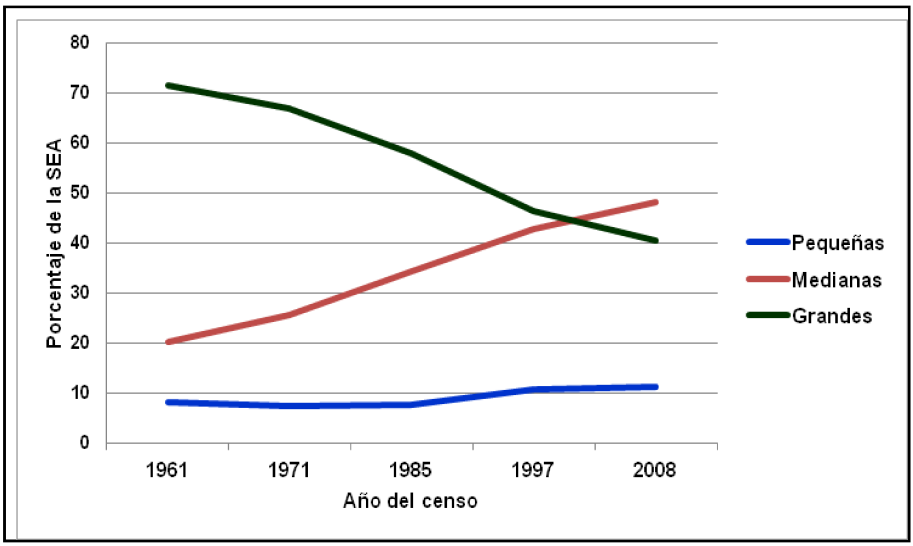


Figura 4.1. Venezuela: Estructura de los derechos de propiedad de las explotaciones agrícolas en los años censales (porcentaje del total)

Fuente: Anexo 31, a partir de los censos agrícolas, años referidos. Cálculos propios.

controlada por las pequeñas explotaciones (0,5% entre 1997 y 2008), siguiendo la tendencia observada en 1961-1997 (2,3% en 36 años), un crecimiento sostenido de las medianas (5,5% entre 1997 y 2008, versus 22,6% entre 1961 y 1997), y una disminución de las grandes (-5% entre 1997 y 2008, - 25% entre 1961 y 1997). Se observa la continuación de la misma tendencia a lo largo de los dos períodos estudiados, con la influencia de los mismos factores (ya observamos a la titulación en cuanto a títulos supletorios e implementación de la LRA y LTDA; en el capítulo siguiente, observaremos el papel redistribuidor del mercado de tierra y de la transmisión intrafamiliar). Quiere decir que tanto la implementación de la LRA como la de la LTDA hasta ahora no han cumplido con el objetivo de crear pequeñas explotaciones, mientras su período de implementación está marcado por una importancia creciente de medianas explotaciones. Una revista de las otras formas de creación de explotaciones (la transmisión vía mercado y herencia) nos permitirá tratar de explicar esta situación paradójica.

Las formas colectivas de producción, fundos zamoranos y comunas: ¿Se toman en cuenta las enseñanzas de los intentos anteriores?

Vimos que los *fundos zamoranos*, orientados a crear explotaciones colectivas, no están explícitamente previstos en la LTDA. No se trata de una iniciativa completamente nueva en Venezuela. Ya observamos como la experiencia de las comunidades agrarias fracasó en 1946-48 (punto 4.2.2). Otro intento correspondió a las «empresas campesinas» colectivas creadas en la oportunidad del cambio de régimen ocurrido después de la caída de la dictadura de Pérez Jiménez en 1958, el cual se puede probablemente relacionar con el nombramiento en el IAN de responsables cercanos al ala izquierda de Acción Democrática, antes de su rompimiento con el partido y la creación del MIR. Vimos que la LRA de 1960 preveía dotaciones colectivas en términos bastante imprecisos (art. 57 y sig.). Tomando en cuenta la experiencia anterior (ver al respecto Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, Comisión de Reforma Agraria, Subcomisión de Economía, 1959, que consideró como fracasado el ensayo de las comunidades agrarias), no se preveía fase de transición durante la cual el Estado sería responsable de su administración. Alcanzaron cierto auge a lo largo de los años 1960. En su apogeo, en 1968, su número era de 210 y contaban con 5.000 miembros (Soto 1973, p. 207). El cambio de gobierno de 1968 instaló a portadores de otras prioridades en los niveles directivos del IAN, y la importancia de estas empresas menguó. Un trabajo interno del IAN (Venezuela, Instituto Agrario Nacional, Departamento de Promoción, Sección Organizaciones Económicas, 1971)

indica que su número había disminuido rápidamente, aun cuando la cifra de sus miembros se mantenía: los registros del IAN daban cuenta de 74 empresas inscritas en 1971, con 4.780 miembros. Las dos terceras partes de las empresas existentes en 1968 habían desaparecido. Además, los datos de este último trabajo indicaban que solamente 30 de estas 74 empresas mostraban cierta viabilidad económica, en la medida en la cual presentaban una tasa de recuperación del crédito de más de 80%.

Parece ser que solamente algunas de estas empresas sobrevivieron hasta los actuales momentos[138]. Otras formas de empresas campesinas (uniones de prestatarios que agrupaban explotaciones individuales en tierras de la reforma agraria para obtener un crédito de grupo, centros agrarios, etc.) se desarrollaron a lo largo de los años siguientes, demostrando el mismo ciclo de auge y ocaso.

Ahora bien, en julio 2000, un año antes de la promulgación de la LTDA, se creó un primer fundo asociativo de explotación, «el Chaguaramál», en el estado Miranda. Era el inicio de la experiencia de los Sistemas de Asociaciones Rurales Auto Organizadas, o SARAOs. En el boletín del FIDES[139] del 25 de junio 2002, se precisó que se les dotó de vivienda, cobertura de necesidades básicas (salud, educación y seguridad) y de una parcela para la siembra (no hay indicación sobre las modalidades concretas del carácter asociativo de la organización). Se realizó una inversión de 80 millones de bolívares, más 20 millones para los «SARAITOs», de menor dimensión. No aparecen menciones de los SARAOs en los años siguientes[140]. En 2002 aparece la primera

[138] Citemos Chuao en Aragua, y Montaña Verde en Lara (creada a inicios de los años 1970). Todo programa de dotación colectiva debería iniciar sus actividades por un intento de estudio de empresas colectivas existentes que se hayan mantenido exitosamente en el país, para detectar algunos indicadores al respecto. Lamentablemente, los sucesivos programas implementados desde 1958 obviaron esta reflexión preliminar.

[139] El mismo documento usa indistintamente las palabras «asociaciones» y «aldeas» en la denominación de los SARAOs.

[140] Se mencionan otros tipos de empresas colectivas a lo largo de los años de la LTDA (cooperativas, UPS, etc.). Se caracterizan por la misma ausencia de precisión de su soporte legal como de datos claros y exhaustivos que advertimos en cuanto a los fundos zamoranos. Hernández (2009, p. 90) citado por Molina L. (2013, p. 572) destaca lo siguiente: «Se estima que entre el 60 y el 70 por ciento de las más de 130.000 cooperativas registradas no están activas; sin embargo, hay evidencia de que funcionan un poco más de 38.000, de las cuales más de 9.000 son de producción, y de ellas una buena proporción se dedica a actividades agrícolas (v. Alonzo, 2007). Sin embargo, las formas organizativas promovidas por el Estado –Pueblos Agro-Industriales Sostenibles/Sistema de Asociaciones Rurales Auto Organizadas (PAIS-Sarao), Núcleos de Desarrollo Endógeno (Nudes) y Fundos Zamoranos– no parecen haber tenido una alta significación dentro de la agricultura ni incluso dentro del sector cooperativo.»

indicación de la creación de fundos zamoranos. Inicialmente parecían ser tanto individuales como colectivos. El informe PROVEA de 2002 plantea (p. 7): «El objetivo del INTI es inaugurar 200 fundos estructurales individuales (a un costo de Bs.15.000.000 c/u) y cuatro colectivos (a un costo de Bs. 200.000.000 c/u) para finales de año»). La memoria del MAT de 2005 reseña la creación de 76 Fundos Zamoranos (PROVEA 2006) La última indicación al respecto aparece en «El Universal» del 9-1-2010, bajo el título: «fundos zamoranos sembraron 9.500 hectáreas en 2009» que precisa que fueron 81 los fundos zamoranos, promovidos como explotaciones colectivas. Examinemos con más detalles su problemática. A pesar de haber iniciado su creación en los primeros años 2000, existen pocos datos al respecto. Para conocer algunos, es necesario navegar entre los artículos de prensa, incompletos y a veces parcializados en el clima de polarización que reina en el país, y los datos de la administración, a menudo fragmentarios, escasos y poco explícitos. PROVEA analiza, en el capítulo «Derecho a la tierra» de su informe anual, las informaciones presentadas en la memoria anual de los sucesivos Ministerios responsables del sector agrícola. Seguiremos estas indicaciones. En 2002, la memoria alude a la «Creación de Fundos Estructurados o Zamoranos», sin presentar datos numéricos. La de 2003 indica cuatro creaciones de tales fundos en 2002, y presenta un proyecto para 2003 de fundación de «fundos estructurados zamoranos». Pero esta indicación introduce una confusión: se trata de cuatro explotaciones colectivas y 25 individuales; no hay más alusión a esta última modalidad en los años siguientes. La memoria de 2004 alude a la fundación de 35 fundos zamoranos, sin precisar si son colectivos o individuales. La de 2005 informa la creación de 76, sin más precisión, y PROVEA apunta a «la improvisación… y la falta de seguimiento» de un proyecto calificado como «bandera» por el gobierno. Presenta el objetivo de fundar 44 fundos zamoranos en 2006. Pero la memoria de este año (citada en PROVEA 2006, p. 6) admite el fracaso relativo de la experiencia: «El Ejecutivo Nacional reconoció el fracaso relativo de los Fundos Zamoranos, principal proyecto bandera del gobierno en el proceso de reforma agraria: '*Hemos venido levantando los proyectos para relanzar esos fundos. Algunos han logrado desarrollarse, como ciertos casos en Yaracuy y Portuguesa. Pero otros no han cumplido las metas para las que fueron creados'*». Aun así, el gobierno se propuso una segunda fase que definió como «relanzamiento» de los Fundos Zamoranos, en tanto algunas cooperativas reconocieron haber fracasado totalmente en los mismos, por la falta de ayuda gubernamental. Al final de 2007, eran 85, en 400.000ha según el ministro de Agricultura (declaración en «El Universal», 3/10/ 2007). Las

memorias del ministerio de 2008 y 2009 mantienen el mismo tono poco optimista; las de los años siguientes no aluden al tema. El artículo ya citado de El Universal del 9-1-2010 presenta, a partir de informaciones oficiales, la cifra de 81 fundos zamoranos, en los cuales los cereales ocupan 83,2% de la superficie cultivada.

Periódicos de los últimos años ofrecen un eco de las vicisitudes de estas experiencias asociativas llevadas en el terreno, desde el punto de vista de los distintos protagonistas, campesinos, responsables políticos, y líderes de las organizaciones gremiales de los productores comerciales individuales. Se relatan numerosos abandonos de socios que se cansan de condiciones precarias y venden informalmente su derecho, tal como se practicaba durante la vigencia de la LRA: «en el fundo zamorano Francisco Farfán… en Elorza, de 40 asociados que iniciaron el proyecto financiado por el Gobierno, quedan solo 11 que siguen trabajando» («El Nacional», 2-11-2008", en el artículo: «El castigo de ser ganadero»). «El Universal» del 17-2-2008 (bajo el título «Abandono endógeno»), explica: «Los fundos zamoranos están lejos de garantizar la soberanía alimentaria. En el Charcote se iluminan con velas y el Pueblo Paraima no tiene más que caminos de tierra. Muchos vendieron y se fueron.» Describe, en el Charcote: «En el INTI, reconocen que más de la mitad de las 840 parcelas fueron abandonadas.» Según el delegado del INTI para el Charcote: «¿Cómo es posible que aquí haya personas con quintas y carros en Barquisimeto y Tinaquillo?». En Pueblo Paraima (Cojedes), un socio denuncia: «Aquí vino gente que tenía casa, vendieron sus parcelas por 2 y 3 millones de bolívares y se fueron». Lo mismo en Juanmontey (Cojedes), quedan menos de 80 de 200 asociados. La imagen presentada es de penuria: no llegan los créditos, no se construye infraestructura. Un artículo de «El Universal» del 17-2-2010 citado por Molina L. (2013, p. 573) presenta un cuadro desalentador: «Los fundos zamoranos están lejos de garantizar la soberanía alimentaria. Estos relatos permiten percibir la intensidad de la venta a personas exteriores a la comunidad. Pero las declaraciones oficiales parecen ignorar estas características, mientras abren nuevas perspectivas en la búsqueda de la explotación colectiva. En «El Universal» del 29-3-2009 (p. 1-12, bajo el título: «Entrevista al Presidente de INTI; 90% de las tierras presentadas al INTI pertenecen a la Nación»), el presidente del Instituto declaraba: «La agricultura capitalista sigue sometiendo a las personas a un régimen de explotación y sobre esa base es que al presidente Chávez habla de la propiedad social, entendida como la posibilidad de que las tierras sean de un colectivo, de toda la Nación, pero que el colectivo reciba el derecho a trabajarlas. Esto pasa no por repartir las tierras en pedazos para cada familia –como en la

Reforma Agraria-, sino por trabajar un modelo que permita el trabajo solidario entre todos». «El Universal» del 2-3-2009 (p. 1-14) relata que el Presidente Chávez afirma que las tierras y las aguas son propiedad social, en el curso del inicio de una nueva forma colectiva, la «comuna». Esta parece tomar el lugar de los fundos zamoranos como forma colectiva de explotación sin por cierto referir a alguna evaluación de estos que justificara este cambio. Un nuevo actor entra entonces en el escenario agrario: las comunas. Los inicios de estas parecen poco prometedores, si leemos los artículos de prensa que apuntan a su burocratización así como al reducido entusiasmo de sus miembros por el trabajo en común, que se expresa en particular por numerosas deserciones (ver El Nacional, 28-12-2012 en «Siete días, pp. 1-3 bajo el título: «La utopía de las comunas», artículo muy crítico que presenta entrevistas de responsables de comunas, que apuntan a que se debe partir de abajo y no desde el Estado).

Un estudio de terreno esclarecedor, llevado a cabo por César A. González, Ignacio Birriel y Jimena Sosa, miembros del Consejo Socialista Nacional de Agroecología, fue reproducido parcialmente en PROVEA 2011 (p. 211). Estudiaron un hato de 1.600 hectáreas denunciado por ciudadanos venezolanos por «tenencia fraudulenta» que, aceptada la denuncia por el INTI, fue rescatado y distribuido entre 45 cooperativas de producción agrícola (Parcelamiento Las Mercedes, municipio Barinas, estado Barinas). Sus «Conclusiones sobre el grado de cumplimiento de la Ley de Tierras» apuntan a aspectos claves de la problemática existente en la implementación de la LTDA:

> Lo primero que llama la atención es que sólo 14% de las parcelas tienen una familia viviendo en ellas; siendo incluso que algunas de estas familias residen bajo la figura de encargado y su familia, que ni siquiera goza de los privilegios cooperativistas y es tenido en cuenta para la organización local con reservas. Si a esto se suma el porcentaje de hombres sin familia que pernoctan en el predio (18%), que incluye a los vigilantes que tampoco reciben los beneficios del cooperativismo, 32% reside en el sitio de estudio, siendo que 57% de las parcelas tienen condiciones para la pernocta. Esto último, sin incluir las condiciones de la 'casa del hato', que aún conserva características que permiten una habitación vivienda para la transición hasta el traslado de la familia a la parcela.
>
> ...dadas las condiciones positivas para la permanencia de las cooperativas en las parcelas (viviendas para pernocta, corta distancia a la ciudad principal del estado, instalaciones heredadas), que hacen absolutamente factible la

> colonización del predio por parte de las cooperativas, que 75% de los cooperativistas residan en las ciudades se explica mediante el relacionamiento ideológico que los beneficiarios tienen con la tierra. Es decir, bajo la ideología de los 'colonizadores', que está alineada con la clase dominante que ve en la Revolución una oportunidad de acumular capital a expensas de extraer los recursos naturales, patrimonio de todos los venezolanos (erosión de suelos, contaminación de agua y suelos con agrotóxicos, disminución de la biodiversidad, etc.). Se reproduce el modelo latifundista[141], a pesar de ser una escala mucho menor, en que los dueños de la tierra viven en las ciudades y se trasladan puntualmente a las fincas para cerciorarse de que todo esté funcionando bien como para seguir redituándoles en ganancias económicas, convirtiéndose así en empresarios agrícolas.
>
> Esto se refuerza con el modo de organización de los beneficiarios, donde 68% de las cooperativas son familiares, no existiendo un trabajo colectivo real, individualizándose de esta forma los nuevos empresarios agrícolas.

Los puntos principales de esta evaluación desencarnada apuntan a que la mayoría de los socios vive en Barinas (ciudad ubicada a corta distancia del parcelamiento estudiado, con carretera asfaltada) y no en la cooperativa, así como a la visión individualista de los beneficiados que se transforman en «nuevos empresarios agrícolas» quienes formaron cooperativas para solicitar los derechos de tierra y posiblemente para aligerar aspectos crediticios y fiscales cuando en la realidad corresponden a explotaciones individuales, sin que demuestren interés por el trabajo colectivo.

Se puede pensar que los fundos zamoranos, a pesar de los cuantiosos medios materiales invertidos en el programa, están conociendo la misma suerte de las anteriores experiencias observadas más arriba, a falta de una evaluación consistente de los fracasos de éstas. Ahora bien, a los fundos zamoranos está sucediendo otra forma colectiva, las comunas. Sin profundizar su análisis, vale la pena preguntarnos: ¿Sin una debida evaluación de las precedentes experiencias en Venezuela, no se puede pensar que la implementación de las comunas correrá con la misma suerte de los fundos zamoranos, y las empresas colectivas que los precedieron desde los años 1960? El sociólogo Luis Pedro España, profesor de la UCAB, ya escribía en «El Mundo» del 4-7-2012 que la implementación de las leyes que pretenden instaurar el poder comunal resulta más o menos imposible.

[141] La expresión remite a una definición ideológica del latifundismo: asimila el latifundismo a una explotación comercial vinculada a una agricultura mecánica y química, sustancialmente distinta del latifundio histórico.

Otro aspecto que vale la pena explorar es la relación de la implementación de la adjudicación de tierras con los objetivos políticos de los gobiernos: examinaremos ahora algunos trabajos que proponen esta reflexión, para los años tanto de la LRA como de la LTDA.

4.4.3. El sesgo político-electoral en las políticas venezolanas de titulación: una larga tradición

Varios autores enfocaron los aspectos de las políticas de tierras enfocados a captar votos rurales para el gobierno de turno. Vale la pena observar que tal fenómeno tiene una vieja presencia en el campo venezolano, incluso si no existen estudios pormenorizados sobre el tema antes de los años 1960. Un oficio del Director del Banco Agrícola y Pecuario destinado a un agente del banco en Zaraza, fechado del 09 de octubre 1944[142] deja pensar que el uso electoralista de los recursos gubernamentales en las zonas rurales del país no es tan nuevo. En vista a las elecciones a la Asamblea Legislativa y los Concejos Municipales del 22 octubre siguiente, insistía en el «deber moral» de los funcionarios de apoyar al Gobierno, y agregaba: «De aquí que toda actitud indiferente u hostil a esta política por parte de un empleado del Banco Agrícola y Pecuario no sería honesta, pues si no se siente dispuesto a apoyarlo positivamente, lo correcto y honrado es que renuncie al cargo y al desempeño de cualquier otro destino en la administración pública.» Especificaba que la sucursal del BAP puede alquilar vehículos para que vayan los empleados y familiares a votar. Ahora bien, tales prácticas parecen haberse sofisticado desde entonces, en particular a partir de la promulgación de la LRA.

Los pocos estudios publicados sobre el tema en Venezuela tienen esencialmente autores norteamericanos. Powell (1971) estudió las relaciones entre la implementación de la reforma agraria entre 1958 y 1966 y la votación obtenida por el partido de gobierno (Acción Democrática). Cita a Huntington (1968, p. 391), quien refería las palabras de un funcionario del IAN: «Comprar votos es una buena política. No hay mejor forma.» Y, a partir del estudio de la repartición de las dotaciones de tierras y de las inversiones públicas en zonas rurales en los años estudiados, Powell enfoca la votación tanto en las regiones de voto en balance entre los partidos, como en las de voto asegurado por el partido de gobierno. Explica (Powell, 1971, p. 170): «La existencia de un sindicato campesino en una zona, y la intensidad de las presiones sindicales tendrán un efecto positivo en la zona en cuanto a recibir beneficios de la reforma agraria» (crédito campesino y superficie adjudicada de tierras).

[142] Archivo del señor González Valle.

Su demostración se apoya en el estudio de variables que explican, según sus cálculos, 53% de la variación por estado en el otorgamiento del crédito campesino entre 1958 y 1966. Cita como tales el valor de la producción agrícola (coeficiente de correlación positivo de +0,52 con la variación del otorgamiento de crédito), y la importancia de las inscripciones a la Federación Campesina de Venezuela (FCV) que tiene un coeficiente de correlación de +0,48 con la variación del otorgamiento de crédito. Estos datos presentan como factor más relevante el valor de la producción agrícola, lo que apunta a la toma de consideración de la importancia económica de la agricultura regional, seguida del grado de sindicalización campesina en la región, el cual corresponde al apoyo supuesto del campesinado a Acción Democrática, partido de gobierno de 1958 a 1968, y mayoritario en la FCV. Por otra parte, al examinar las variables que explican 81% de la variación por estado en el otorgamiento total de beneficios por el IAN (tierra y crédito), observa, una vez más, las inscripciones a la FCV (+0,34) pero también el voto por COPEI quien muestra un coeficiente negativo (-0,39), es decir que un estado con voto rural copeyano resultaba discriminado negativamente por el Instituto agrario. Por otra parte, el autor observa esta variación por estado de los beneficios otorgados por el IAN con o sin presión sindical: con ella la correlación es de +0,52 mientras sin esta es de +0,33: la existencia de tal presión mejora notablemente los beneficios recibidos de parte del IAN en el estado.

Más recientemente Albertus (2010) retoma esta problemática sobre un período de estudio más largo (1958-1990), bajo el sugestivo título: «Arando la tierra y cosechando voto», y concluye (Albertus, 2010, p. 28).

A pesar que los dos más grandes partidos políticos tenían cada uno zonas leales hacia las cuales [cuando estaba al poder. OD] dirigían las inversiones rurales directas de los proyectos financiados por el IAN, utilizaban la misma operación en cuanto a la tierra en los distritos en balance donde la competición política era mayor. Esta decisión estratégica se debía a la naturaleza de la tierra como bien para repartir, el cual tiene una cantidad limitada en cuanto a su oferta[143], mientras sus dueños obtienen futuras ganancias con su producción, y su valor puede ser aumentada con los créditos agrícolas que el gobierno puede monopolizar al retener los títulos de propiedad de las tierras otorgadas[144]. La distribución de tierras otorgaba, a los que podían cambiar

[143] Se observa aquí una aplicación poco conocida de la teoría de la renta de la tierra agrícola

[144] Alude a la prohibición de hipotecar las tierras dotadas por el IAN indicada en el artículo 15 de la LRA, la cual impedía a los beneficiarios solicitar crédito a los bancos privados, que exigían un título de propiedad privada.

su voto, beneficios que iban más allá de la elección del momento, y exigía a los partidos establecer una relación con quienes sabían esperar más allá del otorgamiento de tierra para obtener sus recompensas, dando a los partidos la posibilidad de indicar compromisos a futuro con estos votantes y ganar así su apoyo.

El mismo autor examinó más tarde la relación entre el voto y las solicitudes de tierras y las adjudicaciones por parte del INTI desde la promulgación de la LTDA (Albertus, 2011). Pudo comparar la lista de los firmantes de las solicitudes del referendo revocatorio del año 2003 con la lista de solicitantes de tierra al INTI entre 2007 y 2009. Su análisis muestra que las solicitudes de tierra son mayoritariamente presentadas por partidarios de Chávez, y que la probabilidad que los opositores presenten una es reducida en las regiones controladas por la oposición, por lo que (Albertus 2011, p. 32) sugiere que las aspiraciones para el programa de reforma puedan ser orientadas estratégicamente con fines electorales.» En cuanto a las adjudicaciones, «es significativamente más probable que los individuos pro Chávez reciban tierras en los estados que tienen un gobernador PSUV... Al contrario, es menos probable que las personas pro Chávez reciban tierras, en los estados gobernados por la oposición, lo que demuestra la importancia de las vinculaciones políticas entre funcionarios estatales y nacionales, en la repartición de los beneficios de la reforma... la probabilidad que los oponentes a Chávez reciban tierra en los estados gobernados por la oposición es significativamente menor, lo que sugiere que la oposición se ve negar el acceso a los beneficios de la reforma agraria», lo que corresponde a lo descrito en Hsieh et al. (2009[145]).»

Estos últimos autores encontraron, a partir de la lista «Maisanta» y de una encuesta de hogares, que los que firmaron para el referendo revocatorio sufrieron bajas de 5% en sus ingresos y de 1,5% de su nivel de empleo. En fin, el mismo trabajo de Albertus (2011, p. 32) observa que «los terratenientes expropiados tienen dos veces más probabilidad de ser expropiados si son fuertes oponentes a Chávez que el votante promedio».

Janvry, de, y Sadoulet (2011, p. 111) proponen una formulación más general:

En Venezuela, de la misma manera, al dar derechos de propiedad incompletos, el partido al poder se creaba una clientela dependiente. Los jefes locales de los partidos políticos y los dirigentes de los sindicatos únicos eran capaces de vigilar las expresiones individuales del voto, incluso si era de

[145] En la bibliografía, aparece la publicación de este mismo texto en 2011.

manera imperfecta debido al secreto electoral, así como de distribuir de manera correspondiente el crédito, la maquinaria agrícola, y los insumos subsidiados.

Estos profesores de la Universidad de Berkeley asumen una relación directa entre «las expresiones individuales del voto» y las distribuciones de crédito, maquinaria e insumos. Y enfocan la entrega de «derechos de propiedad incompletos»[146] como medio de control sobre una «clientela dependiente», los beneficiarios de las adjudicaciones del IAN o del INTI, que observamos en el presente trabajo como instrumentalización de un freno al éxodo rural justificado por los agraristas venezolanos (ver punto 1.7). Posiblemente este análisis vaya más al fondo de esta problemática, y el rechazo al éxodo rural no esté más que una justificación de conveniencia para no esgrimir el argumento poco simpático del clientelismo político.

Las líneas precedentes muestran una continuidad en un sesgo electoralista de la implementación de la LRA y de la LTDA, siguiendo en esto una larga tradición de las políticas agrarias de los sucesivos gobiernos.

4.4.4. Conflictos y violencias

PROVEA presenta en sus informes anuales (capítulo «Derecho a la tierra») un examen detallado y documentado de los casos de violencia que se presentaron lo largo de la implementación de la LTDA en relación con el acceso a la tierra. Los resumimos a continuación.

El informe 2002 es el primero que reserva un aparte sobre el tema, denominado «Violencia en el Sur del Lago de Maracaibo». Plantea (p. 8):

> La desigualdad en el acceso a la tenencia de la tierra ha incidido históricamente en la violación sistemática de los derechos fundamentales de los habitantes del agro venezolano. Sin embargo, causa extrema preocupación la aparición organizada del sicariato con el consecuente aumento de los asesinatos de dirigentes campesinos durante el período que cubre este Informe. Las amenazas a dirigentes campesinos, e incluso a funcionarios del Estado que habíamos reseñado en el período anterior se materializaron en asesinatos selectivos que aumentaron las tensiones en el agro venezolano y que, de quedar impunes, sentarían un grave precedente y pudieran provocar una espiral de violencia. Focalizados en el Edo. Zulia, zona donde comenzó la aplicación de la nueva Ley de Tierras, los asesinatos de 4 connotados dirigentes campesinos y las amenazas a dirigente de un buen número de los comités de tierras de la zona, exigen del Estado una resolución clara y rápida de los hechos.

[146] Aluden a la prohibición de vender o hipotecar los derechos adjudicados, inscrita en la LRA y la LTDA.

Es decir que el Sur del Lago mantiene el nivel de conflictos violentos observado anteriormente.

En 2003, el apartado «Violencia y conflicto en el campo» plantea ya una situación nacional (p. 13): «Continuaron registrándose hechos de violencia y conflictos diversos relacionados con la distribución de la tierra. El más grave indicador de este conflicto, es el asesinato de dirigentes campesinos, por parte del sicariato.» Agrega (p. 14) «En varios estados del país se produjeron asesinatos de dirigentes campesinos. La modalidad de sicariato fue la más usada para actuar contra los dirigentes.» Y precisa (p. 14): «Por otra parte, Raúl Yépez Chirinos, subdirector del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) informó que son 56 los campesinos asesinados en los estados Zulia, Apure, Barinas, Guárico, Portuguesa y Táchira, aunque no indicó desde cuándo llevan el registro.» Estamos ante una situación de extrema violencia en estados agrícolas importantes del país.

En 2004, el mismo apartado «Violencia y conflicto en el campo» (p. 17) expone:

> Nuevamente se registraron hechos de violencia en el campo relacionados con la lucha de los campesinos por obtener tierra y con la resistencia de grandes productores al proceso de reforma agraria. Durante el lapso que cubre este análisis se continuaron registrando asesinatos, en la mayoría de los casos bajo la modalidad de sicariato, de varios luchadores sociales vinculados a la actividad agraria.

Se detallan asesinatos de una persona en Yaracuy, dos en Portuguesa, cuatro en el Zulia. El informe considera: «La mayoría de los crímenes continúan impunes y no se adoptan medidas adecuadas que den garantía de seguridad a los dirigentes campesinos para realizar sus actividades.» En 2005 (p. 18): «No se detuvieron en este período los asesinatos de campesinos. Al menos 6 nuevas víctimas se suman a la ya larga lista de campesinos y dirigentes agrarios asesinados.La casi totalidad de asesinatos tiene como presuntos responsables a particulares que han operado bajo la modalidad de sicariato, presumiblemente por órdenes de empresarios rurales, en medio del polarizado conflicto por la tierra.»... Y el informe llama la atención sobre otra dimensión:

> Desde que se inició la gestión gubernamental del Presidente Hugo Chávez, la violencia generada por organismos policiales y militares contra las organizaciones campesinas se había reducido considerablemente. Sin embargo, durante este lapso, organizaciones campesinas realizaron varias denuncias de atropellos cometidos por policías y militares. Si bien los casos

no fueron numerosos, llama la atención que se repitan hechos que en los últimos cinco años habían sido superados.

En 2006 (p. 13):

Nuevos hechos de violencia se produjeron en el período con saldo de 5 campesinos asesinados en el marco del proceso de reforma agraria, detenciones arbitrarias realizadas por cuerpos policiales y militares a campesinos que exigían derechos, grandes y medianos productores amenazados, quema de plantaciones realizadas presuntamente por particulares con tolerancia de agentes del Estado y un número significativo de secuestros. No se cumplieron los compromisos asumidos por el EN y otros órganos del Estado de investigar y sancionar el casi centenar de asesinatos a campesinos. Ello condujo a reiterados reclamos públicos por parte de organizaciones campesinas. Ante ello, el Vicepresidente de la República José Vicente Rangel convocó a una reunión de la que participaron, además de representantes de las organizaciones campesinas, varios representantes de diversos poderes públicos. Por su parte, el Fiscal General de la República, Isaías Rodríguez, anunció la creación de la Unidad de Coordinación contra la Impunidad que va a dirigir cada Fiscal Superior en su circunscripción.

Y concluye (p. 16):

Tal como ocurrió con la masacre de El Amparo en 1988y otras que se produjeron en la frontera finalizando la década de los 80, los cuerpos armados del Estado que actúan en los pueblos y campos de frontera con frecuencia se convierten en un factor generador de violencia, cuando realizan detenciones arbitrarias, maltratos, torturas y a veces hasta causan la muerte de pobladores de la zona.

En 2007, se observa (p. 14):

Lo más resaltante del período bajo análisis es que se produjeron importantes avances en la lucha contra la impunidad en relación con los asesinatos de campesinos. El Ministerio Público afirmó que se han dictado 11 solicitudes de captura contra presuntos autores materiales de asesinato de campesinos. Además 56 personas han sido acusadas, de las cuales 28 se encuentran en la etapa de juicio y 11 cumpliendo la pena establecida por los tribunales. Se han establecido órdenes de aprehensión contra 17 presuntos autores materiales. 15 de las causas están en fase preparatoria con 31 imputados debidamente identificados. Sin embargo, la violencia en el campo no se ha detenido plenamente: nuevamente han sido asesinados campesinos en el marco del conflicto por la tierra.

Se presentaron dos casos en el Táchira y uno en el Zulia. En 2008 (p. 20 y sg), PROVEA describe 7 casos (Táchira, Zulia y Monagas) y apunta a la responsabilidad del Estado de proteger a los campesinos. En 2009 (p. 22), señala 4 asesinos de campesinos en Mariches, Estado Miranda. Y señala (p. 23) otras víctimas de la violencia:

> Finalmente, como en años anteriores se mantienen los altos niveles de inseguridad, que también afectaron a propietarios y productores agrícolas, que son víctimas de secuestros y extorsiones, cometidos por delincuentes, paramilitares y guerrilleros, que operan en las zonas rurales y fronterizas del país. Fedenega denunció que durante 2008 se produjeron 30 secuestros de ganaderos y productores, y entre enero y agosto de 2009, ya se han producido 25.

En 2010, presenta (p. 24) los casos de tres campesinos asesinados (2 en Táchira, uno en Barinas) y, p. 26, cita la Federación Nacional de Ganaderos (Fedenaga) que

> ...lleva desde hace ocho años un registro de los casos de secuestro. Desde 2003 hasta el 19 de mayo de 2010 tenía registrados 135 casos de secuestro de ganaderos en todo el país. Cabe destacar que en el año 2009 fueron secuestrados 49 ganaderos. Entre enero y septiembre de 2010, registraron 30 en los estados Zulia, Barinas y Táchira.

Y agrega (p. 26):

> En este período el fenómeno de la inseguridad y la violencia también afectó a un funcionario público del INTI. El 18.08.10 fue asesinado por sicarios William PRADO MOLINA, jefe del Área Técnica del INTI del estado Guárico. El hecho ocurrió en las oficinas del funcionario a plena luz del día. Días después fueron detenidos seis personas, entre ellas el presunto autor intelectual, propietario de una finca que estaba sometida a un proceso de rescate de tierras.»

En 2011 (p. 24),

> Provea, en el período octubre 2010-septiembre 2011, registró un total de 7 casos de violaciones a los derechos humanos que afectaron a 15 campesinos. Se produjo el asesinato de cinco campesinos»... (en Cojedes, Barinas, Miranda y Delata Amacuro: están afectadas ahora las regiones Centro y Oriente del país OD)... producto presuntamente del accionar de agentes no estatales

> bajo la modalidad de sicariato; por otra parte, cinco campesinos fueron detenidos arbitrariamente por efectivos policiales del estado Zulia cuando reclamaban el rescate de tierras improductivas, lo cual forma parte de los procesos de la criminalización de la exigibilidad de derechos en el campo venezolano.

En sus últimas páginas (p. 26), el informe expone:

> Finalmente, como en años anteriores, la inseguridad también ha afectado a propietarios y productores agrícolas, tal como lo denuncia Luis Hernández Guanipa, de la Asociación de Ganaderos del estado Táchira (Asogata): '*Al menos 36 personas permanecen en manos de irregulares armados, nacionales y del vecino país, y de éstos un tercio son productores agropecuarios*'.

En 2012, PROVEA ofrece un resumen escueto de estas tragedias (p. 18):

> Cabe destacar que desde 2000 hasta 2012, PROVEA ha registrado el asesinato de 120 campesinos en conflictos relacionados con la tenencia de la tierra; ocurriendo la mayor cantidad de asesinatos durante 2005, cuando se contabilizaron. Por otra parte, según los registros de la Vicaría de Derechos Humanos de Caracas, desde 1997 hasta finales de 2011 se han registrado 33 asesinatos de defensores de derechos a la tierra en Venezuela. Durante 2012, PROVEA registró cinco casos que afectaron a 15 campesinos. Cinco campesinos fueron asesinados por sicarios no identificados, tres fueron heridos también por sicarios y siete fueron detenidos y maltratados por la Guardia Nacional (GN).

Y vuelve a dar cifras de Fedenaga (En el año, se produjeron 16 secuestros de productores agropecuarios, de los cuales cinco fueron en el Zulia, tres en Mérida, tres en Lara, dos en Barinas, dos en Táchira y uno en Portuguesa). En 2013, PROVEA (p. 18) «registró cinco casos que afectaron a 19 campesinos. Dos campesinos fueron asesinados, uno por sicarios no identificados y otro por funcionarios policiales; 17 fueron detenidos arbitrariamente en procesos de desalojo de tierras, 10 fueron objeto de malos tratos, y uno resultó herido de bala; en todos estos casos actuó la Guardia Nacional Bolivariana (GNB).» Da evaluaciones muy disímiles de la cuantía de los campesinos que resultaron víctimas del sicariato: 54 entre 2001 y 2010 según la Defensora del Pueblo; el presidente del INTI, William Gudiño denuncia 175 desde 2001. Y cita la Federación Nacional de Ganaderos (Fedenaga) que cuenta 267 secuestros registrados en el período de 2007 a julio de 2013.

La prensa también relata varios casos, que hemos presentado más arriba. Citaremos algunos otros a continuación, en relación con la creciente presencia de movimientos guerrilleros en determinadas regiones del país. En «El Nacional» del 22 de julio 2006 (p. B 24), bajo el título: «44 muertes violentas se registraron en el Alto Apure el primer semestre del año», leemos: «Secuestros, cobro de vacuna y muertes por sicariatos son los delitos más frecuentes que amenazan a los pobladores del Alto Apure.» Un alcalde relata que varias guerrillas (FARC, ELN, FLB) actúan desde 15 a 20 años. El mismo periódico (20-10-2006, p. A 2) publica: «CIPC registró 80 casos de sicariato en al alto Apure». Cuenta 300 casos entre 2001 y 2006. Estas cifras son del orden de magnitud de los expuestos por PROVEA. «El Nacional» (20-10-2006, p. A 2) intitula: «Guerrilla asesina y desaloja a venezolanos en la frontera». Expone: «El servicio de Jesuitas para Refugiados y el Equipo Pastoral de El Nula denuncian la presencia de grupos irregulares que fomentan el sicariato, el reclutamiento forzoso y el desplazamiento forzado en territorio nacional.» Confirma la presencia de las FARC y el ELN. Denuncian «Ausencia del Estado»: «En el Alto Apure, los guerrilleros fungen como jueces de paz, son la autoridad frente al vacío de poder de los organismos del Estado. Arreglan divorcios, separación de bienes, resuelven robos y liquidan cuentas, muchas veces a petición de los mismos vecinos, que no tienen a quien acudir.» En 2007, la inquietud aumenta: «El Nacional», del 16 de setiembre 2007 (p. Siete días-1) anuncia que «Las FBL penetran el llano». Expresa: «Las Fuerzas Bolivarianas de Liberación ya no operan sólo en la zona fronteriza. Extendieron su radio de influencia hasta el norte del estado Portuguesa y han cultivado alianzas con grupos irregulares urbanos en varias ciudades del centro del país». «El Nacional» (2-11-2008, p. Ciudadanos-1) expresa en «La condena de ser ganadero»: «Afectada la producción de carne, de leche y la cría de reses para engorde en el Alto Apure...El pago de vacuna, la extorsión el secuestro y el abigeato azotan a los empresarios». Describen las acciones de las FARC, el ELN, el FBL. Los «grandes» (tienen más de 200 reses) deben pagar «vacuna». Los «pequeños» deben entregar «un mercado» de vez en cuando. «La seguridad aparente es impuesta por los grupos guerrilleros, que fijan las tarifas.» (hasta 2.000.000 Bs. fuertes). «Los grupos guerrilleros han asumido funciones del Estado para imponer sanciones y hacer su justicia. Esto ha permitido que se inserten en la población».

Este conjunto de información describe un alto nivel de conflicto, a menudo violento y criminal, que caracteriza la formación y la evolución de los derechos de propiedad a lo largo del territorio nacional. Hemos aludido en el punto 4.4.2 a la existencia de un acceso inequitativo a la información. Una estructura de derechos de propiedad demostrando una conflictividad violenta, junto al

acceso inequitativo a la información, cuestiona la posibilidad de un desarrollo sostenible.

4.4.5. Grupos indígenas

La Constitución de 1999 de la República Bolivariana de Venezuela dispone, en su artículo 119: «El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley». Se trata de un pronunciamiento mucho más claro que las disposiciones anteriores sobre el tema. Veamos indicaciones sobre el tema que se pueden encontrar en la prensa, a partir de 2008.

En «El Universal» del 22-09-2008 p.1-12: El artículo «Conflicto por tierras de Perijá impacta en la producción» expone la problemática en municipios fronterizos: «La actividad ganadera ha mermado en los últimos ocho años a causa de una anárquica mezcla de invasiones en al menos 12.000 hectáreas de fincas productivas, reclamos de atención socioeconómica de parte de 10.500 indígenas de la etnia Yukpa y cerca de 2.000 de la etnia Bari, denuncias de sicariato, crecimiento de la criminalidad e inseguridad jurídica y personal en general de la zona.» Alude a las invasiones de fincas ocurridas desde 2000 en las faldas de la Sierra de Perijá por Yukpas. Un responsable asociativo de los ganaderos plantea: «Los indígenas tienen 350.000 hectáreas en las áreas reservadas y ahora se está hablando de asignarles 400.000 hectáreas más.» Una Comisión Presidencial de Demarcación de Pueblos Indígenas visita la región «para determinar qué tierras serán las que ocuparán las etnias.» El artículo relata la conflictividad verbal y física, las amenazas contra productores y trabajadores, etc. (artículos siguientes en «tierras indígenas» tratan el mismo tema). Los Yukpas piden que se indemnice a los ganaderos ocupados (prevén acciones en conjunto si no se resuelve la situación). En «El Nacional» del 12-10-2008, (p. Siete días- 1), un artículo con el título: «Promesas incumplidas. Los yukpas más radicales se niegan a esperar más por sus tierras. No se descarta que los 3.000 indígenas que quedan en la Sierra de Perijá tomen otras haciendas. Los ganaderos suman

pérdidas y acusan indefensión jurídica. El Gobierno intenta disminuir tensiones mientras avanza con lentitud y sin rigor legal, en la demarcación». Se describe un conflicto que dura desde mucho tiempo. El Presidente Chávez prometió que las etnias recuperarían sus tierras, la Constitución de 1999 lo consagró, pero la demarcación que empezó en 2004 «está lejos de concluir.» Aumenta la conflictividad. Los Yukpas invadieron tierras. Además en la sierra hay también «campesinos con pequeñas parcelas, refugiados colombianos, guerrilleros y paramilitares que cruzan la frontera sin mayor dificultad». Hace 40 años, un grupo de yukpas bajó y tomaron «parte de la hacienda Paja Chiquita y fundaron la comunidad Kasmera, actualmente integrada por 297 personas.»

«El Universal» del 9-11-2008 (p. 1-15) anuncia: «Disminuye presión sobre tierras invadidas en Perijá». Expone que: «Ganaderos señalan que el Gobierno entendió que hay manipulaciones». Después de una visita del presidente Chávez a la zona el 12-10, «Las autoridades han bajado la presión» dice el presidente de Fegalago, porque parece que entendieron «el riesgo que significa perder la producción de carne y leche que se genera en esta zona.» En Machiques, los ganaderos consideran que se produce 20% de la oferta nacional de leche y carne. El Presidente Chávez hubiera constatado manipulaciones por parte de los indígenas. Dijo: «el mandato de la Constitución es claro, las tierras serán las que habitan [los indígenas] y otras necesarias para proyectos productivos. Por aquí hay antropólogos, que no voy a nombrar, diciendo que Chávez los traiciona porque no quiero entregar títulos (....) no voy a entregar a los indígenas de Amazonas títulos que digan que todo es de ellos.» Según presidente Fegalago, se les pagaría a ganaderos que tienen tierras invadidas.

El año siguiente, según «El Universal» del 17-3.2009 (p.1-12), bajo el título: «Aplicarán modelo socialista en tierras asignadas a etnias», se observa que, desde el proceso de ocupación de fincas por comunidades Yucpa y Bari en el año 2000, no ha habido reconocimiento de las bienhechurías fomentadas por los colonos, dicen estos. El ministro del Interior y de Justicia afirma que se reconocieron y pagaron. Quedan 10 fundos que no han abandonado la zona demarcada como tierras indígenas. El ministro afirma que «se aplicarán modelos socialistas de la propiedad colectiva sobre los medios de producción.». «El Universal» del 12-3-2009 (p. I-13) reseña: «Califican de ilegal la demarcación indígena en la sierra de Perijá.» Y expone el desacuerdo de representantes tanto de las etnias tanto como de los colonos ante la demarcación realizada por el gobierno. «El Universal», el 01-07-2009 (p.I-10) expone: «Reportan merma lechera de 12% por disputa en Perijá». Destaca

la incertidumbre reinante once meses después del inicio de la demarcación. El presidente de los ganaderos de Machiques considera que la producción de leche bajó de 12% y apunta: «No hay inversiones...». «El Nacional del 11-10-2009 (p. Ciudadanos-10) anuncia: «85% de tierras indígenas no serán entregadas a los yukpas». Precisa que «la delimitación de los territorios incluye, en una primera fase, sólo 46.000 de las 285.000 hectáreas exigidas.» El Presidente entrega el 12 de octubre «títulos de tierras en las que predominan el monte, las piedras y el suelo infértil para la producción, e incluso impropio para vivienda» opina el profesor de LUZ, Lusbi Portillo. El periodista agrega: «El gobierno fue impulsado desde agosto 2008 por una ola de violentas invasiones de haciendas privadas en Machiques de Perijá por parte de comunidades yukpas.» Un funcionario dice que esta postura es política, y que las tierras atribuidas son productivas. «Fuentes aborígenes y ganaderas del estado Zulia coincidieron en indicar que la demarcación de tierras indígenas en la región ha sido tutelada por el interés estatal y de los personeros del Gobierno en la explotación minera de la zona.» El presidente de los ganaderos de Machiques dice que la demarcación se hizo «para reservar al Estado las tierras ricas en minerales tales como el carbón, mármol, granito, circonio, volframio, fosfato e incluso uranio». Hubo un acuerdo en marzo entre ganaderos e indígenas para poner fin a un conflicto de más de 6 años. Incluía el pago de bienhechurías a los productores invadidos o expropiados. Pero el Gobierno no concretó nada. Pocos días después, «El Universal» del 15-10-2009 (p. I-12) anuncia: «Comisión investiga muertes de yucpas». Se trata de los asesinatos de una hermana y un hijo de cacique. Un responsable ganadero dice que fue enfrentamientos entre indígenas. Agrega que «la anarquía se ha generalizado en Machiques, al punto de que este lunes fueron invadidas 20 hectáreas de la finca Alto Viento» (1.000 ha) «por grupos indígenas que reclaman viviendas.» Y se presume que indígenas robaron 137 reses en parcelas de asentamiento campesino. Mientras tanto, la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz descarta que haya habido enfrentamientos entre indígenas. El artículo agrega que el proceso de demarcación se demora porque «El Ejecutivo no sólo debía encomendarse en la tarea de demarcar el hábitat y tierras indígenas, sino que además debía garantizar la propiedad colectiva de las tierras.» El conflicto siguió: un artículo anuncia en «El Nacional» del 24-11-2012 (p. Ciudadanos-5): «Iglesia pide al Gobierno resolver conflicto de tierras»... «Campesinos denunciaron agresiones de la Guardia Nacional cuando realizaban una protesta». Parece que numerosos obstáculos subsisten para que se cumplan las disposiciones constitucionales referidas a la delimitación de las tierras de las etnias.

4.4.6. Dos leyes, y las paradojas de las políticas de tierras desde 1958

El examen de la implementación de la LTDA indica sus debilidades en cuanto a su conformidad con la Constitución y el marco institucional, bastante más pronunciadas que lo que hemos podido observar en cuanto a la LRA. Estas debilidades tienen como consecuencia una estructura de los derechos de propiedad propicia a la formación de conflictos a futuro que afectarán la productividad agrícola y la equidad entre generaciones, pilar del desarrollo sostenible. Tales conflictos han sido ya recurrentes a lo largo del período, causando víctimas en los distintos grupos enfrentados.

Un aspecto en el cual los últimos años han producido efectos es la afectación de tierras a las etnias que habían sido históricamente despojadas de sus derechos a la tierra. Es de esperar que la debilidad institucional de estas medidas no vaya a perjudicar en el mediano plazo a sus beneficiados.

El ritmo anual de dotación de tierras fue mayor en los años de la LTDA: 2,6% anual de la SEA a lo largo de la LTDA, versus 0,95% en la vigencia de la LRA. Sin embargo, las cifras del INTI o del MPPTA han sido cuestionados (ver punto 4.4.2) y habría que relativizar estos datos.

Ahora bien, lo más relevante del análisis parece ser la paradójica prolongación de varios rasgos de debilidad en los dos procesos. Veamos.

El índice de Gini muestra una lenta disminución de la concentración de los derechos de tierra según los datos del cuadro 4.16: de 0,89 en 1961, pasó a 0,83 en 1997, y 0,80 en 2008. Quiere decir una disminución de 0,03 cada 10 años, con un ritmo constante cualquiera sea la ley vigente. Y este mismo cuadro apunta a que no hubo creación significativa de pequeñas explotaciones, cuya importancia relativa en la SEA crece a un ritmo débil de menos de 0,1% anual a lo largo de los dos períodos.

El impuesto a la tierra, inscrito explícitamente pero escuetamente en la LRA y cuya implementación fue el objeto de medidas detalladas en la LTDA, no fue implementado por los gobiernos sucesivos de los dos períodos.

Un punto esencial refiere al tratamiento de los traspasos de bienhechurías en tierras del IAN o del INTI. Las dos leyes agrarias del período prohíben su registro sin autorización escrita del IAN/INTI. Sin embargo hemos observado,

Cuadro 4.16. Venezuela: Estructura de los derechos de tierra en las explotaciones agrícolas (1951-2008, porcentaje del total)

Tramo de superficie (ha)	1951		1961		1997		2008	
	N	S	N	S	N	S	N	S
Pequeñas (<50)	91,5	6,5	88,6	8,3	85,5	10,7	82,3	11,2
Medianas (50 <1.000)	7,1	14,7	8,7	20,2	13,5	42,8	16,8	48,3
Grandes (1.000 y más)	1,4	78,8	1,3	71,5	1	46,5	0.9	40,5
Sin tierras*	0	0	1,4	0	0	0	0	0
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100
Total nacional	234.730	22.126	320.094	26.004	500.979	30.071	424.256	27.074
Gini	0,91		0,89		0,83		0,8	

Notas: S= Superficie (1000 ha); N = Número de explotaciones. *Categoría referida solamente en el censo de 1961.
Fuentes: Censos agrícolas, años referidos. Cálculos propios.

a lo largo del período, que el mercado de tales traspasos existe, sin la debida autorización (en particular cuando se trata de terrenos baldíos transferidos: hemos visto el caso del ex distrito Colón, por ejemplo), o con una autorización de la delegación agraria, la cual es ilegal (ver más adelante, punto 5.2.1); incluso en varios casos se registra, sin ninguna autorización (punto 5.2.1).

Otro aspecto se refiere a las asignaciones colectivas de tierras, que mostraron una evolución paralela de auge y fracaso en los dos períodos.

Se puede considerar que en estos puntos esenciales se observa un paradójico paralelismo en la implementación de las leyes agrarias de 1960 y 2001.

4.5. La titulación entre 1936 y 2012, una paradójica continuidad en varios aspectos

A lo largo del período estudiado, constatamos que, tal como se ha observado a lo largo de la historia del país, «la oferta» de derechos de tierra resultante de las políticas gubernamentales ha respondido a «la demanda» de las explotaciones más dinámicas en cada lapso, más allá de los textos legales: grandes explotaciones en los años de la agroexportación, medianas en los años de la modernización, a partir de 1936.

Lo más notorio parece ser la continuidad del ritmo de la desconcentración de la estructura de los derechos de propiedad, objetivo medular de las políticas de reforma agraria en los años del período. De 1951 hasta 2008, el índice de Gini bajó con un ritmo constante de 0,91 a 0,80. Paralelamente, la evolución de la proporción de la superficie controlada por cada tramo de superficie evoluciona también a ritmo constante entre 1951 et 2008, sin que se pueda observar un cumplimiento de los objetivos proclamados de ambas leyes a lo largo de la implementación de la LRA o la LTDA. La parte de las grandes explotaciones disminuye de 50%, la de las medianas aumenta de más de 100%, y las pequeñas demuestran un casi-estancamiento. No hay señas que los autores de las dos leyes hayan vislumbrado la posibilidad que se observara tal reestructuración como resultado de la implementación de sus textos.

Ahora bien, ya planteamos (Delahaye 2003, 180 y sg) la necesidad de resolver los problemas observados en las precedentes líneas para que las realizaciones del proceso agrario implementado en el período puedan consolidarse duraderamente, es decir que este proceso sea sostenible. Insistíamos en dos puntos, que quedan vigentes a la luz de las páginas precedentes:

- ...la «necesidad de un tratamiento adecuado de la titulación en tierras baldías, y la de completar la titulación en las tierras de reforma agraria, llevándola hasta su termino de permitir la venta pura y simple de ellas por parte de los productores». Proponíamos una implementación clara de la usucapión o prescripción adquisitiva. Las normas elaboradas a nivel nacional han sido históricamente sesgadas en su implementación a nivel local y regional, para el provecho de los grupos sociales más influyentes localmente, con acceso privilegiado a la información y a los niveles administrativos correspondientes. Tal problemática existe desde los primeros años de la conquista. Requiere que se adopte medidas ágiles y socialmente eficaces de regulación.
- El segundo problema que es necesario encarar refiere al fracaso del Estado en controlar el proceso que ha llevado en la práctica a la constitución de un área gris, regida por normas informales, en las tierras de la reforma agraria, donde prevalece un mercado ilegal de traspaso de bienhechurías. Esta situación desfavorece a los actores sociales más débiles a pesar de pretender justamente protegerlos contra la pérdida de sus tierras. Esta pretensión histórica del Estado en tutelar a los productores más humildes ha fracasado y se puede pensar que su supervivencia en los momentos actuales se debe más a preocupaciones

de clientelismo y control político que de una sana regulación social. Una medida adecuada sería la de suprimir las normas que no se ha podido hacer cumplir en cuanto a la prohibición de la venta y la hipoteca de las tierras reformadas: ciertamente, una proporción de campesinos abandonará su tierra al venderla en el mercado, pero esta situación ya existe, y en condiciones informales más desfavorables para ellos. Esto no significaría el abandono de la regulación estatal de la titulación: esta se debería ejercer a través de instituciones adecuadas para favorecer la transparencia y la abertura del mercado de tierras. Se trata de las instituciones cuyo desempeño hasta ahora no ha favorecido tales propósitos: catastro, registro, tribunales, y organismos crediticios adaptados.

CAPÍTULO V

EL MERCADO DE LA TIERRA AGRÍCOLA EN VENEZUELA: SU FORMACIÓN Y SU EVOLUCIÓN HASTA INICIOS DEL SIGLO 21

EL MERCADO DE LA TIERRA AGRÍCOLA EN VENEZUELA: SU FORMACIÓN Y SU EVOLUCIÓN HASTA INICIOS DEL SIGLO 21

5.1. Introducción: orígenes y conformación del mercado de tierras agrícolas en Venezuela

Los 2.651 expedientes examinados en el archivo de adquisición de tierras del IAN, reportan, dentro el ámbito territorial de las regiones agrícolas históricas (ver cuadro 3.2), 24 operaciones de compraventas de terrenos agrícolas a lo largo del período colonial, y 411 en el siglo 19 (recordemos que para este trabajo, el siglo 19 abarca los años 1821-1935). La primera de estas operaciones tuvo lugar en 1579. Es decir que hubo intercambios mercantiles sobre la tierra desde los albores del período agroexportador, de intensidad creciente con el tiempo. Esto representa una frecuencia extremadamente reducida, a lo largo de cuatro siglos. No es posible pensar en un mercado de tierra a nivel nacional en estas condiciones.

Sin embargo, se pueden observar, en ciertas regiones, indicios de una mayor frecuencia de intercambios mercantiles. Hemos citado (punto 3.2.1.4) textos que describen situaciones de intercambio mercantil de terrenos en determinadas zonas, tales como Rojo (2000, p. 437), quien comenta a propósito del «Trujillo colonial:». En el siglo XVIII...se inicia en esta jurisdicción un proceso de comercialización de la propiedad a través del mecanismo de compra-venta de tierras.» Quiere decir que ya existía regionalmente transacciones vía compraventa de terrenos. Citamos también a Ruiz (2000, p. 151) quien observa en 1657, en Barinitas, que la compraventa había intervenido en el origen de las finas tabacaleras existentes, en más de la cuarta parte de las adquisiciones. Es decir que había, ya en el período colonial, una cierta intensidad de compraventas en por lo menos algunas regiones. Sin

embargo, la presencia de compraventas no permite concluir que se desarrollaba un mercado nacional (un «sistema de relaciones entre agentes que intercambian mercancías...» ´como lo definimos en el punto 2.3). Para que exista tal «sistema» debería existir una frecuencia de operaciones de compraventas mucho más alta que la que observamos. Si tales operaciones se observan solamente a nivel de determinadas regiones, no se puede hablar de un mercado nacional de la tierra. El largo intervalo de permanencia de los terrenos en la misma familia a lo largo del período exportador (cuadro 3.3) confirma esta baja frecuencia de las compraventas antes del siglo 20: en los expedientes del archivo de tierras del IAN (ver cuadro 3.3) se observó en las tres regiones históricas, un lapso promedio entre compraventas del mismo terreno que era superior a 170 años en el período colonial, 75 años entre 1821 y 1900, 54 años entre 1901 y 1935. Es solamente a partir de 1900 que se observa un lapso promedio que permite pensar en una cierta importancia de formas mercantiles de transmisión de la tierra. Antes, la transmisión intrafamiliar predominó ampliamente. En el análisis del latifundio (punto 2.5) relacionamos este con la ausencia de su transmisión vía mercado de la tierra, mientras se transmitía esencialmente intrafamiliarmente vía herencia o matrimonios; además de corresponder a relaciones laborales de dependencia personal que no incluyeran salario y reglamentación legal. La primera ley del trabajo (cuya implementación fue central en la erradicación del latifundio, regulando el salario en dinero y la creación de sindicatos) fue promulgada en 1936, después del período agroexportador.

En el punto 2.4.3, hemos considerado, siguiendo el criterio de Fernand Braudel (1979) que para que exista un mercado nacional, debe observarse «fluctuación y unisón de los precios» de la tierra entre las regiones. Trataremos más adelante de caracterizar este «unisón» y el momento en el cuál se pudiera observar.

Los indicadores y variables de la observación del mercado se describen en el capítulo 2 (punto 2.4) y se presentan en el anexo 8. Trabajaremos en los marcos regional e histórico presentados en el punto 2.1.4.

Enfocaremos el mercado formal, que corresponde a las transacciones realizadas en el marco legal y reglamentario vigente (cuya primera característica es el registro de las operaciones en el RPI), y el informal, que no se inscribe en este marco (no quiere decir que no responda a normas locales, comunitarias o incluso familiares). Seguiremos la misma periodización que en el capítulo anterior.

5.2. El mercado de la tierra, desde 1936 hasta 1998

5.2.1. El mercado formal

En el marco de las regiones agrícolas históricas, observamos (Delahaye 2001) distintas variables del mercado en los seis distritos ya presentados en el capítulo 2: recordemos que pertenecen a las regiones agrícolas de haciendas (Zamora, estado Aragua), de hatos (Zaraza, estado Guárico), y de explotaciones familiares históricas (Bailadores, estado Mérida), y nueva agricultura (Colón, edo. Zulia; Páez, edo. Apure; y Turén, edo. Portuguesa). Corresponden a 9,5% de la Superficie de las explotaciones agrícolas (SEA) de Venezuela en 1985. Además del mercado de compraventa, examinaremos los mercados de hipotecas y del arriendo de tierras, así como el otorgamiento de títulos supletorios considerado cómo transacción entre el Estado y un particular o una empresa. Utilizaremos los datos de las actas del RPI, relativos a la movilidad de la tierra en el mercado, la mercantilización de la tierra, los agentes sociales que actúan, y el precio de la tierra. Algunos se pueden observar desde 1936 (e incluso 1900), otros a partir de 1958. No todos los datos recogidos en las oficinas del RPI a nivel de distritos han podido cubrir los últimos años del período, lo precisaremos en nota a los cuadros correspondientes.

La movilidad de la tierra

Recordemos que este indicador mide la intensidad de los intercambios en el mercado. Corresponde al porcentaje de la SEA de una determinada región que se intercambia anualmente en el mercado; Varela (1988, p. 114) le da un rango «normal» de 2 a 3% en los países industrializados. Su promedio ponderado en los seis distritos estudiados es mayor que 4% (Cuadro 5.1) salvo en 1949-57 (3,1%); Se puede proponer dos causas para este valor elevado:

- La superficie de los terrenos indicada en las actas del RPI parece ser a menudo sobrevaluada; por ejemplo estimamos (Delahaye 1985) una sobrevaluación promedio de 30% a 70% entre 1958 y 1982 en el distrito Zamora, en relación con las indicaciones del catastro.
- Los distritos de colonización (Colón, Páez y Turén) muestran una movilidad muy alta de la tierra a lo largo de las olas de deforestación a partir de 1940 en Turén (debido a la construcción de la carretera a Acarigua y los anuncios del proyecto de la Colonia Turén, ver Delahaye, 1979), y de 1960 en Páez y Colón (Delahaye, 1995).

Descontando estos factores alcistas, la movilidad queda elevada, apuntando a un mercado activo, con la excepción del distrito andino de Bailadores donde su aumento se observa más tardíamente, y del de Turén a partir de 1974, cuando las tierras baldías y ejidales de gran parte del distrito habían pasado bajo control del IAN y su traspaso sin permiso quedó ilegal, lo que probablemente volcó a la informalidad el mercado en estas tierras: parte de las transacciones no fue autenticada en el RPI.

Cuadro 5.1. Venezuela: movilidad de la tierra en seis distritos (1936-1997)

Distrito	SEA1997 (ha)	1936-1945	1946-1948	1949-1957	1958-1973	1974-1982	1983-1988	1989-1997
Zamora	30.664	[b]7,7	[b]3,4	[b]5,8	[b]6,4	[b]3,7	[b]3,4	[c]4,0
Zaraza	598.000	[d]9,5	[d]4,2	[d]2,0	[b]5,2	[b]7,6	[b]5,8	[e]5,9
Bailadores	6.578	[f]3,6	[f]1,8	[f]2,0	[b]0,6	[b]3,7	[b]9,8	[o]4,1
Colón	950.000	3,9[h]	[i]3,9	[i]3,9	[b]15,0	[b]18,1	[b]5,4	[i]6,6
Páez	1.033.081	[k]8,4	[k]4,3	[k]4,3	[b]12,2	[b]18,4	[b]5,3	[l]3,9
Turén	298.000	[m]26,3		[m]2,3	[b]12,9	[b]2,6	[b]1,4	[n]2,1
Total	2.916.323	*9,0	*4,4	*3,1	*8,3	*14,0	*5,1	*5,0

Fuentes: a partir de [b]Delahaye 1995; [c]González, 1998; [d]Delahaye y Martín 2002; [e]Armada 1999; [f]Domínguez, 2002; [h]Avilán, 2000; [i]Chirino y Ramos, 1999; [k]Cañas, 1995; [l]Alarcón, 2004; [m] Chávez, 2004; [n]Rodríguez, 2009; [o]Rodríguez; 1999, a partir de las actas del RPI. Censos agrícolas (1937, 1951, 1961, 1971, 1984 y 1997).
Nota: *Promedio ponderado en cada lapso por la SEA de cada distrito indicada en el censo agrícola más cercano en el tiempo.

La mercantilización de la tierra

Para que la tierra se transforme en una mercancía que se pueda intercambiar en un mercado, debe existir cierta exactitud en la determinación de sus características. En particular vimos (capítulo 2) la pertinencia de indicadores como la precisión de su superficie y de sus límites, así como la de su estatuto jurídico que exige ser claro y permitir su compraventa. Estas condiciones no se cumplen por ejemplo en las compraventas de «derechos y acciones» en comunidades indivisas, las cuales mantienen un alto grado de imprecisión sobre la superficie y los límites del derecho vendido (ver Delahaye 2001). Además, los agentes sociales que intercambian derechos de propiedad en el mercado deben tener un acceso a la información que les permita conocer

estas características, lo que exige un Registro de la Propiedad y un Catastro Rural eficientes y de fácil acceso, lejos de existir en el campo venezolano. Incluso, en la actualidad, si bien el acceso al RPI sigue mejorando lentamente, por ejemplo a través de la digitalización de las operaciones registradas estos últimos años, el Catastro Rural parece encontrarse en un reinicio, en el marco de la Ley de Geografía, Cartografía y Catastro de 2001 que dispone la realización de los catastros rurales municipales. Estos todavía no están elaborados en la mayoría de los casos, y el acceso a los datos existentes resulta ser precario. Después de la destrucción accidental en 2004 del antiguo Catastro mantenido por el Ministerio del Ambiente, no queda más información catastral rural asequible.

Comentaremos ahora algunos indicadores de la mercantilización (planteados en el punto 2.3.1). El Cuadro 5.2 indica la evolución desde 1900 del porcentaje de terrenos comprados en el mercado cuya superficie esté indicada en el acta correspondiente. El porcentaje crece y se acerca a 100%, a un ritmo que varía según la región, siendo mayor en las zonas de colonización (Colón, Páez y Turén) y menor en la pequeña propiedad familiarandina (Bailadores).

El Cuadro 5.3 indica la proporción de «derechos y acciones» en comunidades indivisas en los derechos de tierra vendidos o hipotecados entre

Cuadro 5.2. Venezuela: Porcentaje, en los distritos indicados, de actas de compraventa protocolizados en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria con indicación de superficie del terrenotransado (Años 1900-1997)

Distrito	1900-35	1936-57	1958-97
Zamora	[ua]2,3	[ua]32,8	[bc]60,7
Zaraza	[a]53,6	[a]65,9	[be]90,2
Bailadores	[f]5,6	[g]7,4	[bp]22,3
Colón	[i]56,3	[jm]74,1	[bij]93,3
Páez	[k]98,5	[k]100,0	[bl]80,3
Turén	[nr]29,4	[ns]85,3	[bn]97,1

Fuentes: [a] Delahaye, 1995-a; [b] Delahaye,1995; [c] Rodríguez, 1999; [d] Kern, 2008 ; [e] Armada, 1999; [f] Omaña, 2004; [g]Domínguez, 2002; [i]Montiel, 2011; [j] Chirino et Ramos, 1999; [k] Cañas, 1995; [l] Alarcón, 2004; [m] Avilán, 2000; [n] Chávez, 2004; [p] Rodriguez 1999 ;[q] 1999-2002; [r] 1900-1949; [s] 1950-1957; [u]Matheus, 1991. A partir de las actas del RPI.

1958 y 1997, en los distritos estudiados. Se observa una clara evolución hacia la desaparición de este tipo de terreno en las transacciones, es decir una creciente mercantilización de los derechos de tierra vendidos. Esta desaparición es más drástica en los terrenos hipotecados, los cuales deben necesariamente tener las condiciones de una mercancía que pueda ser apropiada por el banco en caso de ejecución de la hipoteca.

Cuadro 5. 3: Venezuela: porcentaje de los terrenos correspondientes a «derechos y acciones» en las actas de compraventas e hipotecas, registrados en el RPI de los distritos estudiados (1958-1997)

Distrito	COMPRAVENTAS				HIPOTECAS			
	1958/73	1974/82	1983/88	1989/97	1958/73	1974/82	1983/88	1989/97
Zamora	[b] 17,1	[b] 6,6	[b] 9,3	[ad] 6,7	[b] 1,0	[b] 0,0	[b] 0,0	[ad] 0,0
Zaraza	[b] 32,1	[b] 23,7	[b] 9,1	[ae] 11,5	[b] 4,0	[b] 2,5	[b] 1,0	[be] 0,0
Bailadores	[b] 27,6	[b] 34,8	[b] 36,6	n.d.	[b] 0,0	[b] 0,0	[b] 0,0	[bi] 0,0
Colón	[b] 0,8	[b] 0,1	[b] 4,6	[fu] 0,0	[b] 0,0	[b] 0,0	[b] 0,0	[jk] 0,0
Páez	[b] 8,7	[b] 5,3	[b] 4,6	[cg] 1,4	[b] 2,2	[b] 1,5	[b] 4,4	n.d.
Turén	[b] 0,4	[b] 0,4	[b] 0,6	[h] 0,0	[b] 0,0	[b] 0,0	[b] 0,0	[l] 0,0

Fuentes: [a] Delahaye, 1995-a; [b] Delahaye, 1995; [c] Molina J., 1993; [d] González, 1998; [e] Armada, 1999; [f] Chirino et Ramos, 1999; [g] Alarcón, 2004; [h] Rodríguez 2009; [i] Rodríguez, 1999; [j] Chirino y Ramos, 1999; [l] Rodríguez 2009; [k] 1990-1995.

La figura 5.1 aporta indicaciones en cuanto al coeficiente de variación del precio de la tierra en los distritos estudiados, otro indicador de la mercantilización de la tierra (punto 2.3.1). Para evitar variaciones ocasionadas por operaciones atípicas en algún momento, se presenta el promedio ponderado sobre cinco años de la variación del coeficiente de variación del precio de la tierra en las actas de los libros del RPI. Muestra una disminución de la variabilidad del precio de los derechos transados a lo largo del lapso 1958-1988 en los seis distritos estudiados, lo que significa un precio más basado en factores objetivos.

Sin embargo, en la última década del período, esta convergencia aparece desvanecerse (cuadro A-32.2). Observamos, en los primeros años,, un aumento de la variabilidad de los precios en varios distritos (iniciado en 1988), seguido por considerables fluctuaciones a lo largo de los 1990. Los cambios de política económica en los años del ajuste estructural no están reflejados

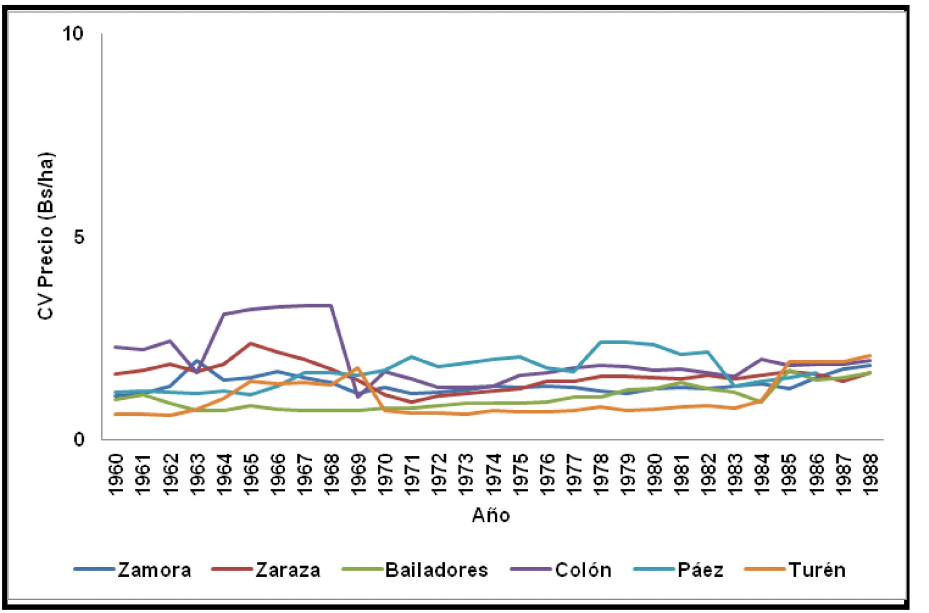


Figura 5.1 Evolución del coeficiente de variación del precio de la tierra en los distritos **estudiados (1958-1997)**
Fuente: cálculos propios a partir de los datos del anexo 32 (cuadro A-32.1).

«al unisón» en los distritos observados. Esta situación se repite al medio de la década: los precios, en la mayoría de los distritos, repercuten divergentemente el efecto de la alta tasa de inflación en 1995-96 sobre las compraventas (más de 100%). Se puede pensar que las negociaciones en las compraventas no se reacomodan simultáneamente antes los cambios económicos en los distritos. Veremos que tales divergencias se mantendrán en los años siguientes, probablemente debido a la aparición de otros factores.

El cuadro 5.4 recopila las indicaciones de precisión de los límites[147] en los derechos vendidos en el Distrito Zamora[148]. Se observa un continuo aumento de esta precisión a lo largo del período estudiado.

[147]Las categorías utilizadas son las siguientes:
-limites muy imprecisos: basados en indicaciones topográficas muy generales o bien en matas;
-limites imprecisos: basados únicamente en la indicación de las propiedades vecinas; no hay referencias a mojones o plano topográfico;
-límites precisos: basados en la existencia de mojones y de un plano topográfico anexado al acta de venta.
[148] No está disponible el grado de precisión de los límites de los terrenos intercambiados en los demás distritos estudiados.

El conjunto de datos observados (presencia de indicación de superficie y precisión de los límites y del tipo de los terrenos vendidos, así como la variabilidad del precio de la tierra) permite observar un aumento de los indicadores de la mercantilización de los terrenos intercambiados o hipotecados en el mercado a lo largo del período. El desarrollo del mercado de la tierra induce este proceso, acelerado por el auge de las hipotecas provocado por las medidas gubernamentales de 1974 que exigieron a los bancos privados otorgar crédito a los productores agrícolas (ver punto 4.3.2.2) para lo cual se necesita una mayor precisión de las características de los terrenos. Sin embargo, los últimos años presentan evoluciones distintas en cuanto a la variabilidad de los precios que podrían anunciar la aparición de nuevos cambios en el siguiente período, que observaremos en el punto 5.3.1.

Cuadro 5.4. Distrito Zamora: grado de precisión de los límites de los terrenos indicados en las actas de compraventa registradas (1958-1990)

Período	Porcentaje de actas con indicación de limites			
	muy imprecisos	imprecisos	precisos	sin indicación de límites
1958-73	81,8	15,2	2,6	0,3
1974-82	74,4	22,8	21,4	0,4
1983-88	24,4	48,5	26,7	0,4

Fuente: Delahaye 1995, a partir de las actas del RPI.

Los tipos de los derechos de tierra intercambiados

El terreno puede ser público o privado. Cuando es privado, la compra puede corresponder a la tierra misma, y/o a un derecho (a menudo llamado «acción» o «derecho de sabana») sobre una fracción teórica de un terreno en comunidad indivisa, o bien a unas bienhechurías. Cuando es público, puede ser ejido, pertenecer al IAN, o ser baldío no transferido al Instituto, o bien pertenecer a otro organismo público; en casi todos estos casos, la compra se refiere a una bienhechuría, y el terreno sigue siendo de propiedad pública. Sin embargo se pueden observar algunos casos de ventas puras y simples de terrenos públicos por parte de tal o tal organismo gubernamental.

Se observarán los derechos siguientes:

- terreno privado;
- bienhechurías en terreno privado;
- derechos o acciones en una fracción de comunidad indivisa;
- bienhechurías en terreno ejido;
- bienhechurías en terreno baldío;
- bienhechurías en terreno del IAN;
- otro tipo de terreno o de bienhechurías (categoría residual, en la cual pueden entrar algunos casos dudosos).

El anexo 33 presenta los datos obtenidos en 1958-1997. El cuadro A-33.1 indica el porcentaje de la superficie correspondiente a cada tipo de terreno, dentro de la superficie total vendida en el distrito en cada lapso. Se observa en primer lugar una diferencia sustancial entre los distritos de frontera agrícola y los de propiedad formada más tempranamente. Lógicamente, los intercambios, en estos últimos, presentan una proporción ampliamente dominante de terrenos privados (como terreno propiamente dicho, o bien derechos indivisos), mientras los primeros demuestran una clara predominancia de tierras públicas (esencialmente baldías en Páez y Colón, con una fracción importante de ejidos en Turén). En ciertas oportunidades (particularmente en Turén[149]) se observan operaciones de ventas de bienhechurías en terrenos del IAN, a pesar de no ser protocolizadas por no presentar la debida autorización del Instituto estipulada en la LRA.

El tipo de los terrenos privados intercambiados varía también según el distrito. Puede tratarse de una propiedad individualizada, pero también de

[149] En este distrito, existen también ventas puras y simples realizadas por el IAN (cuya acta no condiciona su reventa a terceros a una autorización del Instituto) de parcelas de la reforma agraria de medianas dimensiones. Esta situación parece estar vinculada a la existencia de la colonia Turén; no se reproduce en otra parte (ver Delahaye, 1995, donde explicábamos (nota 4, p. 3): «Es necesario precisar al respecto que las fuentes utilizadas no dan una total certeza en cuanto a la distinción, dentro de las operaciones del IAN en Turén, entre las ventas puras y simples y las dotaciones onerosas. Se consideran, para el presente trabajo, como ventas de terrenos las operaciones... catalogada... como tales...» por el Instituto, y cuya acta registrada no hace mención de la necesidad de una autorización para la eventual venta posterior del terreno. Pero se encuentran casos en los cuales el mismo terreno, vendido una primera vez por el Instituto en estas condiciones, fue después objeto de una adjudicación onerosa, la venta siendo anulada debido a que las indicaciones de la primera acta «eran falsas» (documentos autenticados en el RPI 7 del 27 de octubre 1961, y 5 del 4 junio 1980). En otro caso (siempre en Turén), dos actas sucesivas se refieren al mismo terreno: en la primera (documento 33 del 24 setiembre 1963), el Instituto vende el terreno a un agricultor; en la segunda (documento 19 del 25 de marzo de 1981), lo atribuye a la viuda del primer beneficiario, en forma de adjudicación onerosa. Existe pues una confusión entre venta y adjudicación onerosa, en la medida en la cual un terreno vendido por el Instituto, sin restricción, ha podido después ser atribuido otra vez.

«derechos y acciones» que representan una fracción teórica de una comunidad indivisa. Esta última situación se observa con una relativa frecuencia en Zaraza y en Bailadores. En el primer distrito, expresa la existencia histórica, en los llanos, de la comunidad indivisa, que tiene su origen en sucesiones antiguas no divididas y está en vía de partición: la proporción de «derechos y acciones» disminuye nítidamente. En Bailadores corresponde más bien a sucesiones actuales, en vía de partición: la observación de las actas correspondientes permite estimar que es el caso de las tres cuartas partes de las situaciones de indivisión[150].

Ahora bien, el cuadro A-33.2 apunta a una modificación de la estructura de los derechos intercambiados en el mercado en los años 1990, en dos de los tres distritos cuyos datos al respecto se han podido observar (los cambios en Colón no enseñan tal evolución): En Zamora y Turén se observa una disminución de la importancia de los terrenos privados intercambiados, mientras las bienhechurías en terrenos ejidos crecen en una misma proporción. Se puede pensar que, como consecuencia del ajuste estructural de 1989, se realizaron más operaciones mercantiles en estos terrenos

En cuanto a las hipotecas, el cuadro A-33.4 indica una proporción mayor y más estable de terrenos privados que en las compraventas, en particular en Zamora y Zaraza, donde gira alrededor de 90%, y en Bailadores, dónde es el único tipo de terreno dado en garantía hipotecaria. Esto corresponde al requisito, por parte de los organismos bancarios, de terrenos que tengan una posibilidad legal y sencilla de hipoteca. En este sentido, la proporción de «derechos y acciones» hipotecados es más baja que la de las compraventas, y disminuye, en general, a lo largo del período. Se observa una cierta proporción de bienhechurías en terrenos del IAN en Páez y Turén, a pesar de la prohibición establecida al respecto en la LRA.

Vemos que la observación del tipo de los terrenos vendidos en el mercado de la tierra, y de su evolución en el tiempo, permite documentar una progresión de la mercantilización de la tierra en los distritos estudiados, a lo largo del período, con variaciones en los últimos años que pueden ir en un sentido inverso, posiblemente provocados por las repercusiones de los episodios de alta inflación sobre el mercado de tierra.

Los agentes sociales en el mercado formal

Las actas indican un control creciente de la tierra por parte de nuevos agentes, distintos de los tradicionales agricultores y/o ganaderos locales (ver

[150] Posiblemente los herederos no dividen una parte de las herencias, debido al alto costo de la partición en terrenos muy fragmentados y de superficie reducida.

un estudio detallado en Delahaye 2001). El Cuadro 5.5 indica por ejemplo un crecimiento general de la presencia de las sociedades anónimas en compradores de tierra: apunta a un acceso a la propiedad de la tierra en un marcomás comercial de la producción (o al propósito de ofrecer un marco jurídico más favorable para la transmisión intrafamiliar de la explotación).

Cuadro 5.5. Venezuela: porcentaje de las sociedades anónimas dentro de las diferentes categorías de compradores en los seis distritos estudiados (1958-1997)

Años	Zamora	Zaraza	Bailadores	Colón	Páez	Turén
1958-73	[b]13,6	[b]0,9	[b]0,0	[b]2,0	[b]1,0	[b]2,9
1974-82	[b]19,9	[b]3,2	[b]0,7	[b]7,9	[b]4,2	[b]6,2
1982-89	[b]38,9	[b]5,8	[b]1,0	[b]12,5	[b]4,8	[b]11,7
1990-97	[a]29,2	[c]4,9	[d]2,4	[e]22,7	[f]3,7	[b]22,3

Fuente: [b] Delahaye, 2001 [a;] González, 1998; [c] Armada; 1999, [d] Rodríguez; 1999, [e] Chirino y Ramos, 1999; [f] Alarcón, 2004; a partir de los datos del RPI.

El Cuadro 5.6 indica la importancia creciente de los compradores personas naturales de domicilio urbano, o bien de profesión comerciante o profesionales, la cual apunta a un carácter más comercial de los propietarios de los derechos de tierra. De la misma manera, observamos (Delahaye, 2001) que los bancos privados, prácticamente ausentes del mercado de préstamos hipotecarios al inicio del período (con la excepción del distrito Colón) asumen una proporción creciente del otorgamiento de préstamos en todos los distritos estudiados, salvo los de Páez y Turén donde, a partir de 1974, los bancos públicos aumentan su participación, indicando, en estas regiones de frontera agrícola, la prioridad gubernamental asumida a favor de la colonización. Paralelamente observamos (Delahaye 2001) que el crédito tradicional, otorgado por personas naturales, disminuye sustancialmente en todos los distritos estudiados, mientras se desarrollan formas modernas de crédito agrícola.

Esta importancia creciente, en los compradores, de nuevos agentes sociales, tanto personas jurídicas como bancos y sociedades anónimas, como personas naturales domiciliadas en zona urbana, de profesión profesional y comerciante, imprime, a lo largo del período estudiado, un carácter cada vez más comercial al acceso a los derechos de tierras.

Cuadro 5.6. Venezuela: porcentaje, en los distritos estudiados, de compradores personas naturales con indicación de domicilio en Caracas o en la capital del Estado, o de profesión «comerciante» o «profesional» en las actas del RPI (1958-1997)

	Profesión "comerciante" o "profesional" indicada en el acta			
Distrito	**1958-73**	**1974-82**	**1983-88**	**1989-97**
Zamora	[a]48,1	[a]61,0	[a]63,2	[b]58,0
Zaraza	[a]33,2	[a]34,1	[a]26,1	[c]27,7
Bailadores	[a]7,2	[a]6,7	[a]13,0	[d]22,5
Colón	[a]10,0	[a]16,2	[a]18,9	[e]22,1
Páez	[a]18,5	[a]17,8	[a]19,1	[f]26,6
Turén	[a]11,9	[a]12,7	[a]17,0	[g]10,0
	Domicilio en Caracas o en la capital del Estado indicado en el acta			
Distrito	**1958-73**	**1974-82**	**1983-88**	**1989-97**
Zamora	[a]39,4	[a]40,8	[a]33,4	[b]9,1
Zaraza	[a]10,8	[a]14,6	[a]9,3	[c]13,0
Bailadores	[a]2,4	[a]6,7	[a]8,2	[d]13,0
Colón	[a]3,6	[a]12,4	[a]17,6	[e]16,1
Páez	[a]3,8	[a]25,4	[a]36,2	[f]14,4
Turén	[a]23,5	32,4	[a]34,4	[g]10,8

Fuente: [a]Delahaye 1995, [b]González 1998, [c]Armada 1999, [e]Chirino y Ramos 1999, [d]Rodríguez 1999, [f]Alarcón 2004, [g]Rodríguez 2009, a partir de los datos del Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

El precio de la tierra en el mercado formal

La Figura 5.2 indica la evolución del precio ponderado de la tierra agrícola en Venezuela entre 1936 y 1996 (las cifras están en el anexo 34, cuadro A-34.1). No se puede ofrecer una explicación a la lenta progresión del precio entre 1936 y 1957 (de 40 a 800 Bs. constantes de 1984 por hectárea), a pesar de la alta movilidad de la tierra observada en el mercado en los distritos Zamora, Zaraza y Páez en este lapso (cuadro 5.1). Posiblemente corresponda a las pocas expectativas que pudieran existir en este tiempo en cuanto al interés comercial de la tierra agrícola en la mayoría de las regiones del país. Ahora bien, después un momento de leves variaciones entre 800 y 1.000 Bs entre 1958 y 1974, se observan dos picos a más de 2.000 Bs.: el primero en

1979-1981puede ser relacionado tanto con las medidas del presidente Carlos Andrés Pérez obligando los bancos privados a otorgar un porcentaje de su crédito total al sector agrícola (que hace de la tierra una garantía del crédito) como con los dos aumentos del precio del petróleo de estos años; el de 1985-1988 corresponde al «milagro agrícola» del presidente Lusinchi, marcado por una fuerte inversión pública en la agricultura. A partir de 1992 se vuelve a un monto de 1.000 Bs/ha, con una fugaz alza a 1.500 en 1995 que pudiera corresponder al episodio de alta inflación (superior a 100%) en 1994-1996. Ahora bien, ¿cómo podemos interpretar esta evolución del precio de la tierra, más allá de la toma en cuenta muy general del factor precio del petróleo? En un libro anterior (Delahaye 2001, pp. 143-144) examinamos varias explicaciones tratando de relacionar la evolución del precio de la tierra con la de posibles factores, entre 1966 y 1996. Los coeficientes de correlación con el valor de la producción agrícola (+0,306) y con la superficie de producción vegetal cosechada (+0,491) son positivos, pero reducidos, mientras alcanza +0,821 para el crédito agrícola (suma del crédito otorgado por organismos públicos y bancos privados). Los datos permiten completar el análisis al examinar la relación entre el monto del crédito agropecuario y el valor de la producción. En el anexo 34 (cuadro A-34.4), vemos que la relación entre valor de la producción agropecuaria y monto del crédito disminuyó sustancialmente entre 1973 y 1987 (hasta valores cercanos a 1, lo que indica que, a un bolívar de crédito, correspondería a penas más de un bolívar de producción; corresponde a la implementación del «milagro agrícola» de los años 1980), para volver a encontrar, a fines de los años1990, los niveles de los años 1960 (5 a 8 bolívares de producción por bolívar de crédito), ante la crisis económica que obligó a más austeridad en el financiamiento. Esto, junto con la alta correlación entre precio de la tierra en el mercado y monto del crédito, apuntaría a que, para los años estudiados, un efecto principal de los aumentos en el crédito agrícola resulte ser el incremento del precio de la tierra, más que él de la producción. El anexo 34 (cuadro A-34.5) indica que la relación entre crédito público y crédito privado, que se invierte a favor de este último a partir de mediados de los años 1970, no tiene relación con lo anterior: la eficiencia del crédito privado no parece haber sido sustancialmente mejor que la del crédito público.

La constitución de un mercado nacional de la tierra

Planteamos esta problemática en el capítulo 2 (punto 2.4.3). Observamos la existencia de un mercado de tierras agrícolas, en determinadas regiones del país, ya en las últimas décadas del siglo 16 (punto 5.1). Sin embargo, la

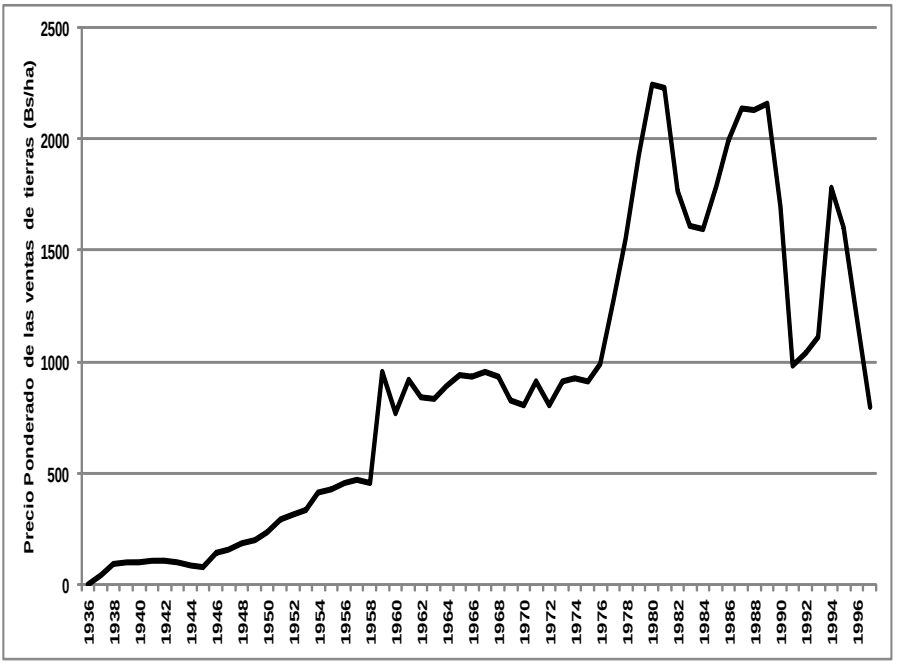


Figura 5.2: Venezuela (1936-1996): Precio ponderado de la tierra (Bs. 1984/ha, promedio móvil 5 años)
Fuente: Cuadro Anexo A-34.1.
Nota: Se presenta el promedio móvil sobre cinco años del precio de la tierra en los 6 distritos estudiados, ponderado por la superficie de las explotaciones agrícolas de cada distrito (tomando los datos del Censo agrícola más cercano en el tiempo), Los datos de ciertos distritos no se pudieron utilizar en los primeros y últimos años del período: Zamora, Zaraza y Páez cubren los años 1936-1996, Colón 1945-1996, Bailadores 1950-1996, y Turén 1959-1996.

movilidad de la tierra en el mercado era, en general, extremadamente baja: en el período colonial, un promedio de más de 170 años separaban una transacción mercantil de la siguiente sobre un mismo terreno, debido a la predominancia de la propiedad latifundista, de escaso intercambio en el mercado (cuadro 3.4). ¿Cuándo se puede considerar que hubo configuración de un mercado de tierras a nivel nacional, más allá de la existencia de mercados regionales? Para contestar la pregunta, utilizamos el «criterio de Braudel»

[151] Para el año N: Total montos anuales de las ventas en años N-2, N-1, N, N+1, N+2/ Total superficies vendidas en años N-2, N-1, N, N+1, N+2.

Cuadro 5.7: coeficiente de correlación (R) de las series del precio ponderado de la tierra (1960-1987, 1988-1997 y 1998-2003) en los distritos y años indicados

Distritos	1960-1987	1988-1997		1998-2006	
Zamora-Zaraza[a]	0,72		0,509		n.d.
Zamora-Bailadores[a,b]	-0,448		-0,388	(1998-2003)	0,283
Zamora-Colón[a,c]	0,37	(1988-1995)	-0,350		n.d
Zamora-Páez[a,d]	0,83	(1988-1997).....	0,394	(1998-2002)	-0,324
Zamora-Turén[a,e]	0,64		0,116	(1998-2003).....	-0,707
Zaraza-Bailadores[f]	-0,717		-0,639		n.d.
Zaraza-Colón[g]	0,79	(1988.1995)	0,025		n.d.
Zaraza-Páez[h]	0,92	(1988-1997).....	0,853		n.d.
Zaraza-Turén[i]	0,68		0,517		n.d.
Bailadores-Colón[j]	-0,651	(1988-1995).....	0,532		n.d.
Bailadores-Páez[k]	-0,661	(1988-1997).....	0,634	(1998-2002)	-0,537
Bailadores-Turén[l]	-0,677		-0,48		-0,044
Colón-Páez[m]	0,63	(1988-1995).....	0,91		n.d.
Colón-Turén[n]	0,4	(1988-1995).....	0,95		n.d.
Páez-Turén[o]	0,75	(1988-1997).....	0,843	(1998-2002)	0,208

Fuente: Cálculos propios a partir de [a] Delahaye, 2001; Salazar, 2004; Kern, 2008; Armada, 1999. [b] Salazar, 2004; Kern, 2008; Abdelnour, 2008.[c] Salazar, 2004; Chirino y Ramos, 1999. [d]Salazar, 2004; Kern, 2008; Molina, 1993; Alarcón, 2004.[e]Delahaye, 2001; Salazar, 2004; Kern,.2008. [f] Delahaye, 2001; Armada, 1999; Abdelnour, 2008. [g] Delahaye, 2001; Chirino y Ramos, 1999; Armada 1999.. [h] Delahaye, 2001; Molina, 1993; Armada, 1999; [h] Delahaye, 2001; Armada, 1999; Molina, 1993; [i]Delahaye, 2001; Armada, 1999; Rodríguez, 2009. [J] Delahaye, 2001; Armada, 1999; Abdelnour, 2008. [k].Delahaye, 2001; Alarcón, 2004; [l] Delahaye, 2001; Abdelnour, 2008; Rodríguez, 2009. [m] Delahaye, 2001; Chirino y Ramos, 1999; Molina, 1993; Alarcón, 2004; [n] Delahaye, 2001; Chirino y Ramos, 1999; [o] Delahaye, 2001; Molina, 1993; Alarcón, 2004; Rodríguez, 2009.
Nota: En los distritos indicados con n.d., los datos no son disponibles íntegramente para 1998.2006. En 1988-1997, los años con datos disponibles están indicados entre paréntesis.

(ver punto 2.3.1), para quien, lo vimos, «...tenemos que hablar de economía de mercado desde que existe fluctuaciones y unísono de los precios entre los mercados de una zona determinada». Este criterio nos lleva a examinar las

fluctuaciones del promedio móvil (sobre 5 años[151]) del precio de la tierra en cada distrito en bolívares de 1984, y calcular el coeficiente de correlación entre el precio ponderado de la tierra en los cinco distritos donde se puede realizar el cálculo.

Los valores del Cuadro 5.7 indican que las fluctuaciones del precio entre los distritos observados (con la excepción de Bailadores) presentan entre sí una correlación positiva y generalmente alta, en 1960-1989. Esto apunta al «unisón» de Braudel, que expresa la existencia de un mercado de la tierra a nivel nacional para el período observado (ver punto 2.4.3). Es decir que, si bien varias regiones demuestran la existencia de un activo mercado de la tierra desde principios del siglo 20, se podría considerar la formación de un mercado a nivel nacional solamente a partir de mediados de los años 1960, lo que confirma la propuesta del informe CENDES-CIDA (1969, vol. 1, p. 133) que alude al desarrollo incipiente de un mercado de la tierra en el país en los años 1960. La correlación negativa entre los precios registrados en Bailadores y en todos los demás distritos hasta 1987 apunta a una diferencia estructural: los derechos de propiedad en Bailadores, corresponden en parte a terrenos heredados secularmente a partir de la división de las tierras de las comunidades producida por las leyes republicanas (Delahaye-Abdelnour, 2013), y su transmisión puede encontrarse todavía regulada por normas comunitarias, según las tradiciones locales. Este aislamiento del mercado local parece flexibilizar en los años siguientes (1988-97); Sin embargo la correlación sigue negativa, con la excepción de Páez y Colón con los cuales se observa un valor positiva. Por otra parte, observamos en los años 1990, a propósito del tipo de los terrenos intercambiados (cuadro A-33.2), una modificación en Zamora y Turén, donde disminuye la importancia de los terrenos privados intercambiados, mientras las bienhechurías en terrenos ejidos crecen en una proporción comparable. Tales cambios en la estructura de los terrenos intercambiados en cada distrito pueden producir las modificaciones de la correlación de su precio. Volveremos sobre este aspecto al observar el mercado de tierra en los años de la LTDA (punto 5.3).

Agregamos dos indicadores a este criterio central: la existencia de un cierto número de transacciones sobre tierras agrícolas, y una mercantilización de la tierra sostenidamente creciente, en las distintas regiones del país (ver punto 2.4.2). El primero de ellos se refiere a la existencia misma de transacciones sobre la tierra en una región determinada. Por debajo de una determinada frecuencia de operaciones, no se puede, en nuestra opinión, hablar de un mercado. En este sentido, llaman la atención ciertos municipios dentro de los seis distritos estudiados, en los cuales, para ciertos períodos, se

observa un promedio menor que una operación anual (Magdaleno –Zamora- en 1949-57, San José de Unare –Zaraza- en 1900-35 y 1949-57, el Amparo y Urdaneta –Páez- en 1958-73 –en cada uno de estos municipios, el número promedio anual de compraventas protocolizadas en el RPI es de 0,1 en 1958-65, y aumenta a más de 1 a partir de 1966, ver Delahaye 1995, 239). En cuanto a la mercantilización de la tierra, el anexo 35 muestra cómo los indicadores que se pueden observar en las actas de compraventas protocolizadas en los distritos Zamora y Zaraza (precisión en los límites del terreno transado, existencia de una indicación de su superficie) progresan en ambos distritos a lo largo de los sucesivos lapsos. En los demás distritos, se puede observar solamente la proporción de terrenos privados individualizados, la cual crece o se estabiliza, mientras disminuye la importancia relativa de los derechos y acciones en comunidades indivisas históricas (que corresponden a una propiedad deficientemente definida). Bailadores presenta evoluciones distintas, por razones específicas (en particular la existencia de comunidades de herencias, ver más arriba y Delahaye 1995, y la dimensión reducida de los terrenos intercambiados en el mercado).

La disminución de la superficie de los terrenos intercambiados en el mercado en distritos de haciendas y de hatos

En un trabajo anterior, se observó en los distritos Zamora y Zaraza una tendencia sostenida a lo largo del siglo 20 (ver cuadro 5.8): la superficie promedio de los terrenos vendidos disminuye sustancialmente (desde 814,6 ha hasta 23,4 ha en Zamora, y desde 1.102 ha hasta 230,5 ha en Zaraza), mientras la proporción de ventas cuya acta indica una división del terreno en dos o más lotes crece hasta 56% en Zamora y 33,2% en Zaraza (ver Delahaye 1995-a.). Esto indica una continua reestructuración de los derechos a través del mercado, orientada a la disminución del tamaño de los terrenos, por lo menos en estos distritos ubicados respectivamente en las regiones agrícolas de haciendas y de hato. Esto confirma lo planteado por Hernández y Carvallo en cuanto a la evolución de estas formas históricas de la producción agrícola. No se dispone de datos similares en los otros distritos, sin embargo datos parciales apuntan a situaciones más complejas en cuanto a la evolución del tamaño de los terrenos intercambiados. El anexo 38 enseña la evolución de la superficie promedio de los terrenos vendidos (promedio móvil calculado sobre 5 años) a partir de 1986 en los 6 distritos estudiados. Observamos, hasta el fin del período de la LRA, una continuación de la tendencia a la disminución observada en los años anteriores en Zamora y Zaraza (cuadro 5.8). En los distritos de frontera agrícola, se observa, en los años que presentan datos, un

estancamiento en un mismo rango en Colón (140 a 190 ha, entre 1987 y 1995) y Páez (340 a 400 ha en 1978-91); Turén enseña un leve crecimiento de 110 ha en 1988 a 148 ha en 1997; en estos tres distritos se trata de la constitución de explotaciones comerciales medianas en tierras públicas, no se puede pensar en un «neolatifundio», pregonado por ciertos autores. Bailadores presenta un pico pronunciado en 1991-93, cuando el tamaño se duplica, para disminuir sustancialmente en los años siguientes. Se trata muy probablemente de la constitución de explotaciones comerciales (fresas y hortalizas) en terrenos de páramo, en respuesta al ajuste estructural de 1989, la cual había sido ya observada por Llambi y Arias (1997) en el municipio andino de Pueblo Alto.

Cuadro 5.8. Distritos Zamora y Zaraza: superficie promedio de los terrenos vendidos, y proporción de ventas cuya acta indica una división del terreno, según períodos indicados

	Superficie promedio (ha) de los terrenos vendidos		Proporción (% del total) de ventas con división del terreno en dos o más lotes	
Período	Zamora	Zaraza	Zamora	Zaraza
1900-35	814,6[b]	1.102,1 [b]	0,0 [b]	4,8 [b]
1936-45	601,8 [b]	489,9 [b]	0,0 [b]	16,2 [b]
1946-48	193,8 [b]	725,0 [b]	3,0 [b]	14,7 [b]
1949-57	168,2 [b]	570,2 [b]	41,5 [b]	42,5 [b]
1958-73	201,9 [b]	524,6 [b]	25,1 [b]	2,2 [b]
1974-82	98,7 [b]	602,7 [b]	37,1 [b]	8,6 [b]
1983-92	52,5 [b]	437,1 [b]	56,0 [b]	33,2 [b]
1993-97	23,4 [a]	230,5 [c]	n.d.	n.d.

Fuente: Delahaye (2001, 142) a partir de [a] Armada 1999, [b] Delahaye 1995 y [c] González 1998, en base a las actas del RPI.

El mercado de tierra y el crédito hipotecario

En líneas precedentes, hemos observado que un efecto esencial de los aumentos en el crédito agrícola ha resultado ser el incremento del precio de la tierra, más que él de la producción. Los datos del cuadro 5.9, indican esta creciente importancia relativa del crédito hipotecario en relación con el monto de las ventas.

Cuadro 5.9. Venezuela: monto anual promedio (M.H.) del crédito hipotecario sobre terrenos agrícolas, monto anual promedio (M.C.) de las compraventas, y porcentaje de M.H. en M.V. (P.), en 1958-90, en los 6 distritos estudiados (1.000 Bs constantes, base 1984). 1958-1988

Distrito	1958-73			1974-82			1983-88		
	M.H.	M.C.	P.	M.H.	M.V.	P.	M.H.	M.C.	P.
Zamora	5.909	13.428	**44**	21.236	28.955	**73,3**	43.021	24.700	**174,2**
Zaraza	4.860	6.265	**77,6**	17.246	17.846	**96,6**	37.320	17.968	**207,7**
Bailadores	39	636	**6,1**	783	1.409	**55,6**	1.073	1.566	**68,5**
Colón	8.764	22.406	**39,1**	46.904	60.653	**77,5**	80.511	40.079	**200,1**
Páez	2.054	6.126	**33,5**	26.173	39.726	**65,9**	15.456	26.953	**76,5**
Turén	2.409	10.678	**22,6**	12.044	14.680	**82**	20.608	12.223	**179**

Fuente: Delahaye 2001, p. 146, a partir de los libros del Registro de la Propiedad Inmobiliaria de los distritos.

Bancos públicos y privados en el mercado hipotecario

El cuadro 5-10 presenta el aumento del crédito bancario en terrenos agrícolas, que podría presionar hacia mayor precisión de la superficie, los límites y el estatuto de los terrenos. Desaparecen las formas tradicionales de crédito, en particular el préstamo por parte de personas naturales. La importancia relativa de los bancos privados crece en todos los distritos.

Las hipotecas en el mercado de tierra agrícola

Podemos observar algunas especificidades en cuanto a la mercantilización de los terrenos hipotecados. El cuadro 5.11 indica que la proporción de terrenos hipotecados que corresponden a derechos de tierra indivisos, sustancialmente menor que la de los terrenos objetos de compraventa (cuadro 5.3), decrece a lo largo de los lapsos observados. El mismo cuadro 5.11 enseña una tendencia creciente de la proporción de hipotecas que tienen una indicación de la superficie del terreno correspondiente: crece en cada distrito. Estos dos indicadores apuntan a una mercantilización de la tierra superior a la de los terrenos objetos de compraventas (cuadros 5.2 y 5.3). Se puede vincular estas características con la importancia creciente del crédito bancario observada en el precedente párrafo.

Cuadro 5.10. Venezuela: porcentaje de los organismos crediticios bancarios públicos y privados en los acreedores hipotecarios de las hipotecas registradas en el RPI de los distritos estudiados (1958-1997)

Tipo de organismo	Distrito	1958-73	1974-82	1983-88	1989-96
Bancos públicos (incluye BAP y BANDAGRO)[e]	Zamora	37,4	35,2	4,2	[f] 0,0
	Zaraza	70,5	55,3	[a] 9,7	[b] 2,4
	Bailadores	3,6	42,9	56,3	2,3
	Colón	8,6	21	9	[c] 2,7
	Páez	32,3	76,5	64,8	[d] 2,4
	Turén	36,5	70,2	66,5	0
Bancos privados	Zamora	6,8	59,3	78,5	66,1
	Zaraza	2	31,6	[a] 77,4	[b] 69,2
	Bailadores	22,1	21	31,1	97,3
	Colón	13,1	44,8	82	[c] 87,8
	Páez	30,2	7,8	22,1	[d] 39,5
	Turén	22,1	13,1	31,1	[e] 97,3
Total bancos	Zamora	44,4	94,5	82,7	66,1
	Zaraza	72,5	86,9	86,1	71,6
	Bailadores	25,7	63,9	87,4	99,6
	Colón	21,7	65,8	91	90,5
	Páez	62,5	84,3	86,9	92,9
	Turén	58,6	83,3	96,6	97,3

Fuente: Actas del Registro de la Propiedad Inmobiliaria; cálculos propios. [f] González, 1998;
Notas: [a] 1983-86; [b] 1993-97; [c] 1991-95; [d] 1990-92. Puede ser subestimado el porcentaje de organismos públicos, que pudieran pedir otra figura que una hipoteca para garantizar el crédito, no protocolizada en el RPI.

Por otra parte, es de notar, en los distritos de frontera agrícola, algunas hipotecas registradas que corresponden explícitamente[152] a bienhechurías en

[152] En numerosos casos, en particular en Colón, todos los terrenos indicados como baldíos habían sido transferidos al IAN por distintos decretos (ver punto 4.3). Siguen, sin embargo, calificados a lo largo del período como baldíos en las actas, lo que permite evitar el trámite largo y aleatorio de solicitar al Instituto la autorización de la venta o de la hipoteca de las bienhechurías correspondientes (en Colón, menos de 2% de los terrenos comprados entre 1990 y 1995 están indicados como perteneciendo al IAN, mientras 82 % están indicados como baldíos).

Cuadro 5. 11: Venezuela: porcentaje de los terrenos en las actas de hipotecas que tienen indicación de superficie del terreno hipotecado o cuyo terreno corresponde a derechos proindivisos («derechos y acciones»), registradas en el RPI de los distritos estudiados (1958-1997)

	Distrito	1958-73	1974-82	1983-88	1989-97
PROPORCIÓN DE DERECHOS PROINDIVISOS	Zamora	[b]1,0	[b]0,9	[b] 0,0	[ad]0,0
	Zaraza	[b]4,0	[b] 2,5	[b] 1,0	[ae]0,0
	Bailadores	[b]0,0	[b] 0,0	[b] 0,0	n.d.
	Colón	[b]0,0	[b] 0,0	[b] 0,0	[fu]0, 0
	Páez	[b]2,2	[b] 1,5	[b] 4,4	[cg]0,0
	Turén	[b]0,0	[b] 0,0	[b] 0,0	[h]0, 0
TIENE INDICACIÓN DE SUPERFICIE	Zamora	[b]52,0	[b]77,8	[b] 85,3	[ad] 100,0
	Zaraza	[b]71,9	[b]82,0	[b] 82,3	[ae]100,0
	Bailadores	[b]27,6	[b]34,8	[b] 36,6	[i]94,1
	Colón	[b]87,6	[b]94,4	[bc]99,5	[fu]100,0
	Páez	[b]34,3	[b]75,1	[b] 88,7	[cg]100,0
	Turén	[b]74,5	[b]82,6	[b] 91,9	[h]99,1

Fuentes: [a] Delahaye, 1995-a; [b] Delahaye, 1995; [c] Molina., 1993; [d] González, 1998; [e] Armada, 1999; [f] Chirino et Ramos, 1999; [g] Alarcón, 2004; [h] Rodríguez, 2009; [u] 1990-1995. [i] Cálculos propios. A partir actas del RPI.

terrenos del IAN. Como lo vimos, este tipo de hipoteca debería ser autorizado por el Directorio del Instituto (artículo 74 de la LRA). No hemos encontrado indicaciones de tales autorizaciones (que el Registrador debería anotar en el acta). En algunos casos, se puede observar una autorización del Delegado Agrario (responsable del IAN a nivel estadal), quien no está facultado para otorgarla. Se volverá, a propósito de las hipotecas y compraventas de tales bienhechurías, sobre esta tolerancia de parte de dependencias administrativas locales frente a situaciones formalmente ilegales, expresión de la existencia de los «pactos locales» aludidos por Lemel (ver punto 3.2.1.4).

La observación de las operaciones hipotecarias nos mostró su importancia creciente a lo largo del período estudiado, paralela a la mercantilización de los derechos de tierra y a la constitución de pactos locales que apuntan a evitar las disposiciones frenando dicha mercantilización, tales como la prohibición de hipotecar las bienhechurías fomentadas en terrenos del IAN.

El tipo de los terrenos hipotecados se reseña en el anexo 33. Se observa lógicamente un abanico de situaciones, con predominancia de derechos públicos en los distritos de frontera agrícola (baldíos y ejidos) y privados en los demás.

Los títulos supletorios

Los títulos supletorios en tierras públicas (esencialmente baldíos o ejidos hasta 1999; veremos que afectaron otras categorías en el siglo 21) representan una dimensión importante del mercado, en cuanto representan el soporte legal que permite intercambiar comercialmente derechos de propiedad constituidos en tierras públicas legalmente inalienables, a través de la figura de las bienhechurías. Hay allí una separación entre los derechos sobre la propiedad del suelo y los que corresponden a las bienhechurías fomentadas por el productor sobre este suelo. Las sentencias de otorgamiento de títulos supletorios están autenticadas en el protocolo 1 del RPI, junto a las ventas, las hipotecas y los arrendamientos. El cuadro 5.12 presenta los datos correspondientes. No se puede comparar con los del Catastro Rural comentados en el capítulo anterior, debido al hecho que la fecha del Registro del título no corresponde a la fecha de su otorgamiento: se registra más bien cuando se necesite una comprobación legal de la propiedad de las bienhechurías, por ejemplo venta, hipoteca o sucesión, lo que puede ocurrir varios años después del otorgamiento. Observamos la importancia de esta figura en los distritos de frontera agrícola, donde expresan el desarrollo de la deforestación inicial: en Colón[153], ésta empieza desde el inicio del siglo 20 (Montiel, 2011) y termina en los 1990, mientras en Turén empezó más tardíamente (a inicios de los 1950 –Chávez, 2004, y se observa sostenida entre 1958 y 1982); en Páez se inicia todavía más tarde, en los años 1970, con el auge de la desforestación de la Reserva Forestal de San Camilo. En Bailadores, donde no hay baldíos, no se observa ningún título supletorio. En Zamora y Zaraza, los títulos supletorios registrados corresponden esencialmente a terrenos privados. En Turén, Páez y Colón, se otorgaron mayoritariamente en terrenos públicos, baldíos y /o ejidos. Es de notar la aparición en Páez de una proporción importante (mayor que 30%) de títulos otorgados en terrenos del IAN en los últimos años del período sin autorización explícita del IAN.

[153]La cifra en Colón debería ser en realidad mucho más grande: vimos cómo se registraron en este distrito una importante proporción de operaciones en terrenos «privados», que en realidad son públicos

Cuadro 5.12. Venezuela: número promedio anual de títulos supletorios en tierras agrícolas registrados en los distritos estudiados (1958-97)

Distrito	1958-73	1974-82	1983-88	1989-97
Zamora	[a] 1,6	[a]5,7	[a]5,3	n.d.
Zaraza	[a] 5,1	[a]2,0	[a]1,6	[d]1,3
Bailadores	[a] 0,0	[a]0,0	[a]0,0	[c] 0,0
Colón	[a]11,6	[a]6,9	[a]9,3	[e]2
Páez	[a]1,6	[a]10,8	[a]11,4	[f]32,7
Turén	[a]17,2	[a]17,1	[a]8,5	[b]14,0

Fuente: [a] Delahaye, 1995 [b] Rodríguez 2009, [c] Abdelnour 2008, [d]Armada 1999, [e] (1990-91) Chirino y Ramos 1999, [f] Alarcón 2004; a partir de los libros del Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

Este alto ritmo del otorgamiento de títulos supletorios apunta a la continua puesta en cultivo de la frontera agrícola, cuya expansión a en tierras potencialmente agrícola está lejos de terminar: Marín (1999) estimó en 44,66% de la SEA de 1997 la superficie potencialmente agrícola del país no puesta en valor a la fecha.

La aparición de nuevos productores en el mercado de la tierra; la situación desventajosa de los pequeños

Observamos un mercado en el cual aumenta, en cada distrito estudiado, la proporción de compradores de tierra, de sociedades anónimas y de personas naturales de profesión no agrícola con domicilio urbano, es decir que no provienen de una evolución de los productores históricos. Esto indica la importancia creciente de productores agrícolas de nuevo tipo, exteriores a la agricultura histórica venezolana. Los datos obtenidos en el Registro permiten incluso observar ciertos aspectos de la correspondiente pérdida de la importancia de los pequeños productores históricos en el mercado. Si bien la profesión de «campesino» no está indicada como tal, se puede suponer que representa una proporción importante de los actores indicados en las actas referidas a terrenos de pequeña superficie (menos de 50 ha), en las cuales el vendedor es de profesión agricultor, de nacionalidad venezolana, y domiciliado en el distrito. El cuadro 5.13 indica la evolución entre 1958 y 1989 del precio de la tierra percibido por los «campesinos» así definidos por sus ventas, el cual se desmejora de manera tal que, al fin del período un precio unitario

Cuadro 5.13. Venezuela: estimación del precio promedio por hectárea (Bs. constantes de 1984) del conjunto de las transacciones y del precio promedio percibido por los campesinos, por los períodos y los distritos indicados

	1958-1973			1974-1982			1983-1988		
Distrito	**A**	**B**	**A/B**	**A**	**B**	**A/B**	**A**	**B**	**A/B**
Zamora	1.948	1.668	1,2	4.315	2.474	1,7	13.862	4.150	3,3
Zaraza	148	30	4,9	242	31	7,8	288	24	12
Colón	923	503	1,8	1.217	723	1,7	2.662	742	3,6
Páez	92	42	2,2	180	66	2,7	326	71	4,6
Turén	812	74	11	2.777	110	25,2	2.919	132	22,1

Notas: A = Precio promedio anual más bajo observado en el distrito por el período indicado;
B = Precio promedio de los terrenos de menos de 50 hectáreas vendidos por agricultores venezolanos domiciliados en el distrito en el período indicado;
Los datos de Bailadores no permiten este cálculo.
Fuente: Delahaye 1995, a partir de las actas del RPI.

varias veces inferior al precio más bajo observado en el distrito, apuntando a una situación de clara desventaja en el mercado.

Los arriendos

Vimos que las cifras censales indican una reducida importancia del alquiler de tierras agrícolas en América Latina en particular en los últimos años del siglo 20 (cuadro 2.1). En Venezuela, se reporta una baja proporción de tierra alquilada en los sucesivos censos desde 1950 (el censo de 2008 no expone el dato):

- 3,3% de la SEA en 1950;
- 1,9% de la SEA en 1961;
- 2,1% de la SEA en 1971:
- 1,7% de la SEA en 1997.

Sin embargo vale la pena llamar la atención sobre la posible diferencia entre la realidad del arriendo y los datos oficiales de los censos y del RPI. Vimos (punto 2.3.3) que el censo es declarativo y subestima la importancia del arriendo. En cuanto al RPI, expusimos (punto 2.3.3) que la protocolización de los arriendos en el patrimonio del instituto encargado de la reforma agraria en el RPI se enfrenta a prohibiciones legales desde 1945. Se puede pensar que los pocos arriendos protocolizados de 1958 a 1988 (cuadro 5.14)

Cuadro 5.14. Venezuela: número promedio anual de arrendamientos registrados en los distritos estudiados (1958-90)

Distrito	1958-73	1974-82	1983-88
Zamora	0,4	3,2	10,3
Zaraza	0,3	7,2	11,9
Bailadores	0	0	0
Colón	0.0	0,2	0
Páez	1,5	8,6	5,5
Turén	2,2	32,4	23

Fuente: Anexo 39, según Delahaye, 1995-a.

corresponden a requisitos de organismos crediticios o diferencias entre poseedores de terrenos disputados que pasaron entre les mallas de las dificultades administrativas o legales. Sin embargo se observa un aumento en Turén.

5.2.2. El mercado informal de bienhechurías en terrenos de la reforma agraria

Aunque la LRA lo prohibía en su artículo 74, su existencia fue señalada ya en los primeros años de vigencia de la Ley. El volumen 2 del estudio de la reforma agraria del CENDES-CIDA (1969) apunta a la presencia de traspasos de bienhechurías en terrenos del IAN de determinadas zonas del país, y a veces su protocolización en el RPI, ya en los años 1963-1964. Más tarde, hemos observado 24% de traspasos en las parcelas de los asentamientos de los estados Yaracuy y Falcón en 1979 (Delahaye y Richter 1981, tomo 1, p. 139). En este mismo trabajo se pudo evaluar[154] el abandono de miles de parcelas del IAN a nivel nacional (principalmente a través del traspasos de las bienhechurías) entre 1969 y 1975, cuando el IAN autorizaba solamente algunos traspasos anualmente según sus memorias anuales.La LRA (art. 74)

[154] Comparando las cifras ofrecidas por la Investigación de la Tenencia realizada por el IAN en 1969 y por el Inventario de Tierras y Beneficiarios (IAN 1975), el estudio evaluó el abandono de parcelas del IAN a nivel nacional (principalmente a través del traspasos de las bienhechurías) en un número anual de 5.000 entre 1969 y 1975 (ver Delahaye et al, 2003, 131), cuando las memorias del IAN indican un promedio anual de 15 autorizaciones de tales traspasos.

prohibía al Registrador protocolizar el acta sin la autorización del IAN, por lo cual no existe información exhaustiva al respecto en el RPI. Hemos visto, en el distrito Colón del estado Zulia (donde casi todos los terrenos eran baldíos transferidos al IAN), cómo se escapó a la norma al calificar de baldíos los terrenos del IAN cuyas bienhechurías se encontraban hipotecadas, con lo cual se registraron varias operaciones. Por otra parte, el anexo 33 enseña en cada distrito estudiado una pequeña proporción[155] de traspasos protocolizados en el RPI de bienhechurías en terrenos del IAN[156], la mayoría de ellos siendo registrada sin la debida autorización del Instituto.

En Delahaye et al. (2003) observamos el mercado de traspasos informales de bienhechurías en ocho asentamientos del Valle de Tucutunemo (Distrito Zamora, Edo Aragua). La movilidad de la tierra en este mercado, creciente desde los primeros años de la reforma agraria en el Valle (el primer asentamiento, «El Cortijo», fue fundado en 1961), fluctúa entre 1 y 1,7 a partir de 1970. El precio de la tierra evoluciona paralelamente al del mercado formal, con un descuento de 30 a 50% que podría corresponder a la mención, por parte del comprador, de un posible costo de transacción elevado, originado por la formación incompleta del derecho de propiedad y la prohibición legal de traspasarlo que impide su legalización. Estos datos apuntan a la existencia de un mercado informal, ilegal.

En Delahaye et al. (2003) observamos el mercado de traspasos informales de bienhechurías en ocho asentamientos del Valle de Tucutunemo (Distrito Zamora, Edo Aragua). La movilidad de la tierra en este mercado, creciente desde los primeros años de la reforma agraria en el Valle (el primer asentamiento, «El Cortijo», fue fundado en 1961), fluctúa entre 1 y 1,7 a partir de 1970. El precio de la tierra evoluciona paralelamente al del mercado formal, con un descuento de 30 a 50% que podría corresponder a la mención, por parte del comprador, de un posible costo de transacción elevado, originado por la formación incompleta del derecho de propiedad y la prohibición legal de traspasarlo que impide su legalización. Estos datos apuntan a la existencia de un mercado informal, ilegal.

La explicación de Lemel, señalada más arriba para tales sesgos a nivel local en la aplicación del marco jurídico, basada en la actuación de intereses locales, se corresponde con la observación formulada por el CENDES-CIDA (1969, vol. 1, p. 115) a propósito de la situación venezolana, cuando considera

[155] La proporción es mayor en el distrito Turén, el único distrito donde se observan ventas puras y simples de terrenos del IAN (ver punto 5.2.1.).

[156] Solamente tres de estas actas llevan indicación de autorización del IAN para la venta.

el incumplimiento a nivel local de las disposiciones legales derivadas en particular del decreto 192 promulgado en 1966, el cual prohibía expresamente el registro oficial de tales traspasos en determinados distritos del país:

> Las situaciones de hecho obligaron a crear situaciones ad hoc, en general extrajurídicas, y que en sí significaban para esos casos una modificación de las normas e intenciones aparentes del decreto Nº 192. Esas soluciones se fundamentaban en el reconocimiento de la situación preexistente al decreto, y se expresaron bajo la forma de pactos regionales, en los que intervenían las autoridades locales, representantes de los interesados, de los campesinos y otros grupos de intereses locales, y de las instituciones más comprometidas con el problema.

El informe del CENDES-CIDA considera que es a nivel local de los poderes y la administración que se puede explicar tal registro de transacciones ilegales. Tal como lo escribe Lemel, justamente a propósito de la titulación (1985, p.19), «la constelación política local de poder debe ser tomada en cuenta». Evidentemente, serán los grupos más influyentes en el lugar que quedarán más favorecidos por estos «pactos locales».

El mercado informal tiende a privilegiar a los actores sociales que se benefician de la mejor información, a través de un acceso privilegiado a los niveles locales de la administración. Trabajos de terreno (Montoya 2001, Rivera 2001) muestran esta situación en asentamientos campesinos, donde los compradores de bienhechurías demuestran un más amplio acceso a los responsables administrativos y políticos locales, que los campesinos beneficiados por la reforma agraria, o sus herederos. Dimos ejemplos en el punto 4.3.4.

La formación del mercado de traspasos en tierras del IAN ha sido unánimemente denunciada por los agraristas a lo largo del período. Vimos (en conclusión del punto 4.3.3.2.1) que evocaban la formación de un «neo latifundio» a partir de estas compras de bienhechurías. La evolución de la estructura de los derechos de propiedad de la tierra (ver punto 4.3.4) que apunta a la disminución de las grandes explotaciones paralelamente a la formación de empresas medianas, caracterizadas como «comerciales» por Llambi (1988), desmiente la existencia de tal «neo latifundio».

Conclusión: 1958-1998, período de formación de un mercado nacional de derechos de tierra, factor básico de la modernización agrícola

Observamos que el mercado nacional de derechos de tierra se constituyó a partir de los años 1960. La implementación de la LRA facilitó su desarrollo

(punto 4.3.4.3). Fue activo: repartió anualmente, en la muestra de los seis distritos estudiados, 5% o más de la SEA entre 1958 y 1997, valor muy superior a la «normal» indicada como 2% por Varela (1988). Se relaciona este desarrollo del mercado de tierra con el proceso de modernización agrícola, siguiendo a Germani (1971) para quien la característica fundamental de ésta es la regulación de la economía ejercida por el mercado. Dentro de las operaciones de compraventa, una cierta proporción representa la división de un terreno en varios lotes, lo que se puede percibir en las indicaciones del acta. El mercado juega pues un papel en la fragmentación de la propiedad y la formación de medianas explotaciones. Los agentes sociales presentes en el mercado muestran características que se alejan con el tiempo de las observadas desde el inicio del siglo 20: los compradores son siempre más compañías anónimas, y cuando son personas naturales, son menos agricultores, más profesionales o comerciantes, y viven cada vez más en la ciudad. Las hipotecas son cada vez más relevantes, y las otorgan cada vez más bancos privados. El precio de la tierra está relacionado estrechamente con el monto del crédito agrícola. Por otra parte, se formó también en los años 1960 un mercado informal, activo a pesar de su ilegalidad, en las tierras del IAN.

5.3. El mercado de la tierra desde 1998

¿Cómo evolucionaron las características del mercado a partir de 1998? Para contestar la pregunta, observaremos los mismos indicadores que a lo largo del precedente período. Lo complicado de la búsqueda de información hace que la mayoría de ellos ha podido ser sistematizada solamente en los años 1998-2006[157], y a veces menos. Conservamos la misma organización de la exposición correspondiente a los años 1937-1998.

5.3.1. El mercado formal

El período que se inicia en 1998 se diferencia del anterior en varios aspectos del mercado de tierras. Veamos[158].

[157] Además, el acceso a los documentos catastrales está restringido a partir del año 2009, mientras se termina la implantación del «folio real» en el RPI.

[158] Varias dificultades impidieron la recolección de los datos correspondientes para determinados años en Zamora (2004-2006), Colón (1995-2006), Paéz (1991-2006) y Zaraza (1998-2006).

Las compraventas

La movilidad de la tierra en el mercado

El cuadro 5.15 expone datos parciales del valor calculado de la movilidad en 1998-2002 y 2003-2007. Se observa en 1998-2002 una transición entre los valores más elevados del período anterior y cifras en general más bajas para los años 2003-2007 que apuntan a un mercado poco activo, con la excepción de Turén. Se observan divergencias regionales más acentuadas que en el período anterior.

Cuadro 5.15. Venezuela: movilidad de la tierra en el mercado en seis distritos (promedio móvil/5 años; 1998-2007)

Distrito	Zamora	Zaraza	Bailadores	Colón	Páez	Turén
1998-2002	[a] 4,8	[eg] 1,1	[c] 2,6		[d] 1,5	[f] 3,2
2003-2007	[b] 1,9		[c] 1,1	N. D.*	N.D.*	[f] 5,9

Fuentes: [b] Kern, 2008; [a] Salazar, 2004; [c] Abdelnour, 2008; [d] Alarcón, 2004; [e] Montenegro, 2008; [f] Rodríguez 2009; a partir de las actas del RPI.
Notas: *No disponible; [g] 1998-2005.

El tamaño de los terrenos intercambiados en el mercado

El anexo 38 permite observar la evolución del tamaño de los terrenos en los distritos Zamora, Turén, y de Bailadores, a partir de 1998.

- En Zamora, se nota una inflexión de la evolución del tamaño: vuelve a crecer desde 24 ha en 1997 hasta 30,9 ha en 2003, últimos años con datos disponibles. Se termina la disminución observada desde 1958, se puede pensar que la disolución de la hacienda está finalizada.
- En Bailadores, el tamaño disminuye de 9000 m^2 en 1998 a 6000 m^2 en 2001, para ascender a más de 30.000 m^2 a partir de 2002 hasta 2006. Se trata posiblemente de una nueva fase de adquisición de extensos terrenos en los páramos.
- En Turén, donde la presencia de grandes explotaciones es menor que en los demás distritos estudiados, se observa un crecimiento continuo de 111 ha en 1988 a 350 ha en 2006, pudiendo expresar el dinamismo de la formación de explotaciones comerciales medianas.

Los tipos de terrenos intercambiados

El cuadro A-33.3 indica una alta proporción de bienhechurías en terrenos ejidos y del IAN en Turén y Zamora, coincidiendo con lo observado en los años anteriores.

La mercantilización de la tierra

Los Cuadros 5.16 y 5.17 muestran la continuación de la mercantilización de la tierra observada en el anterior período: la proporción de indicación de superficie en las actas sube en todos los distritos en relación a los años anteriores (ver cuadro 5.2), mientras la de compraventas de derechos y acciones en terrenos vendidos (ver cuadro 5.3) está nula en la mayoría de los distritos.

Cuadro 5.16. Venezuela: Porcentaje, en los distritos indicados, de actas de compraventa protocolizados en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria con indicación de superficie del terreno comprado (Años 1998-2006)

Distrito	Zamora	Zaraza	Bailadore	Colón	Páez	Turén
1998-2006	[ab]90,0	51,3 [eh]	[c]41,4	N. D.*	[dg]91,6	[f]100,0

Fuentes: [a] Kern, 2008; [b] Salazar, 2004; [c] Abdelnour, 2008; [d] Alarcón, 2004; [f] Rodríguez 2009; [e] Montenegro, 2008; a partir del RPI
Notas: *No disponible; [g] 1998-2002; [h]1998-2006.

Cuadro 5.17. Venezuela: Porcentaje, en los distritos indicados, de actas de compraventa protocolizados en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria con indicación de derechos y acciones como terreno comprado (Años 1998-2006)

Distrito	Zamora	Zaraza	Bailadore	Colón	Páez	Turén
1998-2006	[fg]0,0	[af]0,0	[b]0,0	N.D.	[ce]4,9	[d]0,0

Fuente: [f] Kern, 2008; [g] Salazar, 2004;[a] Montenegro, 2008; [b] Abdelnour, 2008; [c] Alarcón, 2004; [d] Rodríguez 2009; [e] 1998-2002; [f] 1998-2005.
Notas: *No disponible; [g] 1998-2002; [h]1998-2006.

El precio de la tierra en el mercado formal

La Figura 5.3 muestra una evolución relativamente estable entre 1998 y 2003 (no existen datos explotables para los últimos años del período). La correlación positiva observada en el período anterior entre el precio de la tierra y el monto del financiamiento agrícola se hace negativa[159] (-0,386) desde 1998. Se propondrá más adelante una interpretación de esta evolución.

El cuadro anexo A-37 enseña la evolución del monto anual de las compraventas en los distritos estudiados, en los años con datos disponibles.

[1 59] Calculada a partir de los datos del anexo 36.

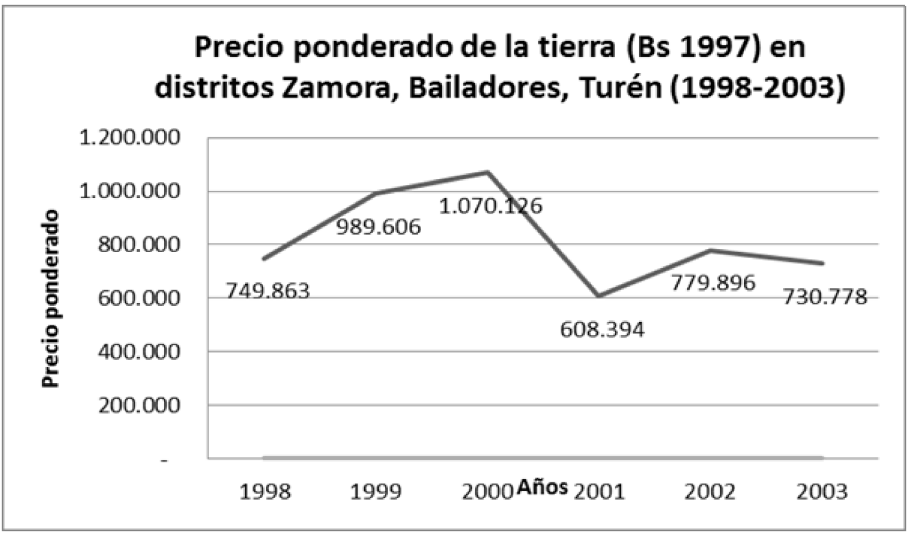


Figura 5.3. Venezuela. Precio ponderado de la tierra agrícola en tres de los seis municipios estudiados, 1998-2006 (Bs. constantes base 1997/ha)
Fuente: Anexo 36 (cuadro A-36.3).
Nota: El precio se indica en bolívares de 1997 lo que no permite comparar directamente con los precios en 1936-1997 indicados en la figura 5.2, construidos con el año base 1984; las tablas del Banco Central indican que 1 Bs. 1984 = 109 Bs. 1997. Solamente los datos de los años y distritos indicados se pudieron obtener.

Ahora bien, el cuadro 5.18 muestra que la banca comercial (privada y pública) otorga la parte esencial del financiamiento agrícola (más de 70% en 2004 y 2005, más de 80% en los demás años). Y la banca privada otorga la mayor parte del crédito agrícola bancario: 72,2% del total en 1998-2008 (Hernández (2013, 587). Indican estos datos una continuación de la evolución observada en los últimos años del período anterior (cuadro 5-10).

El cuadro 5.19 enseña la evolución de la relación entre el valor de la producción agrícola per cápita y el monto del financiamiento agrícola per cápita (a partir de Hernández, 2013). Si bien los datos no son exactamente los mismos que los del cuadro A-34.4, relativos al período de la LRA, comentados más arriba, permiten observar una evolución comparable de esta relación en los años 1980 y los años 1998-2011: constatábamos una disminución de 7 hasta 1 entre 1967 y 1987, mientras pasa de 9,55 en 1998 a 0,75 en 2011. Estas cifras apuntan a la pérdida de la relación entre la

Cuadro 5.18. Venezuela. Monto del financiamiento agrícola (total público y privado, miles de Bs. 1997), proporción (%) del financiamiento otorgado por organismos públicos y banca comercial pública y privada) 1998-2007

Año	Financiamiento total	Proporción Banca comercial
1998	204.328	93,7
1999	231.747	97,2
2000	384.842	95,3
2001	457.913	91
2002	427.733	96,9
2003	535.858	84,3
2004	1.144.376	76,8
2005	1.597.851	71,2
2006	2.118.018	80,4
2007	2.405.224	86,7

Fuente: Hernández (2013, 587).

producción agrícola y el monto del crédito, cuestionando la posibilidad que el aumento del monto del crédito agrícola observado en el cuadro 5.18 tenga alguna importancia para aumentar la producción y confirma la poca relación, en el período iniciado en 1998, entre el crédito y la producción agrícola, aspecto ya apuntado en Hernández (2013).

Los agentes sociales en las compraventas

En cuanto a la presencia de sociedades anónimas en los compradores (Cuadro 5.20), y la proporción de domicilio urbano en ellos, así como de la profesión de comerciante o profesional (cuadro 5.21), se observa también una evolución distinta en los dos períodos estudiados. Mientras la proporción de sociedades anónimas crecía en todos los distritos de 1958 a 1989, con una estabilización en algunos en 1990-97 (cuadro 5.5), la evolución a partir de 1998 diverge según el distrito: aumenta en dos de ellos, y decrece en tres; la proporción de profesión comerciante o profesional disminuye en cuatro distritos a partir de 1998 (cuando aumentaba en todos entre 1958 y 1997, ver cuadro 5.6); el domicilio urbano disminuye en los cinco distritos donde existen datos al respecto para el período 1998-2007 (cuando aumentaba en el período anterior, ver cuadro 5.6). Otra vez, no se observa el «unísono» de Braudel entre las regiones, característico del período anterior. Más bien el mercado nacional de tierras que se perfiló a partir de los años 1960 se

Cuadro 5.19. Venezuela (1998-2011): financiamiento vs producción* (miles de Bs. F. a precios de 1997)

Año	Población	PIB Sector agrícola per cápita (A)	Financiamiento Agrícola per cápita (B)	B/A
1998	23.242.435	83,96	8,79	9,55
1999	23.706.711	83,86	9,78	8,57
2000	24.169.744	87,64	15,92	5,51
2001	24.631.901	87,74	18,56	4,73
2002	25.093.337	85,44	17,05	5,01
2003	25.553.504	82,8	20,97	3,95
2004	26.011.853	84,76	43,99	1,93
2005	26.467.834	91,71	60,37	1,52
2006	26.922.032	89,36	78,67	1,14
2007	27.374.812	89,55	87,86	1,02
2008	27.825.298	90,83	78,27	1,16
2009	28.272.616	88,94	90,1	0,99
2010	28.715.887	86,7	93,23	0,93
2011	29.277.736	83,5	110,99	0,75

Fuente: Hernández, 2013 (p. 604.605) a partir de Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MPPAT), BCV; cálculos propios.

Cuadro 5.20. Venezuela: porcentaje de las sociedades anónimas dentro de las diferentes categorías de compradores en los distritos estudiados (1998-2007)

Zamora	Zaraza	Bailadores	Colón	Páez	Turén
[ab]34,6	[eh]3,4	[c]4,7	n.d.	[dg]2,3	[f]17,8

Fuentes:[b] Kern, 2008; [a] Salazar, 2004; [c] Abdelnour, 2008; [d] Alarcón, 2004; [e] Montenegro, 2008; [f]Rodríguez 2009; [g] 1998-2002, [h]1998-2005.

encuentra disgregado en evoluciones regionales divergentes.

Las hipotecas

La mercantilización de la tierra en las hipotecas

Los cuadros 5.22 y 5.23 indican la continuación de lo observado en los años de la LRA. Todas las actas de hipotecas tienen indicación de superficie (salvo Bailadores, donde, sin embargo,el indicador duplica el observado en el período precedente), y no se observa hipotecas con garantíade derechos y acciones.

Cuadro 5.21. Venezuela: porcentaje, en los distritos estudiados, de compradores personas naturales con indicación de domicilio en Caracas o en la capital del Estado, o de profesión «comerciante» o «profesional» en las actas del RPI (1998-2006)

Distrito	Profesión indicada en el acta: "comerciante" o "profesional"	Domicilio indicado en el acta en Caracas o en la capital del Estado
Zamora[ab]	15,3	9,2
Zaraza[e]	(1998-2005) 31,5	(1998-2005) 2,5
Bailadores[c]	19,7	12,7
Colón	n.d.	n.d.
Páez[d]	(1998-2002) 20,0	(1998-2002) 0,2
Turén[f]	8,2	5,8

Fuentes: cálculos propios a partir de [b] Kern, 2008; [a] Salazar, 2004; [c] Abdelnour, 2008; [d] Alarcón, 2004; [e] Montenegro, 2008; [f]Rodríguez 2009.

Cuadro 5.22. Venezuela: Porcentaje, en los distritos indicados, dehipotecasprotocolizadas en el RPI con indicación de superficie del terreno (1998-2006)

Distrito	Zamora	Zaraza	Bailadore	Colón	Páez	Turén
1998-2006	[ab]100,0	100,0 [eh]	[c]62,5	N. D.*	[dg]100,0	[f]100,0

Fuentes:[a] Kern, 2008; [b] Salazar, 2004; [c] Abdelnour, 2008; [d] Alarcón, 2004; [f] Rodríguez 2009; [e] Montenegro, 2008; a partir del RPI
Notas: *No disponible; [g]1998-2002, [h]1998-2005.

Cuadro 5.23. Venezuela: Porcentaje, en los distritos indicados, de hipotecas protocolizadas en el RPI garantizadas con derechos y acciones (1998-2006)

Distrito	Zamora	Zaraza	Bailadore	Colón	Páez	Turén
1998-2006	[ab]0	[ch]0	[d]0	N.D.	[eg]0	[f]0

Notas:[a] Kern, 2008; [b] Salazar, 2004;[c] Montenegro, 2008; [d] Abdelnour, 2008; [eg] Alarcón, 2004; [f] Rodríguez 2009; [g]1998-2002; [h]1998-2005. N.D.: No disponible.

Número de hipotecas

Los distritos cuyos datos son disponibles (cuadro 5.24) muestran una disminución importante del número anual de hipotecas protocolizadas entre el inicio y el fin del período en los seis distritos estudiados con la excepción de Turén que confirma la disgregación interdistrital de las características del mercado que ya observamos.

Cuadro 5.24. Venezuela: Número promedio anual, en los distritos indicados, de las hipotecassobre terrenos agrícolas protocolizadas en el RPI (1998-2006)

Distrito	Zamora [ab]	[c]Zaraza	[d]Bailador	Colón	[e]Páez	[f]Turén
1998-2001	16,8	6,5	2	N.D.	1,5	25,8
2002-2006	4,2	2,3	1,6	N.D.	N.D.	26,4

Notas: [a] Kern, 2008; [b] Salazar, 2004; [c] Armada, 1999; [d] Montenegro, 2008 [e] Alarcón, 2004; [f] Rodríguez 2009.

Monto de las hipotecas

En cuanto al monto observado de las hipotecas en los distritos estudiados, las indicaciones del cuadro 5.25 apuntan a situaciones erráticas en varios distritos. Cuando se observaba (cuadro 5.9) un aumento a lo largo de la relación entre el monto de las hipotecas y el de las compraventas en todos los distritos a lo largo del período 1958-1998, la evolución tanto de las hipotecas como de su relación con las compraventas diverge brutalmente de un distrito al otro. Se puede pensar que a nivel de los registros subalternos, existe una actitud variable ante la protocolización de documentos emitidos por el INTI, lo que podría explicar estas divergencias. Ya no existe un mercado regido por determinaciones legales y administrativas nacionales, sino un mercado fragmentado en función de situaciones regionales.

Tipo de terreno

Los datos del cuadro 5.26 apuntan a situaciones variadas entre distritos. La importancia de los terrenos del IAN/INTI hipotecados en determinados distritos (Zamora y Turén, en los cuales se realizaba, en 1958-1997 muy pocas hipotecas sobre tales terrenos, ver anexo 33, cuadro A-33.2) apunta a la posible prevalencia de los acuerdos locales ya observados en páginas precedentes: la decisión del registrador de protocolizar o no el documento establece la posibilidad de solicitar una hipoteca en estos terrenos.

Cuadro 5.25. Venezuela: monto anual promedio (M.H.) del crédito hipotecario agrícolas, monto anual promedio (M.C.) de las compraventas, y porcentaje de M.H. en M.V. (P.), en 1998-2002 y 2003-2006, en los distritos indicados (1.000 Bs constantes, base 1997)

Distrito	1998-2002			2003-2006		
	MH	MC	P	MH	MC	P
Zamora[ab]	4290047	7402794	**58**	932871	2403299	**39**
Zaraza[e]	8718	3093170	**282**	26156	17117478	**153**
Bailadores[c]	76315823	2728243647	**2,8**	334304386	495735923	**78**
Páez[dg]	953096	7743160857	**0**	n. d.	n. d.	**n.d.**
Turén[f]	8073293946	15832943	**510**	10171947	18853546	**474**
TOTAL	1,3598E+10	1,7893E+10	**69**	1,1621E+10	2,4339E+10	**431**

Fuente: Cálculos propios, a partir de [a] Kern, 2008; [b] Salazar, 2004; [c] Abdelnour, 2008; [d] Alarcón, 2004; [f] Rodríguez 2009; [e] Montenegro, 2008; a partir del RPI.
Notas:[g]1998-2002. n.d.: no disponible.

Cuadro 5.26 Venezuela: Tipo de terreno, en los distritos indicados, de las hipotecas protocolizadas en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria (Años 1998-2006)

	Zamora[a]	Zaraza[b]	[c]Bailadores	[d]Páez	[e]Turén
Baldío	3			6[ce]	5
Privado	50	35	64		1
Ejido	2				321
IAN-INTI	7				48

Notas:[a] Kern, 2008 y Salazar, 2004; [b]Montenegro (1998-2005), 2008; [c]Abdelnour 2008, [d]Alarcón, 2004 (1999-2002); [e]Rodríguez 2009. Los datos del distrito Colón no son disponibles.

Los títulos supletorios

El cuadro 5.27 indica las características de los títulos registrados en el período en cuatro de los distritos estudiados. Son cifras del mismo orden de magnitud observado en el período anterior (ver cuadro 5.12). Sin embargo, la comparación con el cuadro 5.28 apunta a una importancia mucho más contundente del registro de traspasos de bienhechurías en terrenos del IAN/

Cuadro 5.27. Venezuela: Porcentaje (%) del tipo de terreno y número anual (N), en los distritos indicados, de los títulos supletorios protocolizados en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria (Años 1998-2006)

	Zamora [a y b]	Zaraza [b]	Páez [c]	Turén [e]
Baldío	1,8		35,5	
Privado	2,3	28,2	17,2	
Ejido	18,9		13,8	82,4
IAN-INTI	75,8	71,8	35,5	17,6
Sin indicación	1,2			
Total%	100	100	100	100
Número anual	18,8	8,7	3,2	5,7

Notas: Datos del RPI procesados en: [a] Kern, 2008; Salazar, 2004; Armada, 1999; Montenegro, 2008; Alarcón, 2004; Rodríguez, 2009; Los datos del distrito Colón no son disponibles. No hay indicaciones de registro de títulos supletorios en Bailadores.

INTI, en varios distritos, cuando aparecieron solamente en los últimos años del período anterior en Páez (ver punto 5.2.1). Se puede pensar que tales títulos estén presentados en un formato aceptado ahora por determinados Registradores a pesar de las disposiciones de la LTDA (cuyo artículo 11 prohíbe la protocolización de tales traspasos, manteniendo el requisito de la LRA).

Cuadro 5.28. Venezuela: porcentaje de la superficie de cada tipo de terreno en la superficie total correspondiente a los títulos supletorios registrados, en los 6 distritos estudiados (1998-2006)

Distrito	Terreno privado	Derechos o acciones	Bienhechurías en terreno público: ejido	baldío	IAN	otro	Terreno sin indicación
Zamora	73,6	0	15	5,6	1,8	4	0
Zaraza	22,5	0,1	3,4	39,7	0,7	0	33,6
Páez	0,2	0,4	8,8	55,9	34,6	0	0,2
Turén	10,7	0	61	10,9	5,4	0	12

Fuente: Delahaye, 1995, Rodríguez 2009,Armada 1999, Alarcón 2004, a partir de los libros del Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

Los arriendos

El cuadro 5.29 indica una pequeña frecuencia de arriendos en la primera mitad del periodo (con la excepción de Turén, donde ya se observaba una alta presencia a partir de 1983 (ver cuadro 5.14). A partir de 2002, los datos disponibles, incompletos, indican una importancia creciente en Zaraza (probablemente para respaldar solicitudes de crédito). En general no se observa una continuación de lo observado en los años precedentes (cuadro 5.14), y se evidencian diferencias regionales importantes, tal como en los títulos supletorios y las hipotecas.

Cuadro 5.29. Venezuela: Número promedio anual, en los distritos indicados, de los arriendos protocolizados en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria (1998-2007)

Distrito	Zamora [a]	Zaraza[b]	Bailadores[c]	Colón	Páez[e]	Turén [d]
1998-2001	0,3	0,5	8	n.d.	4	28,5
2002-2006	1,25	35,6		n.d.	n.d	28

Notas:[a] Kern, 2008 y Salazar (2004); [b] Montenegro, 2008 (1998-2005); [c] Abdelnour, 2008; [d] Rodríguez; 2009; [e]Alarcón, 2004 (1999-2002).

El mercado de la tierra en los años de la LTDA: ¿disgregación?

Los datos enseñan una ruptura de las tendencias observadas en los años anteriores en cuanto a la conformación de un mercado nacional de tierra, con la excepción de los indicadores de la mercantilización, la cual se completó en estos últimos años. La ruptura de la correlación positiva entre precio de la tierra y monto del crédito apunta a un cambio en la determinación del mercado; así mismo, las divergencias de las evoluciones regionales que convergían anteriormente apuntan a una disgregación regional del mercado nacional formado en los años 1960. Las series de precio de la tierra en los seis distritos estudiados presentaban entre sí una correlación positiva y generalmente alta, en los años 1960-1989 (cuadro 5.7) El cuadro 5.30 muestra más bien una correlación más bien débil o incluso negativa, entre 1998 y 2006, con grandes diferencias entre los tres distritos observados. Pareciera que ya no se observa un mercado nacional de tierras, sino un proceso fragmentado cuyas características se regulan por determinaciones regionales. Confirmando lo observado con los agentes sociales, pareciera que determinaciones locales o regionales priman sobre el marco institucional nacional. Vimos más arriba que observaciones en terreno apuntan a la prevalencia del criterio del

Registrador sobre las normas vigentes en varias situaciones, en particular en cuanto a la protocolización de documentos referidos a operaciones en las tierras del INTI.

Cuadro 5.30: coeficiente de correlación de las series del precio ponderado de la tierra (móvil sobre 5 años) en los tres distritos indicados (años señalados)

Zamora Bailadores 1998/2003[a,]	Zamora Turen 1998/2003[b]	Bailadores Turen 1998/2006[c]
0,283	-0,707	-0,044

Fuente: Cálculos propios a partir de [a] Salazar, 2004; Kern, 2008, Abdelnour, 2008; [b]Salazar, 2004; Kern, 2008, Rodríguez, 2009; [c] Abdelnour (2008), Rodríguez, 2009.

5.3.2 El mercado informal en las tierras del INTI

La LRA de 1960 requería la autorización del IAN para los traspasos a terceras personas de bienhechurías fomentadas por el beneficiario en tierras del Instituto. Vimos que esta disposición no se cumplió sino en una ínfima proporción de las cesiones de parcelas: en la práctica, el requisito formal de autorización correspondía, de hecho, a una casi prohibición. La misma interdicción se mantiene en el artículo 11 de la LTDA y sus reformulaciones. Esta última medida fue objeto de críticas acérrimas por parte de voceros de los partidos de la oposición, quienes la acusaron de no respetar la 'propiedad', cuando los mismos partidos la defendían a ultranza cuando estaba plasmada en la LRA (ver Delahaye 2002). Sin embargo el artículo 68 de la LTDA (y de sus reformulaciones de 2005 y 2010), prevé la posibilidad que el INTI autorice el traspaso a tercero: formalmente, el beneficiario de la Ley de 1960 no es más propietario de la tierra que él de la LTDA. En los dos casos, el Estado sigue siendo el propietario de la tierra adjudicada, y la venta de las bienhechurías fomentadas en ella está o bien prohibida, o bien sometida al permiso del IAN o. del INTI. Existen pocos datos respecto a estos traspasos en tierras del INTI debido a la dificultad tanto de acceder a las posibles estadísticas del INTI, como de realizar encuestas de terreno sobre este tema. Insistimos en lo perjudicial de tal prohibición, tanto por el IAN que por el INTI: lleva a no tomar en cuenta un sector de producción esencial en el país, el de las medianas empresas formadas en estas tierras, que aportan una parte

importante de la producción, además de perjudicar al campesino vendedor como lo señalamos más arriba. Si bien se puede intentar una regulación de estos traspasos, para evitar que el campesino vendedor esté perjudicado en el precio (vimos que, por lo menos en los años de la LRA recibía un precio para sus bienhechurías sustancialmente menor que el precio de la tierra en el mercado), no se debería complicar mucho el trámite. El INTI podría percibir un derecho correspondiendo a la alienación del uso de la tierra donde se fomentaron las bienhechurías, por ejemplo.

Conclusión: El mercado de la tierra: dogmas, continuidad, y discontinuidad

Las precedentes páginas apuntan a abogar por una visión no dogmatizada del papel del mercado desde 1958. Por ejemplo, los datos no parecen, en nuestro caso, confirmar el supuesto papel concentrador del mercado: pareciera más bien, en los años estudiados, fragmentar la propiedad, dado que la superficie de los terrenos vendidos se reduce a lo largo del tiempo. La evolución de los tramos de superficie de las explotaciones agrícolas desde 1958, observada más arriba (figura 4.1), muestra en los años de vigencia tanto de la LRA que de la LTDA, y a ritmo constante, una disminución de la importancia relativa de las grandes explotaciones, mientras las pequeñas están prácticamente estancadas y las medianas crecen. Vimos que otro dogma tenaz, la creación de «neo latifundios» a través del mercado no resiste al examen. Más bien lo que se observa es el aumento del intercambio de terrenos de mediano tamaño en el mercado formal, y compras de derechos en el mercado informal, todo lo cual apunta a la creación de medianas explotaciones comerciales.

Parece esencial estudiar el mercado informal. Ha sido escasamente enfocado hasta la fecha, posiblemente debido a la dificultad de recopilar datos de un proceso ilegal. Sin embargo pudiera ser el proceso de más impacto en la estructura de los derechos de tierra en el país: negarlo u olvidarlo no pareciera ser lo más recomendable. En este sentido parece prioritario autorizar los traspasos de bienhechurías en tierras del IAN/INTI mediante un proceso administrativo-legal sencillo que no penalice el vendedor campesino. Hemos visto que la realidad del campo desmiente los dogmas establecidos a lo largo del siglo 20, que planteaban que tal medida favorecería un *neo-latifundio*, cuando las huellas del latifundio se perdieron definitivamente en el campo venezolano en los años 1960.

En fin, los datos recopilados apuntan en los años de la LRA a la formación de un mercado nacional que respondió al criterio de Braudel: las

evoluciones regionales se mostraron cada vez más relacionadas entre sí, respondiendo paralelamente a los cambios de políticas económicas nacionales, en particular en cuanto a la evolución del monto del crédito agrícola. Se nota un cambio drástico al inicio de los años 2000: esta correlación desaparece drásticamente, mientras las evoluciones regionales divergen. Pareciera observarse una disgregación del mercado nacional. Para confirmar esta propuesta, hubiera que realizar estudios que lo que está fuera de nuestro alcance en el momento. Sin embargo el recorrido en dependencias regionales permite constatar las diferencias existentes en temas tan esenciales como lo es la aceptación de protocolizar tal o tal documento de otorgamiento de derechos por el INTI (que permite o no respaldar un crédito hipotecario para el titular del derecho): los acuerdos regionales o locales parecieran imponerse por encima de las disposiciones legales, dando origen a la fragmentación regional observada. El mercado ya no pareciera tener más un papel regulador en el uso de la tierra. Incluso, es la posibilidad de acceder al crédito que parece ser normada en función de criterios locales (el registro o no de determinados documentos) y ya no nacionales. Esto explicaría la fragmentación observada del mercado de tierra. Esta situación llevaría a la dificultad de implementar políticas de tierras a nivel nacional, las cuales se verían sesgadas a nivel local o regional.

CAPÍTULO VI

LA TRANSMISIÓN INTRAFAMILIAR DE LOS DERECHOS DE TIERRA EN VENEZUELA: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

LA TRANSMISIÓN INTRAFAMILIAR DE LOS DERECHOS DE TIERRA EN VENEZUELA: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

Este capítulo[160] propone una exploración preliminar de la problemática de la transmisión intrafamiliar, vía herencia, de los derechos de tierra agrícola en Venezuela. Su importancia cuantitativa justifica su estudio: suponiendo, de manera conservadora, que una sucesión se produce cada 40 años en una familia, el patrimonio familiar se transmitiera 2,5 veces en 100 años, es decir una rotación anual de 2,5%, por debajo de lo observada en el mercado entre los años 1936 y 1998 (4%), pero más que lo de la reforma agraria de la LRA (entre 0,59 y 2,50% de la SEA en1958 2000)y comparable a los 2,6% de la LTDA (2001-2012. En base a los elementos teóricos y metodológicos presentados en el punto 2.4, expone algunas indicaciones sobre las diversas formas presentes de herencia en el campo venezolano, enfoca su marco legal, y finalmente presentamodalidades regionales de transmisión intrafamiliar observadas en trabajos de terreno recientes.

6.1. Algunos antecedentes sobre la transmisión intrafamiliar de los derechos de tierra en Venezuela

Escasos escritos aluden a la transmisión vía herencia de los derechos sobre la tierra agrícola en Venezuela. La Profesora de la Universidad de los Andes, Jacqueline Clarac (2003), estudió una comunidad ubicada cerca de Mérida, en la cual el patrimonio familiar se transmitía a la hija menor. Esta

[160] Reproduce, con algunas modificaiones, el artículo de Perdomo y Delahaye (2014): «Transmisión intrafamiliar de los derechos de propiedad de la tierra en Venezuela: una indagación preliminar». Agroalimentaria. 20(39):17-33. Agradezco a la autora Profesora Odalis Perdomo y a la Dirección de la Revista Agroalimentaria el permiso de utilizarlo en el presente trabajo.

estrategia familiar corresponde a las indicaciones de Todd (1995), quien considera las costumbres de herencia en los medio rurales como expresión de estrategias familiares elaboradas a lo largo de los siglos para preservar el patrimonio familiar y cuidar a los padres cuando dejan la responsabilidad de la explotación. Por ejemplo, en una comunidad desprovista de seguro social y de pensiones o jubilaciones, la hija menor cuidaría mejor a los padres en su vejez, heredando para esto la finca familiar.

Vimos (punto 3.2.1) los comentarios de Ruiz (2000) relativos a fincas tabacaleras de la región de Barinitas en el siglo 17.Apuntan a la permanencia de su tierra en manos de la misma familia (se refiere en particular a los propietarios originarios de Mérida), a través de mecanismos tales como las ventas intrafamiliares, los pactos de matrimonio y la asignación de dotes, que encajaban en la intrincada red merideña de parentescos. Quiere decir que, ya en la época colonial, mecanismos peculiares de transmisión intrafamiliar de los derechos de propiedad de tierra habían sido elaborados regionalmente. Observamos también que el latifundio se caracterizaba por su transmisión esencialmente intrafamiliar.

Ahora bien, en años más recientes, los datos de una evaluación de la reforma agraria realizada en 1994 por organismos nacionales e internacionales (Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, Instituto Agrario Nacional, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1995) indican diferencias regionales en cuanto al número de generaciones conviviendo en los hogares que se pueden observar en las explotaciones de reforma agraria, diferencias que se relacionan directamente con los criterios de Todd expuestos en el capítulo 2 del presente libro (punto 2.4.), y resultan significativas según la prueba del χ^2 (Cuadro 6.1).

Estas diferencias regionales tienen probablemente varios orígenes: tanto las huellas que pudieron subsistir localmente de las formas de transmisión precolombinas observadas por Clarac en los Andes, como la adopción de estrategias familiares campesinas a lo largo de los períodos colonial y republicano, y también las costumbres sucesorales importadas por los inmigrantes europeos (Perdomo, 2010) . Al respecto, la evaluación citada (Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, Instituto Agrario Nacional, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1995) indica 5,32% de portugueses, españoles e italianos en la muestra de productores en tierras de reforma agraria encuestada en 1994.

El Cuadro 6.1 indica una importante proporción (30,2%) de familias ampliadas a nivel nacional (tres generaciones o más conviviendo en el mismo hogar), lo que da, en ausencia de datos más completos, una indicación sobre

Cuadro 6.1. Venezuela (1994): número de hogares de beneficiarios de la reforma agraria que agrupan tres generaciones (3 g.) o más (4 g.)

Región	Familias encuestadas	Hogares con hijos casados	Hogares con abuelos[b]	Hogares con nietos[c]	Hogares con abuelos y nietos	% hogares ampliados
	(1)	(2 g.) *(2)*	(3 g.)*(3)*	(3 g.) *(4)*	(4 g.) (5)	*100(3+4+5)/(1)*
Andes	336	3	20	96	1	34,8
Centre	276	6	22	67	0	32,2
Llanos centro-occidentales.	236	8	36	109	2	62,3
Llanos centrales	237	4	21	86	0	45,1
Llanos	306	10	36	67	1	34
Oriental	503	4	17	48	n.d.	12,9
Sur	329	11	14	61	2	23,4
Zulia	247	4	15	26	0	16,6
Total [a]	**2.470**	**50**	**181**	**560**	**6**	**30,2**

Fuente: Perdomo y Delahaye 2014, a partir de Venezuela, MAC, IAN, IICA, 1995.

Notas: g = generaciones. [a] Se trata del total de los hogares encuestados; [b] Jefe de familia, hijos y abuelos [c] Jefe de familia, hijos y nietos.

la variedad de las formas de familias (según los criterios de Todd, ver cuadro 2.2) existentes en el campo venezolano.

En cuanto a las formas de herencia, un trabajo anterior citado más arriba (Delahaye 1995-a) arroja algunas luces sobre la transmisión intrafamiliar de los derechos de propiedad sobre la tierra, estudiada a partir de los datos del RPI en dos distritos (Zamora, estado Aragua y Zaraza, estado Guárico) en el período 1900-1992. Los Cuadros 6.2 y 6.3 indican que las figuras legales registradas que indican una transmisión familiar por vía de herencia protocolizada en el Registro (sucesión, liquidación, partición, testamento), disminuyen su frecuencia a lo largo del período estudiado, y prácticamente desaparecen en los últimos años (menos de 1% a partir de 1974). Esta disminución parece indicar la presencia creciente de procedimientos que implementan la transmisión familiar de la propiedad sin registrar formalmente la operación como tal. El número de sucesiones debería ser mucho mayor si se considera el ritmo anual de 2,5% de la SEA transmitido anualmente por herencia estimado más arriba. Estos datos indican que numerosas sucesiones se transmiten a través de figuras donde no aparecen registradas como tales. Lo más probable es que se trate de ventas simuladas entre familiares. Ahora

bien, comentando los datos del Cuadro 6.4 (Delahaye, 2008: 12), constatábamos

> ...que la operación indicada en el acta como la transacción anterior registrada sobre la propiedad objeto del traspaso resulta ser, en una proporción mucho más importante que la frecuencia aparente de sucesiones, una operación de tipo sucesión. Quiere decir que gran parte de las sucesiones no se registran formalmente, cuando aparecen sin embargo, en forma de venta. Otra indicación... se refiere a la disminución prácticamente constante, a lo largo del

Cuadro 6.2. Distrito Zamora: Frecuencia (número promedio anual por período) de las distintas formas de transmisión de la propiedad en las operaciones registradas (1900-1992)

	Venta	Partición	Testamento	Sucesión	Otros	Total
1900-35	17,1	0,5	0	0,1	0,8	18,5
1936-45	8,2	0,2	0,1	0,1	0,6	9,2
1946-48	11,3	1	0	0	0,4	12,7
1949-57	16,3	0,4	0	0	0,3	17
1958-73	19,2	0,4	0	0	0,6	20,2
1974-82	21,6	0,6	0	0	0,1	22,3
1983-92	32,3	0,9	0	0	1,5	34,8
1900-92	**18,3**	**0,5**	**0**	**0**	**0,8**	**19,6**

Fuente: Registro de la propiedad, datos del Proyecto CONICIT S1-2418 (Delahaye, 1995-a).

Cuadro 6.3. Distrito Zaraza. Frecuencia (número promedio anual por período) de las distintas formas de transmisión de la propiedad en las operaciones registradas (1900-1992)

Años	Venta	Partición	Testamento	Sucesión	Otros	Total
1900-35	56,2	2,4	0,8	0,6	3,5	63,5
1936-45	38,3	2,6	0,2	1,1	10,1	52,3
1946-48	54,3	0	0,3	0	5,7	60,3
1949-57	49,4	4,1	0,3	0,2	10,9	64,9
1958-73	62,9	0,6	0,9	0,1	8,8	73,3
1974-82	87,7	0	0,2	0	0,3	88,2
1983-92	93	0,9	0,3	0	0,9	95,1
1900-92	62,3	1,8	0,6	0,4	**9,9**	**75**

Fuente: Registro de la propiedad, datos del Proyecto CONICIT S1-2418 (Delahaye, 1995-a).

Cuadro 6.4. Distritos Zamora y Zaraza: importancia relativa (porcentaje del total de operaciones con indicación de operación anterior) en las actas de compraventa registradas indicando una herencia como operación anterior

Lapso	Zamora	Zaraza
	Porcentaje de herencias en las operaciones anteriores	Porcentaje de herencias en las operaciones anteriores
1900-35	34,2	96
1936-45	16,5	47,9
1946-48	21,2	57,8
1949-57	4,9	53,6
1958-73	14,2	34,3
1974-82	6,1	9,1
1983-92	14,2	25,2

Nota: las operaciones anteriores de tipo herencia agrupan sucesiones, particiones y testamentos.
Fuente: Registro de la propiedad, datos del Proyecto CONICIT S1-2418 (Delahaye, 1995-a).

siglo 20, de esta proporción de las indicaciones de operaciones anteriores de tipo sucesión dentro del total de operaciones registradas, lo que expresa otra vez la evasión creciente del registro de las sucesiones.

Las indicaciones anteriores alientan a examinar la transmisión intrafamiliar en la problemática agraria venezolana. Antes de presentar casos de estudio, exploraremos el marco legal que la regula.

6.2. Marco legal de la transmisión intrafamiliar de los derechos a la tierra en Venezuela

Como ya lo comentamos (Perdomo y Delahaye, 2014), las disposiciones del Código Civil Venezolano establecen (ver Álvarez, 2007) la repartición en partes iguales de la herencia entre los hijos, tanto en las sucesiones intestadas (artículos 822 y sg.) como en las sucesiones testamentarias (artículos 833 y sg.). Ahora bien, los textos legales que regulan la herencia de derechos en tierras de la reforma agraria contradicen estas reglas. El artículo 73 de la LRA dispone: «En caso de fallecimiento de un parcelero haya pagado o no la

parcela, si los herederos no se ponen de acuerdo para la administración y trabajo de la finca u optan para la partición, el Instituto Agrario Nacional, previo informe del Comité Administrativo, podrá declarar la extinción de la adjudicación y ceder la parcela preferentemente a un familiar, siempre que llene las condiciones de los artículos 62 a 67 y demás previsiones de la presente Ley…» Esta repartición desigual entre los herederos, que beneficia a uno de ellos, se confirma en el artículo 89 del Reglamento de la misma ley (8 de febrero 1967) que dispone:

> A los fines del derecho preferente de adjudicación que en caso de muerte del parcelero reconoce la Ley a los familiares sobre la parcela explotada por el difunto, se preferirá al que por habitar con el parcelero haya contribuido con su trabajo al desarrollo de la explotación, y reúna los demás requisitos exigidos por la Ley de Reforma Agraria.

Estas disposiciones apuntaban a preservar la unidad de la explotación agrícola familiar, tal como lo hacen las estrategias de transmisión de la herencia en las familias de tipo matriz presentadas en los textos de Todd (1995, 2001) comentados más arriba.

La LTDA de 2001, modificada en 2005 y 2010, regula, en forma menos clara que lo hacía la LRA, la herencia de los derechos en tierras adjudicadas por el INTI. Su artículo 8, el cual no ha sido modificado, reza: «La Unidad de Producción constituida de acuerdo con los términos de este Decreto Ley será indivisible…» Esta disposición indicaría que no puede ser repartida entre los herederos. Sin embargo la última frase del artículo 12, el cual tampoco fue modificado en 2005, ni en 2010, dispone: «El derecho de propiedad agrario se transfiere por herencia a los sucesores legales, pero no puede ser objeto de enajenación alguna.» Pareciera apuntar a la repartición entre todos los herederos.

Esta restricción de la transmisión familiar de un terreno dotado a un solo heredero ha sido preconizada en los textos legales anteriores sobre el mismo tema. Se encuentra en el artículo 109 de la Ley de Reforma Agraria de 1945 que disponía que se transmitiera la parcela al cónyuge (o persona haciendo vida marital) sobreviviente o «a alguno de los hijos que el Instituto [se trata del Instituto Técnico de Inmigración y Colonización, ITIC, creado en 1938] considera como capaz de continuar la explotación o a un tercero si los anteriores no llenen esta condición.» Igualmente, el artículo 39 de la Ley de Reforma Agraria de 1948 disponía que la parcela del fallecido se entregaría al sobreviviente, «... o aquél de los herederos que [el ITIC] considere capaz de continuar la explotación y ejercer la jefatura de la familia, o a un tercero si los

herederos no llenan esta condición.» En fin, el artículo 117 del «Estatuto Agrario» de 1949 retomó los mismos términos que la Ley de 1945. Se nota pues una intención compartida de los sucesivos responsables agrarios del país, más allá de sus divergentes planteamientos políticos, de no fragmentar la unidad de producción reformada.

Volviendo a las últimas décadas (períodos de vigencia de la LRA y de la LTDA), vemos que estas disposiciones, en cuanto a herencia de las tierras adjudicadas por el IAN y el INTI, se pueden considerar como contrarias al Código Civil (LRA), o poco claras en cuanto al punto (LTDA). Veremos, sin embargo, que estas disposiciones parecen cumplirse en la mayoría de los casos observados en trabajos recientes presentados a continuación.

6.3 Algunas situaciones regionales de transmisión intrafamiliar de los derechos de propiedad de la tierra agrícola en Venezuela

Presentaremos a continuación resultados de trabajos realizados en distintas situaciones regionales e institucionales, agrupadas como sigue:

- Comunidades fundadas en tierras adjudicadas por el IAN y/o el INTI;
- Comunidades campesinas varias;
- Comunidades indígenas;
- Familias rurales de inmigrantes europeos;
- Comunidades campesinas andinas.

Si bien esta lista no tiene el propósito de abarcar todos los escenarios posibles, los 19 casos presentados cubren un abanico amplio de situaciones.

Caracterizaremos las variables «tipos de herencia» y «tipo de familia» a partir de la observación de los siguientes indicadores, construidos según los términos de Todd, expuestos en el anexo 8:

Para la variable «tipo de herencia», el indicador:

- reparto igualitario o desigualitario del patrimonio entre los hijos.
- para la variable «tipo de familia», los indicadores:
- número de generaciones conviviendo bajo la autoridad del jefe o de la jefa del grupo familiar;
- forma de reparto de herencia;

Tomaremos también en cuenta el carácter formal o informal de las modalidades de la herencia.

Los casos expuestos a continuación han sido elaborados a partir de encuestas de terreno realizadas en el marco de trabajos de grado con una metodología que permite comparar sus resultados. Los datos resumidos se presentan en el Cuadro 6.5.

Comunidades fundadas en tierras afectadas al IAN y/o al INTI

El asentamiento campesino «Las Limas» (estado Yaracuy), fue creado en 1966 (Tovar, 2007). Los derechos a la tierra corresponden a parcelas individuales dotadas por el IAN. El 60% de las familias es de tipo nuclear (incluyen 1 a 2 generaciones), mientras 40% corresponde más bien a un esquema de familia ampliada (3 generaciones conviven en el hogar). La herencia se realiza en forma igualitaria entre los herederos para los derechos a la tierra comprados por el jefe de familia (un caso) y en forma desigual para las parcelas dotadas por el IAN, recibidas por un solo heredero, siguiendo las disposiciones de la LRA. Este último caso corresponde a una regulación formal, apegada a los textos legales vigentes. El tipo de familia ampliada no corresponde al tipo «matriz» de Todd, debido a que el reparto desigual se hace según una norma legal y no familiar. Se observa más bien una mayoría de familias comunitarias (Tres generaciones o más conviven en el hogar; repartición igualitaria parcial de la herencia).

La Empresa Campesina «Chuao» (estado Aragua) se fundó en 1965 en terrenos del IAN (Álvarez, 2007). 38,7% de las familias son ampliadas (tres generaciones conviven bajo el mismo techo). Cada socio de la empresa tiene un derecho sobre una fracción de las tierras colectivas plantadas de cacao. Cuando un socio fallece, la asamblea de los miembros de la Empresa decide su herencia. Los estatutos no establecen que el derecho que pase a ser vacante beneficie a un heredero del difunto, sin embargo en la práctica se sigue la disposición de la LRA: pasa a ser socio el hijo que, a juicio de la asamblea, manifiesta más vocación y aptitud para el trabajo; así hereda el derecho a la tierra que pertenecía a su padre en el marco de la empresa. Sin embargo, tal como en el anterior caso, no se puede hablar de familia matriz, en la medida en la cual la autoridad paterna no participa en la designación del heredero al derecho a la tierra. Se trata de una norma establecida por la asamblea de la empresa campesina. Otro sistema de herencia rige la transmisión de los conucos familiares establecidos en las tierras de la empresa: el derecho a la tierra correspondiente se mantiene en la familia, regido por acuerdos informales, que apuntan a una repartición igualitaria de este derecho. Se puede considerar como una combinación de familias comunitarias y de familias de tipo nuclear, estas siendo mayoría.

El asentamiento campesino «Las Limas» (estado Yaracuy) fue creado en 1966 (Tovar, 2007). Los derechos a la tierra corresponden a parcelas individuales dotadas por el IAN. El 60% de las familias es de tipo nuclear (incluyen 1 a 2 generaciones), mientras 40% corresponde más bien a un esquema de familia ampliada (3 generaciones conviven en el hogar). La

Cuadro 6.5. Herencia y tipo de familia en varias comunidades rurales venezolanas

Comunidad	%familias ampliadas*	%familias nucleares	Tipo de herencia (reparto entre los hijos)	Regulación de los derechos
EN TERRENOS IAN/INTI				
Las Limas[1] (Asentamiento individual, Yaracuy)	40% comunitarias	60%	Igualitaria en tierras compradas. Desigual en tierras IAN.	Formal
Chuao[2] (empresa colectiva, Aragua)	38,7% comunitarias	61,30%	Derecho a la tierra en la plantación: uno solo (heredero o no). El derecho al conuco se reparte igualitariamente.	Formal (derechos de los socios); informal (conucos)
Comunidad 13, (Colonización reciente, [illegible][3]	48,3% (matriz incompleta)	51,70%	Tierra: Igualitaria Casa Paterna: uno de los hijos	Adquisición: formal; herencia: informal.
Casa Blanca (Aragua)[14]	42,8% (reparto LRA) 14,4% (matriz)	42,80%	En mayoría igualitario (43%). 57% desigualitaria (tierras IAN).	Formal (tierras IAN), informal (el resto)
Las Trojas (fraccionamiento IAN 1952, (Aragua)[4]		83%	Igualitaria	Adquisición formal herencia informal.
"El Guayabo", (Apure)[7]	67% (43% matriz incompleta)	33%	Tierra: 69,2% igualitaria Casa paterna: 57% igualitaria	62,7% formal
Valle de Tucutunemo (Aragua)[15]	Casos de matriz incompleta	100%	Tierra: 82% igualitaria. Casa: 90% igualitaria	25% formal
COMUNIDADES VARIAS				
Los Pantanos[5] (Trujillo)	100% comunitar.	0	Igualitaria	Informal
Comunidad San Francisco (Sucre)[6]	100% comunitarias	0	Igualitaria	Informal
COMUNIDADES INDÍGENAS				
Comunidad Warao El Moriche,.(Delta A.)[9]	77% comunitarias	23%	Indiferencia	Informal
Pavoni[10] (Amazonas)	68,4% comunitarias	31,60%	Igualitaria	Informal (acuerdo en la Comunidad)
Francisco Fajardo[8] (Nueva Esparta)	55% comunitarias	45%	Igualitaria	Informal
La Coromoto (Amazonas)[16]	46,66% (10% indefinida)	43,33%	Desigualitaria (para un solo hijo)	Informal

Cuadro 6.5. Herencia y tipo de familia en varias comunidades rurales venezolanas (Continuación)

Comunidad	% familias ampliadas*	% familias nucleares	Tipo de herencia (reparto entre los hijos)	Regulación de los derechos
I N M I G R A N T E S				
Inmigrantes alemanes, colonia Tovar (Aragua)[11]	(Matriz incompleta 100%)		*Tierra*: igualitaria; *Casa paterna*: Indiferencia 10,2%; Igualitaria 12,8%; Hijo menor 59%; Otro hijo 18%.	Informal (acuerdo intrafamiliar)
Inmigrantes españoles, Valle Tucutunemo (Aragua)[11]	Vasca (Matriz incompleta)	(Canarias) 100%	*Tierra*: igualitaria 100% (Vasca: Casa paterna: Hijo menor 100%)	Mayoritariamente informal (acuerdo intrafamiliar)
Inmigrantes portugueses, Valle Tucutunemo[11]		(Madeira) 100%	*Tierra* : igualitaria 100%	Informal (acuerdo intrafamiliar)
COMUNIDADES ANDINAS				
Comunidades La Mesa y San Telmo (Mérida)[12]	La Mesa 61% San Telmo 79% (4% matriz incomp.)	La Mesa 39% San Telmo 17%	Tierra 100% igualitario Casa Paterna 98% igualitario	Informal (acuerdo interno en la Comunidad)
Mancomunidad Indígena (Timotes, Mérida)[13]	70,6% matriz incompleta; 23,5% comunitarias	5,90%	Tierra 94% igualitario Casa Paterna 77% igualitario	Formal comunidad, reparto informal interfamiliar
Santa Cruz de Mijará (Timotes, Mérida)[13]	76,6% com., 23,4% matriz incompleta	0	Tierra 29% igualitario Casa Paterna 80% igualitario	100% (arrendamiento municipal)

Fuente: [1] Tovar 2006; [2] Álvarez 2007; [3] Verbickas 2010; [4] Rivas 2010; [5] Montilla 2006; [6] López 2009; [7] Mota 2009; [8] Linares 2009; [9] Paolo 2009; [10] Quinto 2007: [11] Perdomo 2010; [12] Rujano 2010; [13] Díaz y Espinoza 2009; [14] Robles, 2010. [15] Camacho, 2013, [16] Castillo, 2013.

herencia se realiza en forma igualitaria entre los herederos para los derechos a la tierra comprados por el jefe de familia (un caso) y en forma desigual para las parcelas dotadas por el IAN, recibidas por un solo heredero, siguiendo las disposiciones de la LRA. Se trata de una regulación formal, apegada a los textos legales vigentes. Como en Chuao, el tipo de familia ampliada no corresponde al tipo «matriz» de Todd, debido a que el reparto desigual se hace según una norma legal y no familiar; se puede pensar más bien, en este caso, en familias comunitarias.

Verbickas (2010), en la «Comunidad 13», Municipio Aroa (estado Yaracuy) estudia una comunidad de colonización iniciada en los años 1960

en tierras del IAN que habían sido del antiguo Ferrocarril Bolívar. Observa 48,3% de familias con tres generaciones o más, en las cuales la repartición de los derechos a la tierra por herencia es igualitaria (100% de los casos) y la casa paterna se atribuye a uno de los hijos, sin preferencia determinada. Existe pues una proporción importante de familias tanto nucleares como ampliadas (en general del tipo matriz incompleta, que Todd define como un tipo matriz con reparto igualitario de la herencia, salvo la casa paterna atribuida a un solo heredero/a).

El «asentamiento Casa Blanca», en el estado Aragua (Robles, 2010) fue fundado en 1965 durante la vigencia de la LRA. Se observa una aplicación de la repartición sucesoral desigual de la tierra del IAN (siguiendo las prescripciones de la LRA), y por igual de los demás bienes y tierras. Una familia, portuguesa, puede considerarse como del tipo matriz (más de tres generaciones conviviendo en el hogar y repartición desigual de la herencia). Las demás familias se reparten entre comunitarias y nucleares.

La comunidad «Las Trojas» (estado Aragua) corresponde a una remanencia del Estatuto Agrario, promulgado por el gobierno militar en 1949, que fundó el Instituto Agrario Nacional. Rivas (2010), muestra cómo, desde su origen como «fraccionamiento agrario» del IAN en 1952, la transmisión intrafamiliar fue regulada informalmente a nivel de las familias, esencialmente basada en una repartición igualitaria de las tierras. Las familias son nucleares. El alejamiento de la comunidad (ubicada en el Parque Henri Pittier) del centro poblado más cercano, Turmero, introduce algunas modificaciones a la regulación familiar, en la medida en la cual la mayoría de las familias están escindidas entre miembros que trabajan en la siembra de café en la comunidad, y los demás que viven en la aglomeración de Turmero (para garantizar en particular la escolaridad de los niños).

Mota (2009) observa la comunidad «El Guayabo» (estado Apure), creada en 1962 a partir de una donación de 500 hectáreas al IAN. Reconoce, como en la mayoría de las comunidades establecidas en tierras del IAN-INTI, una regulación mixta, mayoritariamente formal para la transmisión del patrimonio en tierras del Instituto (aplicación de la LRA, y después de la LTDA). En cuanto a la casa paternal, aparece 47% de asignación a un solo hijo, lo que apunta a una forma de familia matriz incompleta.

Camacho (2013), en el Valle del Río Tucutunemo (estado Aragua), donde las parcelas reestructuradas en el ámbito de la LRA fueron traspasadas informalmente en una importante proporción a medianos productores, observa familias nucleares, pero con un alto porcentaje de repartición desigual de la casa paterna (rasgos de familias matriz incompelas).

Comunidades campesinas varias

«Los Pantanos» (estado Trujillo) es una comunidad de sucesión indivisa en tierras originalmente públicas, que existe desde mediados del siglo 19 (Montilla, 2006); el manejo del uso de los derechos de propiedad y de su transmisión se hace en el seno de la familia ampliada de los descendientes de los fundadores, en un marco informal. La repartición de los derechos entre los hijos es igualitaria. Existen 8 grupos de familias (41 familias en total), que representan ocho familias comunitarias, cada una viviendo en casas yuxtapuestas, que comparten informalmente el terreno de la familia fundadora original.

López (2009), en la comunidad de «San Francisco» (Estado Sucre) determina 38,3% de hogares donde coexisten 3 generaciones o más, en tierras poseídas por la comunidad (se trata posiblemente de una comunidad de herencia en tierras públicas, similar a la de «Los Pantanos» observada más arriba). En todos los hogares donde hubo herencia, esta se reparte por igual entre los hijos. Estos datos apuntan a una proporción importante de familias comunitarias, y ninguna familia matriz.

Comunidades indígenas

La comunidad Warao de «El Moriche», en el Delta Amacuro (Paolo, 2009), muestra una mayoría (77%) de familias comunitarias, y 23% de familias nucleares. Se observa una alta frecuencia de indefinición en las normas de reparto de la herencia: el derecho a heredar el conuco es dado por la condición de trabajar en él, cualquier sea el grado de parentesco. Las familias hablan warao y/o castellano. En el primer caso, existe una mayor proporción de familias comunitarias (92,8%), que baja a 62,5% en el segundo caso. Paolo presenta estas características como las de una «sociedad en transición» (Paolo, 2009: 36).

La comunidad» Pavoni» (Quinto, 2007), en el estado Amazonas, fue fundada en tierras del IAN dotadas en 1980 al grupo compuesto actualmente por 69 familias (18.500 hectáreas). Sus miembros pertenecen mayoritariamente (84,2%) a la etnia Curripaco. Se observa una estructura familiar comunitaria en 68% de los hogares, con tres generaciones. El reparto de los derechos a la tierra se realiza en forma igualitaria entre herederos, que se trate de las parcelas asignadas a cada familia por el chamán de la comunidad o bien de los derechos sobre los terrenos de uso común. La regulación comunitaria se superpuso a las normas de la LRA.

Linares (2009) estudia la problemática de la herencia y su relación con la forma de familia en la comunidad indígena Guaiquerí «Francisco Fajardo» de

Nueva Esparta, cuyos derechos (otorgados por la Corona Española en una legua cuadrada de terreno «en tiempos inmemoriales») fueron reconocidos y delimitados en 1827 por el Estado. Estos terrenos fueron agrícolas, y se urbanizaron a partir de 1950, integrando la ciudad de Porlamar. Tal como lo expresa Todd (1996), las costumbres de transmisión intrafamiliar del patrimonio formadas en medio rural persisten por tres generaciones, lo que nos permite incluir la Comunidad San Francisco en esta revisión de situaciones de comunidades rurales. Linares observa 55% de familias comunitaria y 45% nucleares, así como un reparto igualitario de la herencia, regulada informalmente a nivel de la comunidad.

La comunidad indígena «La Coromoto» (Municipio Atures, Amazonas), de la etnia Guahibo, asentada en 1948 en su actual centro poblado, fue estudiada en Castillo (2013). Posee 7.000 ha de terrenos asignados por el IAN en 1970 en forma colectiva. Su uso y repartición entre los miembros de la comunidad está regulado por el Capitán. Se observa 43,33% de familias nucleares y 46,66% de familias ampliadas (10% no tienen una configuración definida). La herencia del conuco (50%) y de la casa (80%) va mayoritariamente al hijo menor («el patrimonio es heredado por el último hijo varón» dice la costumbre de los Guajibos- Castillo, 2013, p. 47), y en todos los casos va a un solo hijo, por acuerdo entre los hijos. Sin embargo no queda claro si se trata de familias matriz.

Familias rurales de inmigrantes europeos

Las comunidades de familias de inmigrantes europeos en la colonia Tovar y el Valle del río Tucutunemo (estado Aragua) fueron estudiadas por Perdomo (2010).

En la Colonia Tovar, los descendientes de los alemanes que inmigraron desde la Selva Negra en 1843 adoptaron normas aparentadas a las costumbres de su terruño de origen. En esta región la configuración de la familia es «matriz incompleta» según la formulación de Todd (2001) en cuanto a las normas de herencia, que apuntan a un heredero único pero se trata de «una desigualdad de hecho, no ritualizado por las costumbres sucesorales» (Todd, 1995: 60), mientras la autoridad paterna se ejerce sobre las generaciones en una forma cercana al modelo matriz. Perdomo (2010) ofrece datos convincentes al respecto: si bien 100 % de los encuestados consideran que la sucesión del patrimonio familiar «debe hacerse de manera igualitaria» (Perdomo, 2010: 66), la realidad de las 46 familias encuestadas matiza esta opinión. En efecto, la división física de la tierra familiar es muy poco frecuente, para no amenazar su viabilidad económica (su tamaño es en 98% de los casos inferior a 5 ha),

y su gerencia «se sigue haciendo de manera conjunta» (Perdomo, 2010: 67). Esto refleja la permanencia de un fuerte vínculo intrafamiliar en las tierras heredadas.

La casa familiar no está en el reparto, siendo atribuida en la mayoría de los casos a un determinado hijo o hija: 59% de los casos al hijo menor, 10% al hijo mayor, 8% a la hija menor (Perdomo, 2010: 67). La importancia de la sucesión a favor del hijo o de la hija menor se puede vincular con el hecho que ellos vivieron «en coresidencia con sus padres sobrevivientes y hermanos solteros» (Perdomo, 2010: 68). Por otra parte, el número de generaciones viviendo en el terreno familiar es igual o mayor que tres en 73,7% de los casos, apuntando a un tipo de familia ampliada. A partir de estos datos, Perdomo (2010: 74) caracteriza la forma de familia como una familia matriz incompleta, citando a Todd (2001) quien observa que tipos familiares incompletos se forman en situación de frontera antropológica, de contacto entre sociedades de características familiares distintas.

Las familias de origen español inmigrantes en el Valle del Tucutunemo poseen explotaciones establecidas en tierras del INTI. Llegaron de las Islas Canarias en un 95% de los casos estudiados, entre 1942 y 1976. La encuesta indicó que los hijos se separan del hogar paterno después del matrimonio (la mayoría, 57,14%, incluso se aleja bastante de la residencia paterna); la herencia se reparte por igual entre los hermanos, por lo cual Perdomo observó dos estrategias: o bien los padres compran una parcela para cada hijo, o bien la sucesión se mantiene indivisa; se trata entonces de «una mediana explotación, trabajada por uno solo de los hijos sin mayor preferencia que la dedicación y aptitud para el trabajo agrícola» (Perdomo, 2010: 97). Estos rasgos apuntan a una familia nuclear igualitaria, que repite el modelo existente en las Islas Canarias, indicado en Todd (1999). Existe otra familia española, que proviene del País Vasco. Presenta un tipo familiar matriz incompleto (autoridad del padre y fuertes lazos entre los hermanos, sucesión indivisa trabajada en común por los hermanos, casa paterna atribuida a la hija menor).

Fueron encontradas en el Valle de Tucutunemo 8 familias de portugueses y/o descendientes, originarios de la región de Madeira. Las características de 90% de hogares con 2 generaciones (padres e hijos) y 100% de herencia igualitaria entre hermanos, apuntan a una familia del tipo nuclear igualitaria. Se observa una preferencia por la unión con cónyuges del mismo origen étnico, es decir luso descendientes. Esto favorece la reproducción de las costumbres familiares en las cuales el valor del trabajo está fuertemente arraigado; se observa la diversificación de la economía familiar con una orientación comercial. En cuanto a sus actividades económicas, destaca agricultura y cría

de cerdos y de caballos, combinadas en el 60% de los casos, con actividades económicas diferentes como el transporte.

Comunidades campesinas andinas

Rujano (2010) observa en dos comunidades (La Mesa y San Telmo) del municipio Jauregui (estado Táchira), porcentajes bastante similares de 61 y 83% de los hogares con tres o más generaciones que conviven bajo el mismo techo, 100 % de reparto igualitario (informal) entre los hijos en cuanto a la herencia de la tierra y 98% en cuanto a la casa familiar (en una de las dos comunidades, un 4% de los casos corresponde a una herencia que favorece a determinados hijos). Existe pues una predominancia de familias comunitarias.

El trabajo de Díaz y Espinosa (2008) reseña más divergencia entre dos comunidades de Timotes (estado Mérida). Ambas (Mancomunidad Indígena y Santa Cruz de Mijará) demuestran un porcentaje comparable de familias donde tres o más generaciones conviven en el mismo hogar (88% y 87% respectivamente); sin embargo la Mancomunidad Indígena, alejada del casco urbano en el cual se encuentra Santa Cruz, muestra una presencia importante de familias con convivencia de cuatro generaciones (42%) cuando no existe ningún caso en Santa Cruz.

En relación a las normas de herencia, en La Mancomunidad Indígena, la tierra se reparte por igual en 94,1% de los casos, y en Santa Cruz en 77%. La casa paterna se reparte por igual en 29% de las familias de La Mancomunidad (en 41%, de los casos, va al hijo no casado; en 30% va a otro hijo), y 80% en Santa Cruz (en 10% de los casos, va al hijo no casado, y en 10 % a otro hijo). Estos datos indican una alta frecuencia de familias ampliadas en las dos comunidades, y una mayoría de reparto sucesoral igualitario, pero, en la Mancomunidad, la casa paterna se reparte mayoritariamente de manera desigual: si bien en Santa Cruz los datos apuntan a una gran mayoría de familias comunitarias, en la Mancomunidad indican una predominancia de la familia matriz incompleta. La informalidad predomina en las dos comunidades en cuanto a las modalidades de herencia, mas en Santa Cruz, urbanizada, se observa una posesión más formalizada de los terrenos. En otro contexto que el caso presentado por Paolo (2009) en el Delta Amacuro, se observa una sociedad en transición, desde la comunidad alejada del casco urbano (familias de cuatro generaciones, menos desigualdad en la herencia de la tierra, más informalidad) hacia la ubicada en el centro urbano.

Los trabajos presentados apuntan a una diferenciación según las características locales:

- Las familias establecidas en tierras del IAN/INTI muestran una regulación de la transmisión intrafamiliar de los derechos a la tierra que sigue formalmente las normas de la LRA y la LTDA. Esta situación apunta a una repartición desigual entre los herederos, normada por ley a pesar de sus diferencias con las disposiciones del Código Civil, sin que corresponda a una regulación intrafamiliar. Quiere decir que no se puede asimilar estas familias al tipo matriz de Todd.
- Las comunidades en terrenos que no son patrimonio del IAN o del INTI muestran una total predominancia de familias comunitarias (ampliadas, con reparto igualitario de la herencia). La regulación es informal, intracomunitaria.
- Las comunidades indígenas están en transición, cada una en su contexto. Es de notar la persistente importancia de la regulación intracomunitaria, que pareciera evolucionar hacia un modelo más desigual de transmisión de la herencia.
- Las familias inmigrantes conservan el modelo familiar y sucesoral de su región de origen, con adaptaciones a la nueva situación en la cual se encuentran. Esto corresponde a las indicaciones de Todd (1996), según las cuales el modelo se mantiene en las familias inmigrantes durante aproximadamente tres generaciones.
- Las comunidades andinas presentan una alta incidencia de familias comunitarias, cuyas características pueden variar en función del grado de urbanización del asiento de la comunidad. La transmisión del patrimonio se hace exclusivamente en el marco de las normas comunitarias.

6.4. Conclusiones

Existen pocos trabajos específicos sobre la herencia de los derechos de tierra en Venezuela, no obstante su importancia cuantitativa: transmite anualmente una superficie mayor que la que corresponde a las asignaciones realizadas a lo largo de la implementación de las leyes agrarias (LRA de 1945 y LTDA de 2001), y del mismo orden de magnitud que la intercambiada en el mercado de tierras. Se observa una variedad regional de formas de transmisión intrafamiliar, que corresponde mayoritariamente a un reparto igualitario, con modalidades particulares en cuanto a la repartición de la casa familiar. Esta última está a menudo asignada a uno solo de los hijos e hijas, modalidad frecuente en ausencia de un seguro social que asegure una jubilación y un servicio se salud. El tipo de familia es predominantemente comunitario,

agrupando tres generaciones o más en un mismo hogar bajo la autoridad patriarcal. Sin embargo, existen situaciones regionales donde puede haber una alta incidencia de familias nucleares, en particular en terrenos del INTI. Por otra parte, la crisis de la vivienda que crece en el país desde los años 1960 puede inducir a familias que en otra situación presentarían caracteres nucleares, a vivir juntas en el mismo hogar, particularmente en comunidades en vía de urbanización. En fin, la herencia se transmite predominantemente de manera informal, en el marco de acuerdos familiares o comunitarios. Esta informalidad, satisfactoria en una sociedad rural tradicional, puede transformarse en un problema que afecta la seguridad de los derechos a la tierra, cuando el precio de estos crece debido por ejemplo a la urbanización, a la construcción de carreteras, o al desarrollo del turismo; tales situaciones puede provocar el interés de agentes sociales ajenos a la comunidad. Esta constatación conduce a la necesidad de desarrollar sistemas formales de bajo costo, que combinen la fluidez de las relaciones intracomunitarias con la seguridad esperada de las normas jurídicas. Desde otro punto de vista, siguiendo las observaciones de Emmanuel Todd, se puede pensar que la generalización del seguro social y de la jubilación transformarán drásticamente las características de las sucesiones observadas, en la medida en la cual las familias tendrán menos responsabilidad en el cuidado de sus padres, cuando la herencia era un elemento central en muchas sociedades tradicionales de conservación del patrimonio en el ámbito familiar para la mantención de los ancianos.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Al terminar este trabajo, trataremos sin ilusión de formular propuestas. Tienen pocas probabilidades de ser tomada en cuenta para su implementación, si nos referimos a las experiencias anteriores del autor, sin embargo esperamos que puedan aportar elementos para la discusión.

Un primer punto refiere a la importancia de la historia en la cuestión agraria. La tierra es historia concentrada. Bulas papales del siglo 16, guerras civiles, caudillos, esclavismo, peonaje, revoluciones, son personajes y acontecimientos que imprimieron una marca que no se desvanece en siglos. No se puede hacer mesa limpia con esto. Observamos en este sentido una continuidad en las políticas de tierras de los gobiernos sucesivos: cada uno pareciera pensar que la historia empieza a cero cuando asume el poder, salvo en cuanto a las proclamas políticas instrumentalizando el pasado. Hemos descrito procesos a lo largo de este trabajo que ilustran esta reivindicación de la historia: la laboriosa confección del Catastro Rural (inconcluso desde 1821), la predominancia de situaciones informales (desde las bulas de 1493), la promoción y el fracaso consiguiente de empresas agrícolas colectivas (desde 1946) son ejemplos dentro de tantos. Se trata pues de incentivar gobiernos, funcionarios, técnicos y militantes políticos a más prudencia y reflexión en el tratamiento de las cuestiones agrarias, ubicándose en el largo plazo.

Los datos presentados permiten aclarar varios aspectos esenciales:

- El tratamiento del latifundio por los militantes y los responsables político de los sucesivos gobiernos desde 1958 pareciera presentar un apego extremo a la historia. Sin embargo, se trata de una organización socioeconómica cuyos fundamentos habían sido considerablemente cuestionados por la evolución socioeconómica en las primeras décadas del siglo 20 y suprimidos legalmente a fines de los años 1930. La lucha contra el latifundio ha sido una bandera erguida hasta los años actuales, expresión de la continuidad invocada en las precedentes líneas. Pero en realidad, ¿Cuál es el sentido de fomentar una lucha

contra un enemigo desaparecido? ¿Cuáles resultados se pueden esperar? Tal vez los sesgos clientelistas de las redistribuciones de derechos de tierra realizadas por los sucesivos gobiernos desde 1958, observados en precedentes páginas podrían aportar un inicio de respuesta a estas preguntas.

- La importancia cuantitativa del impacto de cada una de las formas de acceso y transmisión de la propiedad, ha sido evaluada con datos comparativos: la redistribución por el IAN no superó el 1% anual de la SEA en 1960-99, y por el INTI fue de 2,6% entre 2001 y 2012; el mercado formal afectó más de 5% de la SEA anualmente entre 1958 y 2006 (no hay evaluación exhaustiva de lo afectado por el mercado informal); la transmisión intrafamiliar pudiera afectar 2,5% de la SEA anualmente. Paradójicamente, es el proceso con menos impacto cuantitativo que fue el más aludido y estudiado a lo largo de estos años. El mercado, considerado como un proceso capitalista nefasta y sin interés por numerosos agraristas quedó fuera de la discusión, considerado a veces (el autor lo puede atestiguar) como «peor que el tráfico de droga». Sin embargo su importancia en la fragmentación de la propiedad no puede ser negada. Esta falta de interés por la realidad del campo ha llevado a un alejamiento creciente de esta realidad en muchos análisis de la cuestión agraria.
- Se observó la continuidad histórica del anuncio de políticas de tierras no seguido con una realización. Dos han particularmente fallado en su ejecución: el Catastro Rural, anunciado perentoriamente ya en los primeros años de la Independencia, y el impuesto a la tierra, cuyas sucesivas tentativas de implementación no cumplieron su propósito, desde el fallido ensayo regional en Apure en los años 1930 hasta las detalladas prescripciones al respecto de la LTDA, que quedaron letra muerta hasta la fecha de hoy.
- Otra negación de una realidad bien presente refiere a las ventas de bienhechurías, prohibidas tanto por la LRA como por la LTDA. Se rechazan, considerando que permitieran el éxodo del campo a la ciudad donde se viviría en una zozobra bien lejos de la vida feliz en el campo (citamos a varios autores venezolanos al respecto). De toda manera los beneficiarios venden sus derechos sobre la tierra, recibiendo un precio sustancialmente menor que el del mercado formal.
- Si bien la implementación de las leyes de 1960 y 2001 redujo sustancialmente el control sobre la tierra de las grandes explotaciones, las pequeñas que se estimaba crear apenas aumentaron su participación

en la SEA del país de un 1% entre dos censos agrícolas desde 1960, quiere decir que no se cumplió un requisito esencial de las leyes promulgadas. Son las medianas que crecieron, duplicando su importancia superficial, pero esta realidad, yendo en contra de las teorías del «neolatifundio», no fue percibida.

En la mayoría de los aspectos observamos pues una paradójica continuidad en la aplicación de las medidas dispuestas en las dos leyes. Esperemos que esta constatación incentive a los protagonistas de los distintos grupos implicados en el debate agrario en basar el debate en un análisis objetivo de la realidad en el campo más que en posturas ideológicas.

Maracay-París, 2007-2016

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abdelnour, Naghibe. 2008. *Caracterización de las operaciones y de los agentes sociales del mercado de la tierra agrícola en el municipio Rivas Dávila del estado Mérida*. Trabajo de grado, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay.105 p.

Abreu, Dimas. 1993. *Características de los ocupantes de las tierras en el Asentamiento «Leonardo Ruiz Pineda» (distrito Urdaneta, estado Aragua)*. Trabajo de grado, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay. 167 p.

Adair, Philippe. 1983. «La réforme agraire en Algérie». En *Tiers-Monde*, 24 (93):153 - 168.

Adriani, Alberto. 1946. *Labor venezolanista*. Caracas, Tipografía Garrido. 550 p.

Alarcón, Jamilca. 2004. *Caracterización del mercado formal de tierras agrícolas en el Municipio Páez del estado Apure (1993-2002).* Trabajo de grado, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay. 87 p., an.

Alares L., Gustavo. 2010. «El vivero eterno de la esencia española. Colonización y discurso agrarista en la España de Franco». En Sabio A., Alberto (coord.): *Colonos, territorio y Estado: los pueblos del agua de Bardenas.* Ed. IFC, pp. 57-80.

Albertus, Michael. 2011. *A Revolution for Whom? Measuring Political Bias in the Venezuelan Land.Reform using Maisanta*. Menlo Park, Department of Political Science, Stanford University. 45 p.

Albertus, Michael. 2010 *Sowing the Land and Harvesting Votes: The Distributive Politics ofLandReform in Venezuela*. Menlo Park, Department of Political Science, Stanford University.

Almanzar, Ramón. 1983. *Análisis de la aplicación de una medida de control del patrimonio territorial público: el decreto 350*. Trabajo de grado, Maestría en Desarrollo Rural, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay, 174 p.an.

Alvarez, Gertrudis. 2007. *Caracterización de las formas de familias y herencias de derechos en la Empresa Campesina Chuao (Municipio Santiago Mariño, edo. Aragua-2006)*. Trabajo de grado. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay..62 p. an.

Álvarez, Thelman. 1979. *El desarrollo del capitalismo en el campo zuliano.* Mimeo. Maracaibo, Universidad del Zulia. 220 p. an.

Anderson Terry L. e Hill Peter J. J. 1976. «The role of Private Property in the History of American Agriculture, 1776-1976». *American Journal of Agricultural Economics.* 58(5):937-945.

Anderson Terry L. e Hill Peter. J. 1990. «The Race for Property Rights». *The Journal of Law and Economics*. 33:177-197.

Andreau, Jean. 2010. *L'économie du monde romain*. París, Ellipses. 281 p.

Aranda, Sergio. 1977. *La economía venezolana.* Bogotá, Siglo XXI. 232 p.

Archetti, Eduardo P. 1974. *La comuna campesina en Rusia. En Chayanov A. V. 1974 [1925] la organización de la unidad económica campesina.* Buenos Aires, Ediciones Nueva visión, pp. 321-333.

Arcila F., Eduardo. 1973 [1944] *Economía colonial de Venezuela*. Caracas, Italgráfica. 2 tomos.

Arcila F., Eduardo. 1966. *El Régimen de la encomienda en Venezuela*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 379 p.

Arcila, F. Eduardo; Brito F., Federico; Maza Z., Domingo, y Tovar, Ramón. 1968, *La obra pia de Chuao.* Caracas, Universidad Central de Venezuela. 614 p.

Armada, Edgar. 1999. *Caracterización de las operaciones y de los agentes sociales del mercado formal de tierras en el Municipio Pedro Zaraza Edo Guárico (1993-1997).* Trabajo de grado, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay. 71 p.

Baez, Vicente. 1961. *El impuesto predial rural. Su institución en Venezuela.* Caracas. Consejo de Bienestar Rural. 305 p.

Balderrama, Rafael. 1992. «Los primeros años del Ministerio de Agricultura y Cría», en Freites, Yajaira y Yolanda, Texera, (Compiladoras). *Tiempos de cambio. La ciencia en Venezuela 1936-1948,* Fondo Editorial Acta Científica, Caracas. pp. 119-152.

Bardhan P. 1989. «The New Institutional Economics and Development Theories: a Brief Critical Assessment». *World Development* 17(9):1389-1395.

Barraclough, Solon, y Collarte, Juan Carlos. 1972. *El hombre y la tierra en América Latina.* Santiago de Chile. ICIRA-Editorial Universitaria. 490 p.

Barral, Pierre. 1968. *Les agrariens français de Méline à Pisani.* Paris, Armand Colin. 386 p.

Bartra, Roger. 1982. *Estructura agraria y clases sociales en México.* México, ERA. 182 p.

Béaur, Gérard. 1991. «L'accession à la propriété en 1789», en *ADEF,* Un droit inviolable et sacré, la propriété. París, ADEF. pp. 21-29.

Bernecker, William. 2009. *España entre tradición y modernidad, Política, Economía, Sociedad (siglos XIX y XX)*. Madrid, Fondo de Cultura Económica de España. 377 p.

Betancourt, Rómulo. 1969. *Venezuela, política y petróleo*. Caracas, Senderos. 987 p.

Bierkester, T. 1993. *T. The «triumph» of Liberal Economic Ideas in the Developing World,* University of Wisconsin-Madison, Global Studies Research Program Working Paper Series, Nº6.

Bloch, Marc. 1964. *Les caractères originaux de l'histoire rurale française.* París, Armand Colin. 265 p., an.

Bohannan, Paul. 1963. «Land', 'Tenure' and Land-Tenure», en Biebuyck, Daniel (ed.): *African Agrarian Systems*. Oxford, Oxford University Press, pp. 101-115.

Bolívar, Ángela. 1991. *Una aproximación a la caracterización socio-económica de los compradores de bienhechurías de los asentamientos campesinos el Mahomo y la Candelaria del Municipio José Angel Lamas, Estado Aragua*. Trabajo de grado. Maracay, Venezuela. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 124 p.

Braudel. Fernand. 1967-79. *Civilisation matérielle et capitalisme***.** París, A. Colin. 3 tomos.

Briceño, Germán, Gutman, Graciela y Kries, Rafael.1978. *Agricultura y agroindustria en Venezuela.* Caracas. CENDES., Universidad Central de Venezuela. 4 tomos.

Briceño M., Manuel. 2002. «La tierra: una relación ancestral entre el hombre y la naturaleza». en *Derecho y reforma agraria*, (32):69-75.

Brito, Federico. 1978. *La estructura económica de Venezuela colonial*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 456 p.

Brito, Federico. 1972. *El problema tierra y esclavos en la historia de Venezuela.* Caracas, Teoría y praxis. 358 p.

Brito, Federico. 1960. *Ensayos de historia social venezolana*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 346 p.

Bromley, Daniel W. 1993. «Regulatory Takings: Coherent Concept or Logical Contradiction?» *Vermont Law Review*. 17:647-682.

Bromley, Daniel W. 1989. *Economic Interests and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy.* Oxford, Basil Blackwell. 274 p.

Buechel F. A. 1925. «Relations-hips of Landlords to Farm Tenants». *The Journal of Land and Public Utility Economics*, 1(3): 336-342.

Camacho, Cesar. 2013. *Formación y transmisión de los derechos de propiedad sobre la tierra agrícola en los asentamientos campesinos del Valle de Tucutunemo, estado Aragua 1960-2010.* Trabajo de Grado de Maestría en Desarrollo Rural. Maracay, Venezuela. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. 139 p.

Carabaña M, Julio. 1990. «Un texto poco clásico de un autor clásico: la *ausblick* de Weber sobre la situación de los obreros agrícolas al este del Elba». *Revista Reis,* (44):223.231.

Cardoso, Ciro, y Pérez-Brignoli, Hector. 1973. *Historia económica de América latina*. Vol.I : Sistemas agrarios e historia colonial, Barcelona, Crítica. 232 p.

Carrera D., Germán. 1983. *Historia del poder en Venezuela*. Caracas, Grupo de Estudios del Caribe. Mimeo, 8 p.

Carrera D., Germán. 1964. *Sobre el significado socioeconómico de la acción histórica de Boves. Introducción a CDCH-UCV1964. Materiales para el estudio de la cuestión agraria en Venezuela, 1800-1830*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, pp. vii- clxiv.

Carrera, Rodolfo R., 1965. *Derecho agrario, reforma agraria y desarrollo económico.* Buenos Aires, Ed. Desarrollo. 191 p.

Carter M. R. 1996. «Intellectual Openings and Policy Closures: Disequilibria in Contemporary Development Economics». In F. Cooper et R. Packard (eds.) *Development Knowledge and The Social Sciences*. University of California Press. pp. 119-149.

Carvallo, Gastón. 1995. *Proceso histórico de la agricultura venezolana*. Caracas, Fondo Editorial Tropykos. 178 p.

Carvallo, Gastón. 1985. *El hato venezolano. Caracas*, Tropykos, 172 pp.

Carvallo, Gastón, y Hernández, Josefina de. 1978. *Economía cafetalera y clase dominante en Venezuela (1830-1920).* Caracas, Universidad Central de Venezuela, CENDES. Mimeo, 68 p.

Casanova, Ramón. 1999. «La cuestión agraria (la Agricultura como vocación de América Latina)». En *Derecho y Reforma Agraria.* ULA. IIDRA. Mérida (30):11-16.

Casanova, Ramón Vicente. 1963. *Los temas de la reforma agraria*. Mérida, ULA. 223 p.

Castillo, Carlos. 2013. *Tipo de familia y normas de herencia de la tierra agrícola en la comunidad Indígena Guajibo La Coromoto, parroquia Platanillal, municipio Atures, estado Amazonas, año 2012.* Trabajo de grado. Maracay, Venezuela. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 85 p.

Castillo, Ocarina.1990. *Los años del buldozer; Ideología y Política 1948-1958.* Caracas, Fondo Editorial Tropykos, Asociación de Profesores UCV. 228 p.

Castillo, Ocarina. 1983. *Agricultura y política en Venezuela. Período 1948-1958.* Trabajo de ascenso. Caracas. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela. 258 p.

Cathala, José Agustín. 1972. *Los crímenes impunes de la dictadura*. Caracas, Centauro. 212 p.

CDCH-UCV, 1979, *Materiales para el estudio de la cuestión agraria en Venezuela (1810-1865). Mano de obra: legislación y administración,* Caracas, Universidad Central de Venezuela, lix y 736.p.

CDCH-UCV. 1971. *Materiales para el estudio de la cuestión agraria en Venezuela, 1829-1860; Enajenación y arrendamiento de tierras baldías.* Caracas, Universidad Central de Venezuela. lvii y 677 p.

CDCH-UCV. 1964. *Materiales para el estudio de la cuestión agraria en Venezuela, 1800-1830.* Caracas, Universidad Central de Venezuela. clxiv y 629 p.

CDCH-UCV. 1961. *Cuerpo de leyes de la República de Colombia; 1821-1827.* Caracas, Universidad de Venezuela. 605 p.

CENDES. 1981. *Formación histórico social de Venezuela.* Caracas, Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela. 215 p.

CENDES. 1977. *La agricultura en Venezuela 1960-1975.* Caracas, Universidad Central de Venezuela. 321 p.

CENDES – CIDA. 1969. *Reforma agraria en Venezuela.* Caracas, Universidad Central de Venezuela. 10 tomos.

Chávez, Dayana. 2004. *Estudio del mercado formal de tierras agrícolas en el Distrito Turén del estado Portuguesa (1900-1957).* Trabajo de grado. Maracay, Venezuela. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 100 p.

Ching-Yuen Hsiang. 1940. «Land Utilization in China: a Critique of Methodology». En *The Journal of Land and Public Utility Economics,* 16(2):226-229.

Chirino, Alix y Ramos, Maury. 1999. *Estimación de las distintas operaciones y de los agentes sociales que intervienen en el mercado formal de la tierra en el Ex Distrito Colón del Estado Zulia (1945-1957 y 1991-1995).* Trabajo de grado. Maracay, Venezuela. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 74 p.

Clarac, J. 1985. *Etnografía cronológica de las Andes Venezolanos.* Mérida, ULA. 131 p.

Coase, Ronald. H. 1960. «The Problem of Social Coast». *The Journal of Law and Economics.* 3:1-44.

Colin, Jean-Philippe; Le Meur, Pierre-Yves, y Léonard, Eric. 2009. *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers*. París, Karthala. 534 p.

Comby Joseph. 2007. «Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne». En *Études Foncières* (128): 38-44.,

Comby, Joseph. 1998. «La fabrication de la propriété», en *Propriété et environnement*. París, Dalloz. Disponible en www.comby-foncier.com (mayo 2015).

Comby, Joseph. 1991. «L'impossible propriété absolue. En ADEF. Un droit inviolable et sacré. La propriété». Paris, *ADEF*. pp. 9-20.

Comby, Joseph y Renard, Vincent. 1985. *L'impôt foncier.* Paris, Presses Universitaires de France.127 p.

Comisión Agraria Nacional del Partido Comunista de Venezuela. 1960. *Sobre la cuestión agraria en Venezuela*. Caracas, ediciones Cantaclaro. 245 p.

Commons John R. 1968. [1924]. *Legal Foundations of Capitalism.* The Macmillan Company, New York. 394 p.

Concheiro, L.; Quintana, R.; y Tarrío M. 2000. *Derechos tradicionales y agrarios, movilidad y mercado de tierras a 18 años de política neoliberal en México.* Latin American Studies Association, XXII International Congress, Miami.

Consejo de Bienestar Rural. 1949. *El maíz en Venezuela.* Mimeo. Caracas. 17 p.

Cornia, Giovanni Andrea. 1985. «Farm Size, Land Yields and the Agricultural Production Function: An Analysis for Fifteen Developing Countries». *World Development*, 1985, 13(4):513-534.

Cramb, Robert A. 1993. «The Evolution of Property Rights to Land in Sarawak: un Institutionalist Perspective». *Review of Marketing and Agricultural Economics*. 61(2):289-300.

Crisenoy de, Chantal. 1978. *Lénine face aux moujiks*. París, le Seuil, 379 p.

Dasgupta, Siddharta, Thomas. O. Knight, y Love, H. Allan. 1999. «Evolution of Agricultural Land Leasing Models: A Survey of the Literature.» *Review of Agricultural Economics* 21(1): 148–76.

Davis, Benjamin; Carletto, Calogero and Sil, Jaya. 1997. *Los Hogares Agropecuarios en Nicaragua: un Análisis de Tipología.* FAO, Roma. 154 p.

d'Elia, Yolanda y Maingon, Thais. 2004. *La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*. Caracas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 67 p.

Decena, Edgar. 1985. *Algunos elementos sociohistóricos sobre la formación de la propiedad territorial agraria en el estado Mérida, Venezuela*. Trabajo de grado de maestría en desarrollo rural. Maracay, Venezuela. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. 148 p., an.

Deere, Carmen D. y León, Magdalena. 2003. «The Gender Asset Gap: Land in Latin America»**.** *World Development*. 31(6):925–947

Deere, Carmen D. y León, Magdalena. 2000. *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. bdigital.unal.edu.co. 501 p.

Deininger, Klaus y Byerlee, Derek. 2013. *Rising Global Interest in Farmland.* Washington, World Bank. 214 p.

Deininger, Klaus. 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. World Bank, Oxford University Press. Washington, Oxford. xliv y 204 p. an.

Delahaye, Olivier. 2015. P*olíticas de tierras en el SAV: una reflexión al inicio del siglo xxi.*

Delahaye, Olivier, 2013. «Políticas de tierras en el Sistema Agroalimentario Venezolano (SAV): balance y reflexión». En Gutiérrez, Alejandro, ed.: *El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) a comienzos del siglo XXI. Evolución, balance y desafíos*. Mérida, Universidad de los Andes y Banco Central de Venezuela, pp. 477-522.

Delahaye, Olivier. 2007. «Tenencia de la tierra y desarrollo rural sostenible: algunos puntospara la reflexión en el caso venezolano». *Agroalimentaria.* (23):11-20.

Delahaye, Olivier. 2006. «La transmission de la propriété au Venezuela». En *Études Foncières,* (123) :32-36.

Delahaye, Olivier. 2003. *La privatización de la tierra agrícola en Venezuela desde Cristóbal Colón: La titulación.* Caracas, Fondo Editorial Tropykos. 247 p.

Delahaye, Olivier. 2003a. «Réforme agraire et marché foncier : la réflexion aux États-Unis et son impact dans les institutions multilatérales de développement». En *Tiers Monde* (44(174):448-466.

Delahaye, Olivier. 2002. «La discusión sobre la ley de tierras: espejismos y realidades». En revista *SIC*, (647):350-354, agosto 2002.

Delahaye, Olivier. 2001. *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Caracas, Fondo Editorial Tropykos. 222 p.

Delahaye, Olivier. 2001a. «Le foncier agricole et le droit aux Etats-Unis : le marché, les tribunaux, la loi et les origines de l'économie néo-institutionnelle». En *SFER*: Face au droit rural et à ses pratiques : une approche conjointe des économistes, des juristes et des sociologues. París, L'Harmattan, pp. 191-198.

Delahaye, Olivier. 1995. *Mercado y políticas de tierras en Venezuela (1958-1990)*. Trabajo de ascenso. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. Maracay. 506 p.

Delahaye, Olivier. 1995a. *Una aproximación a la caracterización de las formas de transmisión de la propiedad de la tierra agrícola en los municipios Zamora (Edo. Aragua) y Zaraza (Edo. Guárico) en el período 1900-1992*. Informe final de investigación Proyecto S1-2418, Conicit. Caracas.

Delahaye, Olivier. 1985. *Los agentes sociales y el mercado de la tierra agrícola en el distrito Zamora del estado Aragua (1958-1984)*, Trabajo de ascenso. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. Maracay, 150 p.

Delahaye, Olivier. 1983. *Política estatal y mercantilización de la tierra agrícola en la región central de Venezuela (1936-1982)*. Trabajo de ascenso. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. Maracay. 314 p.

Delahaye, Olivier. 1979. *Rente foncière et formation de la propriété de la terre au Venezuela*. Tesis de Doctorado de tercer ciclo. París, Universidad de París-I. 259 p.

Delahaye, Olivier y Abdelnour, Naghibe. 2013. «Mercado de la tierra agrícola en un municipio andino (Ribas Dávila, estado Mérida, Venezuela), siglo XX». *Revista de la Facultad de Agronomía*. 39(2):81-92.

Delahaye, Olivier; Vásquez, Katiuska; Rivera, Hilda J.; Montoya, Santos; Rodríguez, Justo L., y González, Christian. 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): 243-255.

Delahaye, Olivier y Gisela Richter. 1982. *Proletarización y reforma agraria.* Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía, Comisión de Información y Documentación. 2 tomos.

Demsetz, Harold. 1967. «Toward a Theory of Property Rights». *American Economic Review.* (57):347-359.

Díaz y Espinoza. 2009. *Caracterización del tipo de familia y de la herencia de los derechos sobre la tierra en las Comunidades Mancomunidad Indígena y Santa Cruz de Mijará, municipio Miranda, estado Mérida.* Trabajo de grado. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía.59 p.

Domínguez, Gerardo. 2002. *Caracterización de las operaciones y de los agentes sociales del mercado formal de tierra agrícola del municipio Bailadores estado Mérida 1936-1957.* Trabajo de Grado. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Agronomía. Maracay-Venezuela. 108 p.

Don Kanel. 1974. «Property and Economic Power as Issues in Institutional Economics» in *Journal of Economic Issues* 8(4): 827-840.

Dorner, P. 1992. *Latin American Land Reform in Theory and Practice. A Retrospective Analysis*. Madison, The University of Wisconsin Press. 118 p.

Duby, Georges. 1962. *L'économie rurale et la vie des campagnes dans l'Occident médieval.* París, Aubier. 2 tomos.

Dumont, René. 1970. *Cuba est-il socialiste ?* Paris, Éditions du Seuil. 246 p.

Dumont, René. 1966. *Sovjoz, koljoz, o el problemático comunismo*. Barcelona, Editorial Seix-Barral. 395 p.

Dupain, Jean-Yves. 2000. «Cimetières familiaux : incessibles et inaliénables». *Études Foncières,* (86):5.

Duque, Gladys. 2003. *Los procesos de toma de decisiones en la evolución del régimen de propiedad de la tierra en Venezuela.* Tesis de Doctorado en Estudios del Desarrollo. Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Caracas. 242 p.

Duque Corredor, Román. 2008. «Aportes históricos y perspectivas del derecho agrario en América». *Derecho y Reforma Agraria*. (34): 15-23.

Egand L. M. 1956. «The Question of Land Reform in the United Nations 1950-54: the Ideological Basis of the Position Taken by the Soviet Bloc». *The American Journal of Economics and Sociology,* 16(4): 43-58.

Ekelund, Robert B. y Hébert, Robert F. 1997. *Historia de la teoría económica y de su método.* Madrid. McGraw-Hil. 731 p.

Ely R. 1917. «Landed Property as an Economic Concept and as a Field of Research». *American Economic Journal.* (1, supplément):18-33.

Engels, Federico. 1978 [1884]. «El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado». En Marx. C. y Engels, F. *Obras escogidas,* tomo III. Editorial Progreso, Moscú. pp. 203-352.

Engels, Federico. 1965 [1845]. *La situación de la clase obrera en Inglaterra.* Buenos Aires, Editorial Futuro. 217 p.

Exposición en el Simposio del Centro de Investigaciones Agroalimentarias (Facultad de Economía y Ciencias Sociales, Universidad de Los Andes). Mérida (Venezuela), 21-22 de mayo 2015

Falcón, Juan. 1992. *Una aproximación a la caracterización de la tenencia en tierras del Instituto Agrario Nacional, en los asentamientos los Bagres y el Ocumo.* Trabajo de grado. Maracay, Venezuela. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 117 p.

Fernández y Fernández, Ramón. 1948. *Reforma agraria en Venezuela*. Caracas, Tipografía Vargas. 381 p.

Finet, André. 1998. *Le code de Hammurabi*. Paris, Les Éditions du Cerf. 156 p.

Fortoul, Gil. 1954. *Historia constitucional de Venezuela*. Caracas, Ministerio de Educación, 3 tomos.

Fraticelli, Marta. 2010. «Italie. La réforme agraire. Une expérience significative de modernisation des structures agraires» en *Europe du Sud au XX^e siècle.* En www.agter.asso.fr. Consulta el 15/01/2011.

Friedman, Lawrence. 1985. *A History of American Law.* New York, Simon and Schuster. 1985. 781 p.

Fundación Polar. 1988. *Diccionario de Historia de Venezuela*. Caracas. 3 tomos.

Gabaldón, Eleonora, y Gamus, Judith. 1983. «La ideología política de Cipriano Castro y el problema del poder». En Venezuela, Congreso de la República. *El pensamiento político venezolano del siglo XX*. Vol.1, pp. 25-176.

Garcia, Wolfgang. 1991. *Una aproximación a la caracterización de la tenencia de la tierra en los asentamientos campesinos el Chorro y el Espinal*. Trabajo de grado. Maracay, Venezuela. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 57 p.

George, Henry. 1906 [1879]. P*rogress and poverty: an inquiry into the cause of industrial depressions and of increase of want with increase of wealth; the remedy*. New York, Garden City, Doubleday.156 p.

Germani, Gino. 1971. *Sociología de la modernización.* Buenos Aires, Paidós. 225 p.

Gerónimo, 1983. *Mémoire de Gerónimo.* París, La Découverte, 1983. 174 p.

Gilbert J. et Baker E. 1995. *Wisconsin Economists and New Deal Agricultural Land Policy: the Legacy of Progresive Professors.* Mimeo. University of Wisconsin-Madison. 34 p.

Gilbert J. et O'Connor A. 1996. «Leaving the Land Behind, Struggles for Land Reform in U.S. Federal Policy, 1933-1965». In Jacobs H. M. (ed.) *Who Owns America (Social conflicts over Property Rights).* The University of Wisconsin Press, Madison.

Gómez, Carmen. 1971. *Introducción , en CDCH-UCV. Materiales para el estudio de la cuestión agraria en Venezuela, 1829-1860; Enajenación y arrendamiento de tierras baldías*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. pp. vii-lxxii.

Gómez J., Alcides y Díaz M., Luz Marina. 1983. *La Moderna esclavitud. Los indocumentados en Venezuela.* Bogota, ed. Oveja Negra. 348 p.

Gómez C., Luis. 2002. «Reforma agraria integral: única vía para el Desarrollo de América latina. Síntesis Conceptuales de Agraristas. Activar el Ideario Casanoviano». Revista *Derecho y Reforma Agraria*. ULA. IIDRA. Mérida. (32):189-226.

González, César A.; Birriel, Ignacio, y Sosa, Jimena. 2010. *Estudio de caso sobre la eliminación del latifundio rural en Venezuela* (<http://www.ecoportal.net/Temas_Especiales/Desarrollo_Sustentable/Estudio_de_caso_sobre_la_eliminacion_del_latifundio_rural_en_Venezuela_propuesta_metodologica_para_el_desarrollo_rural> Consulta del 07.10.11 (citado en PROVEA, 2011, 211).

González, Christian. 2001. *Aproximación a la caracterización del mercado informal de bienhechurías en los asentamientos campesinos Múcura I y Múcura II, período 1965-2000*. Trabajo de grado. Maracay, Venezuela. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 85 p.

González, Gretchen. 1998. *Caracterización de las operaciones y de los agentes sociales del mercado formal de la tierra en el Municipio Zamora del Estado Aragua (1993-1997).* Trabajo de grado. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay. 93 p.

González, Luis. 1954. *La legislación venezolana en materia de ejidos*. Valera, Centro industrial. 20 p.

Grunberg, Georges. 2003. *Tierras y territorios indígenas en Guatemala*. En Dinámicas agrarias en Guatemala, tomo 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). 166 p.

Guigou, Jean Louis. 1984. *Préface a A.D.E.F.: La propriété foncière*. París, Economica. pp. v-vii.

Guigou, Jean Louis. 1982. *La rente foncière; les théories et leur évolution depuis 1650.* París, Economica. 954 p.

Gutiérrez, Agustín. 2013. «El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) a comienzo del siglo XXI». En Gutiérrez, Alejandro, ed.: *El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) a comienzos del siglo XXI. Evolución, balance y*

desafíos. Mérida, Universidad de los Andes y Banco Central de Venezuela, pp. 97-164.

Harris, Marshall. 1950. «A new Agricultural Ladder». *Land Economics*, 26(3):258-267.

Harris, Marvin. 1987. *Caníbales y reyes*. Madrid, Alianza Editorial. 308 p.

Hernández, Josefina de. 1988. *La hacienda venezolana*. Caracas, Tropykos. 320 p.

Hernández, Juan Luis. 1983. *La evolución de las formas de producción campesina o familiar en la agricultura venezolana. 1930-1980*. Caracas. Mimeo. 137 p.

Hernández, Martha Yanira. 2013. «Evolución del financiamiento agrícola en Venezuela (1990-2011)». En Gutiérrez, Alejandro, ed.: *El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) a comienzos del siglo XXI. Evolución, balance y desafíos*. Mérida, Universidad de los Andes y Banco Central de Venezuela, pp. 583-510.

Hervieu, Bertrand. 1996. «Ruptures identitaires et fondamentalisme agraire. Vers une ère nouvelle pour la représentation professionnelle». En *Jollivet y Eizmer* (ed), 1996, pp 133-161.

Hewes L. I. 1949. «On the Current Readjusment of Land Tenure in Japan.» *The Journal of Land and Public Utilitiy Economics*, 25(3):246-259.

Hill, George W., Beltrán, Gregorio y Mariño, Cristina. 1952. «Social Welfare and Land Tenure in the Agrarian Reform Program of Venezuela». *Land Economics*. 28(1):17-29.

Honoré, A. M. 1961. «Ownership». En Guest, A. G. (ed.) *Oxford Essays in Jurisprudence*. Oxford, Oxford University Press. pp. 107-147.

Hourani, Albert. 2008 [1991]. *La historia de los árabes.* Barcelona, Zeta. 661 p.

Hsieh, Chang Tai; Edward Miguel; Ortega; Daniel; Rodríguez, Francisco. 2011. «The Pice of Political Opposition, Evidences from Venezuela's Maisanta». American Journal of Economics, En *American Journal of Applied Economics*. 3(2):196-214.

Huntington, Samuel P. 1968. *El orden político en las sociedades en cambio.* Buenos Aires, Paidos. 404 p.

Hurst J. W. 1982. *Law and Markets in United States History.* The University of Wisconsin Press, Madison. 207 p.

Inamoto, Yônosuke. 1992. «La décomposition des droits sur le sol au Japon, en *ADEF,* Un droit inviolable et sacré, la propriété. París, ADEF. pp. 341-345.

Irazábal, Carlos. 1974 (Primera edición en México, 1939). *Hacia la democracia.* Caracas, José Agustín Catalá. 282 p.

Jaramillo, Carlos F. 2000. *El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una nueva estratégia.* II Conferencia Electrónica Grupo Chorlavi. www.chorlavi.cl.

de Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth. 2011. «Les trois énigmes de la réforme agraire». *Revue d'économie du développement* (19) :1 :107-114.

Janvry, de Alain, Sadoulet, Elisabeth y Thorbecke E. 1993. «Introduction». *World Development.* 21(4):565-575.

Jego, Marie.*Ce tampon noir qui pèse sur les Russes.* París, Le Monde. 25.11.2010. www.lemonde.fr. Consulta el 25/11/2010.

Johnson V. W.1945. «Twenty Five Years of Progress: Division of Land economics». *The Journal of Land and Public Utility,* 21(1): 54-64.

Jollivet, Marcel. 1996. «Les fondements agraires de l'Europe». En Jollivet y Eizmer (ed), *L'Europe et ses campagnes.* París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. pp 15-34.

Kawagoe, Toshihiko. 1999. *Agricultural Land Reform in Postwar Japan*. World Bank. 54 p.

Kautsky, Karl. 1976 [1898]. *La cuestión agraria.* Buenos Aires, Editorial Latina. 501 p.

Kermniov, Ivan. 1976 [1920]. *Voyage de mon frère Alexis au pays de l'utopie paysanne (postfacio de Miquel Niqueux). Lausanne, l'Age d'homme*. 138 p.

Kern, Johanna. 2008, *Caracterización de las operaciones y de los agentes sociales del mercado formal de la tierra agrícola en el municipio Zamora del estado Aragua (2003-2006)*. Trabajo de grado, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay. 80 p.

Kula, Witold. 1973. *Problemas y métodos de la historia económica*. Barcelona, Península. 729 p.

Ledon, Reynaldo, Serrano, Alberto y Caraballo, Alfonso. 2007. *Atribuciones del derecho de la tierra 2005-2006.* Universidad Nacional Experimental de Los Llanos Ezequiel Zamora. Especialización en Derecho Agrario y Ambiental. Trabajo final asignatura Historia de la Propiedad Territorial.22 p.

Le Glay, Marcel. 1975. «La Gaule romanisée». En Duby, Georges, y Wallon, Armand. *Histoire de la France rurale.* París, Seuil. pp. 195-262.

Lemel, Harold W. 1985. *Land Titling: Conceptual, Empirical and Policy Issues. Land Tenure Center,* University of Wisconsin-Madison. Mimeo. 35 p., bibl.

Lenin, Vladimir Ilich. 1899. *El capitalismo en la agricultura.* En Teoría de la cuestión agraria. México, Ediciones de cultura popular [1976]. p. 9-52.

Linares, Andreina. 2009. *Caracterización de la herencia de los derechos sobre la tierra y su relación con la forma de familia en la comunidad indígena* Francisco Fajardo, edo Nueva Esparta (2008). Trabajo de grado, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay. 70 p. a.

Llambi L. 1988. L*a moderna finca familiar.* Editorial Acta Científica de Venezuela. Caracas. 245 p.

Llambi, Luis. Sin fecha. *La cuestión agraria en el pensamiento marxista.* Mimeo. 118 p.

Llambí, Luis. y Arias Eleazar. 1997. «Impactos de las políticas de ajuste estructural en los productores paperos y hortícolas de Los Andes Venezolanos: El caso de Pueblo Llano», Estado Mérida. *Agroalimentaria* (4):49-61.

Llambi, Luis y otros. 1978. *El mercado del trabajo empresarial en la agricultura venezolana.* Caracas, Fundación CIARA. 620 p.

López, Jujeisi. 2009. *Caracterización del tipo de familia y de la herencia de los derechos a la tierra en la comunidad San Fernando, municipio Montes, edo. Sucre (2008).* Trabajo de Grado de Maestría en Desarrollo Rural. Maracay, Venezuela. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. 54 p.

Losada, Ramón. 1976. *La tierra venezolana en la dialéctica del subdesarrollo.* Caracas, Universidad Central de Venezuela. 2 tomos.

Madjarian, Grégoire. 1991. *L'invention de la propriété.* París, l'Harmattan. 313 p.

Malassis, Louis. 2001. *La longue marche des paysans français*. París, Fayard. 400 p.

Malefakis, Edward. 1971. *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX.* Ariel, Barcelona. 523 p.

Manceron, Vanessa. 2005. *Une terre en partage. Liens et rivalités dans une société rurale.* Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme. 257 p.

Marín, Rafael. 1999. *Disponibilidad de tierras agrícolas de Venezuela*. Fundación Polar, Caracas. 53 p.

Martel, Armando. 1977. *La tierra en el proceso de modernización de la agricultura venezolana.* Trabajo de ascenso. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 114 p.

Marx, Carlos. 1965. *Œuvres Complètes; Économie.* París. Gallimard. 2 tomos.

Matheus, Nolán. 1991. *Evolución de la propiedad y tenencia a través del mercado de tierras agrícolas en el Distrito Zamora, Estado Aragua (1904-1958).* Trabajo de Grado. Maracay, Venezuela. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. 100 p.

Mathews, Robert P. 1977. *Violencia rural en Venezuela.* Caracas, Monte Avila. 210 p.

Mazoyer, Marcel y Roudart, Laurence. 1997. *Histoire des agricultures du monde du néolithique à la crise contemporaine.* París, Le Seuil. 533 p.

Mehren, Georges. 1954. *El mercadeo de los productos agrícolas en Venezuela.* Caracas, Consejo de Bienestar Rural. 206 p.

Mejias, Carliz de Jesús. 1999. «La usucapión y las tierras baldías: breves consideraciones», en *Derecho y Reforma Agraria*, (30):73-79.

Merlet, Michel (2016). *Les politiques foncières agricoles en Espagne.* Nogent sur Marne : Association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources naturelles. 45bis Avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne. 43 p. www.agter.org n o 7. Consulté le 3/10/2016.

Mertz, Gwenaëlle. 2009. *John Stuart Mill : l'économie libérale oui, mais avec une socialisation de la terre*. Nogent-sur-Marne, AGTER. www.agter.asso.fr/, diciembre 2010.

Milza, Pierre. 2005. *Histoire de l'Italie*. París, Fayard. 1098 p.

Moine, Nathalie. 2003. «Le système des passeports à l'époque stalinienne. De la purge des grandes villes au morcellement du territoire, 1932-1953». En *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 50(1):145-169.

Molina, Gerardo. 2001. *Arreglo institucional y mercado de derechos en tierra de reforma agraria en la Parroquia Libertad, Municipio Ricaurte, estado Cojedes (1975 – 1999).* Trabajo de Grado de Maestría en Desarrollo Rural. Maracay, Venezuela. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. 155 p., an.

Molina, José. 1993. *Una aproximación al estudio del mercado de la tierra agrícola en el Distrito Páez del Estado Apure en los últimos años (1983-1992).* Trabajo de grado, Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela, Maracay. 68 p.

Molina, Luisa. 2013. «Ley de Tierras y Desarrollo Agrario: una interpretación jurídica de sus contenidos y aplicación». En Gutiérrez, Alejandro, ed.: *El Sistema Alimentario Venezolano (SAV) a comienzos del siglo XXI. Evolución, balance y desafíos*. Mérida, Universidad de los Andes y Banco Central de Venezuela, pp. 523-580.

Molina, Luisa. 1993. «Situación reciente de la tenencia de la tierra en Venezuela». *Revista Geográfica Venezolana* 24(1):79-97.

Le Monde-AFP. 2014 (30/7). *Le gouvernement chinois annonce une grande réforme des « permis de résidence »*. Paris.

Montenegro H., Neyda Y. 2008. *Caracterización del mercado formal de la tierra en el municipio Pedro Zaraza del estado Guárico (1998-2005).* Trabajo de grado. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 77 p.

Montiel, Dayana. 2011. *Caracterización de las operaciones y de los(as) agentes sociales del mercado formal de la tierra agrícola en el distrito Colón del estado Zulia (1900-1935).* Trabajo de grado. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 86 p.

Montilla, Jesús Rafael. 2006. *Caracterización del acceso a la tierra de los actuales productores en la comunidad Los Pantanos, municipio Boconó, parroquia Burbusay, estado Trujillo*. Trabajo de grado. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 65 p.

Montoya, Santos. 2001. *Caracterización del mercado informal de bienhechurías en las tierras del I.A.N. en los asentamientos campesinos 'Los Bagres' y 'el Ocumo' (Estado Aragua): agentes sociales, operaciones, costos de transacción (1992-2000).* Trabajo de grado. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 92 p.

Moore, Barrington. 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. 487 p.

Moreno García, Juan Carlos. 2009. «Une affaire singulière : La possession privée de la terre en Égypte pharaonique». *Études foncières*, (142) : 48-52.

Morillo, Francisco. 1950. *Importancia del derecho rural en el desarrollo económico social de Venezuela*, Caracas, tipografía criolla. 25 p.

Morrison, S. E. 1965 *The Oxford History of American People*. Oxford University Press, New York. 1150 p.

Mota, Rocío.2009. *Caracterización de los tipos de familia y de las formas de transmisión de los derechos sobre la tierra en la comunidad «El Guayabo», Edo Apure (2008).* Trabajo de grado. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 50 p.

Nicolet, Claude. 1988. *L'inventaire du monde. Géographie et politique aux origines de l'Empire romain.* Paris, Fayard. 345 p.

North, Douglass. 2005. *Understanding the Process of Economic Change.* Princeton University Press. 193 p.

North, Douglass C. y Thomas, Robert Paul. 1970. «An Economic Theory of the Growth of the Western World». *American Economic Review*, Second Series, 23(1):1-17.

Pacheco, Mariangela. 2002. *Estudio de la caracterización de la propiedad correspondiente a los títulos supletorios otorgados entre 1958 y 2000, en los estados: Yaracuy, Mérida, Táchira, Trujillo, Guárico, Apure, Aragua, Carabobo, Distrito Federal y Barinas.* Trabajo de grado. Maracay, Venezuela. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. 104 p, an.

Páez, Tony. 2002. *Caracterización de las operaciones y los agentes sociales del mercado informal de bienhechurías en el asentamiento campesino «Taguapire-La Vigía» Estado Guárico (1958-2000).* Trabajo de grado. Maracay, Venezuela. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. 127 p.

Palacio, Judith. 1986. *Una aproximación a la caracterización de los productores agrícolas compradores de bienhechurías en el asentamiento el Cortijo*. Trabajo de grado. Maracay, Venezuela. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. 89 p.

Palma, Manuel Antonio. 1954. *Evolución históricajurídica de la propiedad rural en Venezuela*. Comunicación al I Congreso internacional de derecho agrario. Florencia. 43 p.

Paolo, Jhanna. 2009. *Tipo de familia y normas de sucesión del patrimonio familiar con énfasis en la tierra agrícola, en la comunidad indígena Warao de El Moriche, parroquia San Rafael, municipio Tucupita, estado Delta Amacuro, año 2008.* Trabajo de grado. Maracay, Venezuela. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 62 p.

Parra R., Gladys L. 2002. *Proceso de ocupación de los baldíos, enfocado a través del otorgamiento de títulos supletorios en los Estados Lara y Zulia durante los años 1958-2000*. Trabajo de Grado. Maracay, Venezuela. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. 102 p.

Parra, Miguel. 1944. *Aspectos del problema rural venezolano*. Caracas, ediciones Elite, 43 p.

Partido Comunista de Cuba. 1976. *Sobre la cuestión agraria y las relaciones con el campesino*. La Habana. 78 p.

Pellegrino, Adela. 1989. *Historia de la inmigración en Venezuela. Siglos XIX y XX*. Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas. 423 p.

Pedroletti, Brice. 2009. «La Chine se prépare à accueillir des millions de nouveaux citadins». En *Le Monde*, 22/12/2009. www.lemonde.fr Consulta el 22/12/2009.

Perdomo, Odalis. 2010. *Acceso y transmisión de los derechos sobre la tierra agrícola en familias de inmigrantes europeos, en la Colonia Tovar y el Valle de Tucutunemo del estado Aragua.* Trabajo de Grado de Maestría en Desarrollo Rural. Maracay, Venezuela. Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. 141 p., an.

Perdomo, Odalis y Delahaye, Olivier. 2014. «Transmisión intrafamiliar de los derechos de propiedad de la tierra en Venezuela: una indagación preliminar». *Agroalimentaria.* 20(39):17-33.

Pérez, Edelmira, Gonzalez, Francisco, Davila, Ricardo y Forero, Jaime. 1986. «La producción de papa, maíz, tabaco y trigo en el norte de Boyacá». *Cuadernos de Agroindustria y Desarrollo Rural.* Bogotá. (16):73-179.

Pérez, Jorge. 1992. «Comunidades de parceleros en la costa». *Debate agrario.* (15): 49-

Picón S., Mariano. 1975. *Venezuela independiente. Evolución política y social 1810-1960*. Caracas. Fundación Eugenio Mendoza, 436 p.

Plaza, Salvador de la. 1973-1977. *El problema de la tierra*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 5 vol.

Polanyi, Karl. 1992 [1944]. *La gran transformación.* México, Fondo de Cultura Económica. 306 p.

Ponce de León A., Luis. 2002. «Proyección del derecho agrario para el desarrollo rural integral». Revista *Derecho y Reforma Agraria*. ULA. Mérida. (32):167-188.

Pontificio Consejo Justicia y Paz. 2004. *Compendio de la doctrina social de la Iglesia.* Roma, Libreria Editrice Vaticana.

Powel, John D. 1971. *Political Mobilization of the Venezuelan Peasant.* Cambridge: Harvard University Press. 259 p.

Powelson, John P. 1988. *The Story of Land; a Word History of Land Tenure and Agrarian Reform.* Cambridge (Massachusetts), Lincoln Institute for Land Policy.

PROVEA. 2002 a 2013. *Informe anual sobre derecho a la tierra.*

Quinto, Ubaldo. 2007. F*orma de familia y herencia de la tierra en la Comunidad Pavoni, municipio Atures, edo Amazonas, 2007.* Trabajo de grado. Maracay, Venezuela. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 62 p.

Quiroz B., Mario. 1993. «Estudios sobre baldíos (interpretación teleológica de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos)», en *Revista de Ciencias Jurídicas,* Universidad Central de Venezuela. (89):111-234.

Raup P. M. 1971. «The Wisconsin Conference on World Land Tenure Problems: Background and Setting». *Land Economics*. 27(3): 205-212.

Renoux-Zagamé, M-F. 1985. «Du droit de Dieu au droit de l'homme : sur les origines théologiques du concept moderne de propriété2. Revista *Droits* 1: 16-31.

Ricardo, Daniel. 1847 [1815]. «Ensayo sobre la influencia del bajo precio del trigo». En *Oeuvres complètes.* París, Guillemin. pp. 543-570.

Ríos, Josefina, y Carvallo, Gastón. 1990. *Análisis histórico de la organización del espacio en Venezuela.* Caracas, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela. 238 p.

Ríos, Josefina, Carvallo, Gastón, y Beroes, Manuel. 1978. *Significación de la tecnología indígena en la conformación de la agricultura venezolana,* Caracas, Universidad Central de Venezuela, CENDES. Mimeo, 17 p.

Rivas, María. 2010. *Caracterización del tipo de familia y de la herencia de los derechos a la tierra en la comunidad campesina Las Trojas, municipio Santiago Mariño, estado Aragua (1951-2008).* Trabajo de grado. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía.51 p. an.

Rivera R., Hilda Janett. 2001. *Estudio de algunas características del mercado informal de bienhechurías en los asentamientos campesinos 'el Espinal. y 'el Chorro' en el Valle de Tucutunemo Estado Aragua - 1991 a 2000.* Trabajo de grado. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 115 p.

Robles, Oscar. 2010. *Formación y transmisión de los derechos de tierra en el asentamiento Casa Blanca, municipio Zamora, estado Aragua (1965-2009).*Trabajo de grado. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía.44 p.

Rodríguez, Alfredo. 2009. *Caracterización de las operaciones y de los(as) agentes sociales del mercado formal de tierras agrícolas en el municipio Turén est. Portuguesa para el período 1991-2007.* Trabajo de grado. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 81 p.

Rodríguez, Antonio. 1999. *Caracterización de las operaciones de compra-venta del mercado formal de tierras en el Municipio Rivas Dávila del Estado Mérida para el período 1989-1997.* Trabajo de grado. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 99 p.

Rodríguez, Justo L. 2001. *Caracterización de las operaciones y los agentes sociales del mercado de bienhechurías en el asentamiento campesino 'Casablanca', en el Municipio Zamora del Estado Aragua (1965-2000).* Trabajo de grado. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 74 p. an.

Rodríguez Castillo, Leonardo. 1983. *Las unidades y los sistemas de medidas premétricas en Venezuela.* Caracas, CIARA. 166 p.

Rodríguez R., José E. 1987. *La concentración económica en la agricultura.* Trabajo de ascenso. Maracay, UCV, Facultad de Agronomía.

Rojo, Zulay. 2000. «La propiedad privada en Trujillo colonial (Siglos XVII y XVIII)». *Tierra Firme* 18(71):429-445.

Romero, Hector. 2013. «La época dorada de la actividad minera aurífera en Venezuela (1870-1900)», En *BCVVOZ económico*. 18(5):1-4.

Rostovsteff, Michel I. 1988 [1957]. *Histoire économique et sociale de l'empire romain.* París, Laffont. 780 p.

Ruiz T., Mercedes. 2000. *Tabaco y sociedad en Barinas. Siglo XVII*. Mérida, Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes. 365 p.

Rujano, Gisela. 2010. *Estructura familiar y forma de herencia de la tierra agrícola en dos localidades del municipio Jáuregui, estado Táchira (2008).* Trabajo de grado. Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. 76 p.

Salazar, Laura. 2004. *Caracterización del mercado formal de tierras en el municipio Zamora (estado Aragua) en el período 1998-2003.* Maracay, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía.83 p.

Salcedo-Bastardo, José Luis 1976. *Historia fundamental de Venezuela*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 779 p.

Salgado, Ramón. 1996. «La tenencia de la tierra en Honduras». En Baumeister et al., *El agro hondureño y su futuro.* Tegucigalpa, ed. Guaymuras. pp. 91-130.

Salter, Leonard A. 1946. «Do we Need a New Land Policy?». *The Journal of Land and Public Utility.* 22(4):!309-320.

Samuels, Warren J. 1989. «The Legal-Economic Nexus.» *The Georges Washington Law Review*. 57:1556-1578.

Sanoja, Mario, y Vargas, Iraida. 1974. Antiguas formaciones y modos de producción venezolanos. Caracas, Monte Avila. 290 p.

Santaella, Ramón. 1979. «Chivacoa». *Dinámica del Espacio*. (8-9):3-67.

Schultz T. 1953. *The Economic Organization of Agriculture*. Mac Graw Hill, New York.

Sosa, Arturo. 1983. *El pensamiento político positivista y el gomecismo.* En Venezuela, Congreso de la República. 1983. El pensamiento político venezolano del siglo XX. Documentos para su estudio. Caracas. Pp. XI-XLIII.

Soto, Oscar David. 2006. *La cuestión agraria en Venezuela.* Mérida, ULA. 2 tomos.

Spillman, W.J. 1919. 2The Agicultural Ladder». *American Economic Review.* 9(1):170-179.

Stambouli, Andrés. 1980. *Crisis política. Venezuela 1945-1958*. Caracas, Ateneo. 336 p.

Strasma, John; Barquero, Francisco; Fernández, Edgar and Alden, Girón. 1999. *El Mercado de Tierras Rurales en Nicaragua*. Borrador. FAO, Roma.

Stiglitz, Joseph E 1998. «More Instruments and Broader Goals: Moving toward a Post-Washington Consensus». UNU/WIDER Annual Lecture.http://wider.unu.edu/stiglitz.htm.

Stiglitz, Joseph E. y Andreas Weiss. 1981. «Credit Rationing with Imperfect Information». *The American Economic Review,* 71(3):393-410.

Suárez, Naudy. 1977. *Programas políticos venezolanos de la primera mitad del siglo XX*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello. 2 tomos.

Swinnen, Johan F.M. 2002. *Political Reforms, Rural Crises, and Land Tenure: A Historic Analysis of Land Leasing and Tenure Reforms in Western Europe*. Leuven, Belgium: Policy Research Group.

Taylor H. C. y Taylor A. D. 1952. *The Story of Agricultural Economics in the United States (1840-1932)*. The Iowa State College Press, Ames. 1121 p.

Todd, Emmanuel. 2001 [1998]. *La ilusión económica.* Madrid, Suma de letras.378 p.

Todd, Emmanuel. 1996 [1994]. *El destino de los inmigrantes.* Barcelona (España): Tusquets Editores. 394 p.

Todd, Emmanuel. 1995 [1990]. *La invención de Europa*. Barcelona (España), Tusquets Editores. 571 p.

Torres, Ana Teresa. 2009. *La herencia de la tribu. Del mito de la Independencia a la Revolución Bolivariana.* Caracas, Editorial Alfa. 287 p.

Tovar, Esglaine. 2007. *Caracterización del acceso a la tierra y su transmisión sucesoral de los productores actuales en la comunidad «Las Limas» en el Estado Yaracuy, 2006.* Trabajo de grado. Maracay: Universidad de Venezuela, Facultad de Agronomía. 53 p.

Troconis, Luis. 1962. *La cuestión agraria en la historia nacional*. Caracas, Biblioteca de autores y temas tachirenses. 390 p.

Valdez, Alberto. 1975. *Investigaciones sobre un nuevo modelo de las relaciones campo-ciudad. El ejemplo de la Reforma Agraria en la cuenca del lago de Valencia (Venezuela).* Tesis de Doctorado de Tercer Ciclo, Universidad de París I, traducida y publicada en Caracas por el Instituto Agrario Nacional. 203 p.

Valdez, Alberto, 1971. I*ntento de análisis integral sobre el actual proceso de acaparamiento de tierras baldías, tradicionalmente indígenas, en el Amazonas Venezolano*. Primeras jornadas de desarrollo rural en Venezuela. Caracas, Colegio de Sociólogos y Antropólogos de Venezuela. 4-8 de mayo. Mimeo, 7 p.

Varela, Consuelo. 1988. «Farm Real Estate Market, Land Prices and Data Banks en Boussard», Jean M., (ed.), *Agriculture Socioeconomic Factors in Land Evaluation,* Luxemburgo, Comisión Económica Europea, pp. 173-178.

Vargas M. Francisco. 1975. *Agrarismo y Reforma Agraria*. Tesis Doctoral. Universidad de Carabobo.

Vásquez, Katiuska. 1998. *Caracterización de las operaciones y los agentes sociales del mercado informal de bienhechurías en el asentamiento campesino 'El Cortijo', Estado Aragua (1965-2000).* Trabajo de grado. Maracay, UCV, Facultad de Agronomía. 69 p. an.

Venezuela, Congreso de la República. 1983. *El pensamiento político venezolano en el siglo XX*. Caracas. 32 vol.

Venezuela, Corporación Venezolana de Fomento. 1948. Memoria anual.

Venezuela, Instituto Agrario Nacional, Procuraduría Agraria. 1973. *Bases Legales, Doctrina Administrativa*, Ante-Proyecto Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios. Caracas. 49 p.

Venezuela, Instituto Agrario Nacional. 1976., *Inventario nacional de tierras y beneficiarios de la reforma agraria.* Caracas, 3 vol.

Venezuela, Instituto Agrario Nacional, memorias anuales.

Venezuela, Instituto Agrario Nacional. 1970. *Resultados del programa de investigación de la tenencia.* Caracas. 3 vol.

Venezuela, Instituto Agrario Nacional, Departamento de Promoción, Sección Organizaciones Económicas. 1971. *Empresas Campesinas*. Informe mimeografiado. 45 p.

Venezuela, Instituto Agrario Nacional. Departamento de tierras. 1950-52. El I.A.N. et las relaciones de tenencia de la tierra en Venezuela. Caracas. Mimeo, 20 p.

Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría. Memorias anuales (años 1936 a 1997).

Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, Comisión de Reforma Agraria, Subcomisión de Economía. 1959. Informe de la Subcomisión. Caracas. 3 tomos.

Venezuela MAC-IAN, e Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. 1995. Evaluación de la reforma agraria. Caracas. 247 p.

Venezuela, Presidencia de la República, Comisión Especial para el Estudio de la Propiedad Inmobiliaria y el Régimen general de la Tenencia de la Tierra (CPEPIRGTT). 1977. Informe para el ciudadano Presidente de la República. Caracas. 2 tomos.

Venezuela, Presidencia de la República, Comisión de evaluación y reestructuración de los organismos de Reforma agraria. 1975. «Informe final». Caracas. 332 p.

Verbickas, Andreina. 2010. *Caracterización del tipo de familia y de la herencia de los derechos a la tierra en la Comunidad 13, Municipio Manuel Monge, Parroquia Yumare, Estado Yaracuy (2009).* Trabajo de grado. Maracay: Universidad de Venezuela, Facultad de Agronomía. 52 p, an.

Vila, Marco A., 1978. *Antecedentes coloniales de centros poblados de Venezuela,* Caracas, Universidad Central de Venezuela. 345 p.

Vila, Pablo, 1981. *El obispo Marti,* Caracas, Universidad Central de Venezuela. 2 tomos.

Williamson, J. 1993. «Democracy and the «Washington Consensus»». *World Development,* 21(8):1329-1336.

World Bank. 1992. *Venezuela: Land Markets, Land Reform, and Rural Land Ownership*. Washington. 64 p.

Wunderlich, 1976. «Property and the future of agriculture». En A*merican Journal of Agricultural Economists.* 58(5):946-952.

Zia, A. 1989. «Effective Cost of Rural Loans in Bangla Desh». *World Development.* 17(3):357-363.

ANEXOS

ANEXO 1
Un contrato antiguo de aparcería[161]

Traducido del texto francés correspondiente, el cual es a su vez una traducción de los caracteres jeroglíficos egipcios (escritura demótica) de un papiro de Tebas (26ª dinastía, 534 A. C.) expuesto en el Museo del Louvre (París, Francia).

«En el año 36 del rey Amasis, el primer mes de la temporada de verano. El padre divino Oudjahor, hijo de Diimenouenkhonsou, declaró al campesino del templo de Montou el maestro de Tebas, Padimontou hijo de Paouahimen y de Rourou su madre:

Te entregué en alquiler mis campos ubicados en el predio de Amón del distrito de Coros, al Oeste de la alta tierra de la granja de la leche de Amón, para ararlos del año 36 al año 37 con estas yuntas, en total seis vacas, o sea 5 vacas de ti y tus compañeros y una vaca mía; tu harás trabajar mi vaca mencionada más arriba.

Cuando la cosecha llegará en el año 37, yo tomaré una tercera parte de todos los cereales, de todas las hierbas que crecerán en los campos que habrás arado con este par de vacas mencionado más arriba. [Es esta tercera parte] a propósito de la cual hiciste un documento escrito al nombre de Reri, hijo de Diimenouenkhonsou, y de Khomsou, mi hermano, relativo al alquiler de los campos.

Haré que les escribanos del templo te dejen tranquilo en lo referido al impuesto del templo de Amon; y no podré hacer comparecer ante ti los escribanos contadores del grano en lo referido al impuesto del templo de Amón.

Los escribanos del templo de Amón medirán mis campos en mi nombre. En caso que me niegue a dejarte arar los campos mencionados más arriba del año 36 al año 37, a pesar de los derechos mencionados más arriba, te daré un [peso de 90 g] de plata de la tesorería de Tebas en metal fundido, sin exhibir ningún documento.»

[161] Reproducido de Delahaye 2003, 201.

ANEXO 2
¿»La tierra» y « li ch' och'": conceptos incompatibles?

«El espectro semántico de 'Tierra' abarca desde el planeta (el mundo), el país, la región, la patria, hasta el suelo, el terreno cultivable y, en una alusión teológica, el 'valle de lágrimas', antítesis del 'Cielo divino. Pero para el campesino ladino es más que nada el 'terreno', propiedad legitima, aunque rara veces legalizada; es decir, inscrita en el Registro de la Propiedad, privilegio de los 'ricos' con su acceso a los 'licenciados y al 'pisto'. No es un ser con vida, y tampoco piensan que es sagrada, aunque sí la llaman 'bendita', porque en ella se tiene que derramar el sudor de la gente que la cultiva: es un medio indispensable que permite conseguir comida para la familia. Cuando la pueden legalizar, aunque a medias, la consideran una propiedad, un bien de gran valor, como un medio de trabajo, o como algo que puede ser vendido con provecho. Por eso dicen que la tierra 'da para ganar', es una mercancía. También tiene un valor afectivo, porque es un valor de libertad y de orgullo, el lugar donde uno está feliz y 'tranquilo', donde 'nadie le puede mandar a uno'. 'Tierra' significa para el campesino ladino un continuo semántico amplio, pero sin contradicciones ni misterios (Macz/ Grünberg, 1999:64-66).

Pero 'li cho'ch' (término en q'eqchi', generalmente traducido por tierra, como un ejemplo característico del universo lingüístico maya), reúne características semánticas mucho más amplias y hasta contradictorias:

- Es un ser divino, con su personalidad propia y bisexual, es Nuestra Madre y Nuestro Padre, que exige respeto y dialogo ritual. Da comida (el elote, de espuma blanca, es consustancial a la leche materna), pero necesita agua, siente, habla y se puede enojar. Lleva un huipil con adorno (los cultivos) y se le da comida ritual en el 'watesinq' ('dar de comer') para pedir apoyo y protección, un gesto de reciprocidad. Es la profunda convicción de que no se puede pedir sin ofrendar algo. Y como el maíz es la planta más sagrada que la tierra regala, su cultivo es un ritual de diez pasos que comienza con 'li mayejak' ('las ofrendas'), sigue con 'li chapok pim' ('la selección del terreno'), la ceremonia de 'Q'awa Cruz' ('pidiendo lluvias para la siembra'), la ceremonia de 'Q'awa Tzuultaq'a' (regando por los cultivos a su dueño, el Señor Cerro-Valle), 'li k'alek' ('la roza'), 'li k'atok' ('la quema'), 'li auk' ('la siembra'), 'li aq'ink' ('la limpia'), 'li q'olok' ('la cosecha' o 'tapisca') y finalmente el 'xmuhel li hal', ('la reconciliación con el espíritu de la mazorca),

para cerrar el ciclo ritual (en su versión de los q'eqchi's cahaboneros, de tierras bajas, véase Macz/ Grünberg, 1999: 75-84).

- Es a la vez un bien de 'poder', símbolo de prestigio y valor, un 'regalo de los antepasados', que pertenece en grado diferentes a la comunidad, al patrilinaje (como patrimonio ancestral), y a la familia extensa y produce. Por un lado, según la lógica de la economía familiar, productos de subsistencia por otro, y según la lógico del mercado, productos para la venta. En cada caso existen reglas diferentes, pero nunca se deja el cultivo del maíz para el consumo familiar, por ser un elemento de identidad cultural y étnica. En algunos casos, como explica Davis (1997: a61) para los q'anjob'ales de Santa Eulalia, es la tierra y su clasificación de pertenencia que rige las relaciones sociales primarias en una comunidad, transformándose en el dibujo principal para el tejido social.

Pero la tierra también se puede convertir en mercancía, como tierra-parcela, como tierra-herencia, con su medida, escritura y registro según la «ley de Guatemala», de valor monetario negociable, y generando un conflicto de valores intrínseco, programado e ineludible que ha llevado incontables 'pleitos' por la tierra.»

Fuente: Reproducido de Grunberg, Georg. 2003. Tierras y territorios indígenas en Guatemala. 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). En Dinámicas agrarias en Guatemala, VI. 166 p. (pp. 72-73).

ANEXO 3
Evolución de la definición jurídica de la propiedad en Estados Unidos según John Commons (y casos concretos expuestos por Samuel y Bromley)

Commons explica en la introducción a las «Fundaciones legales del capitalismo» que su trabajo «trata únicamente de conceptos derivados de las decisiones de los tribunales ingleses y americanos, pero con un ojo puesto sobre los conceptos de los economistas importantes, desde los fisiócratas hasta los tiempos modernos» (Commons, 1924, vi). Para él, (Commons, 1944, pp. 6-7), el estudio de las mercancías «se relacionaba con los deseos y esfuerzos de individuos más que con grupos o asociaciones de individuos».... «Pero las últimas teorías han tomado en cuenta el surgimiento de compañías, sindicatos, asociaciones voluntarias de todo tipo,..., así como la intervención del gobierno a través de los impuestos, el poder de la policía, el poder de las leyes. En consecuencia, las últimas teorías tomaron en cuenta lo que puede ser de manera general llamado las Normas Vigentes de las Preocupaciones Corrientes, de varios nombres y formas, tales como el derecho consuetudinario, el derecho escrito, las normas comerciales, la ética de los negocios, los métodos de los negocios, las normas de conducta, y sucesivamente, lo que estos grupos de individuos asociados que gobiernan o regulan han elaborado para el manejo de las transacciones...Estos cambios,.... hacia las normas vigentes como los principio subyacentes de la economía han tenido un efecto profundo sobre el concepto de propiedad, cambiando el concepto de la posesión física de las cosas para el uso privado del propietario al principio del control de recursos limitados que otros necesitan usar y así en un concepto de propiedad intangible e incorporal que nace solamente de la reglas legales que regulan las transacciones. El cambio fue gradualmente realizado en la jurisprudencia Americana entre los años 1872 y 1897, y consistió en el cambio por la Corte Suprema de las definiciones de los términos de 'propiedad', 'libertad' y 'debido proceso', como estaban establecidos en la catorceava enmienda a la Constitución. Expone (Commons, 1924, pp. 8-36) los casos del Matadero (1872), Munn (1890), Allgeyer (1897) y Gleason vs Thaw (1911), en los cuales la Corte Suprema de los Estados Unidos cambia progresivamente el concepto de libertad económica (reconociéndole limitaciones cuando afectaría demasiado el bien común) y el de propiedad (desde la propiedad

física, de uso, a la propiedad comercial, de intercambio);

Samuels (1989, p. 1575) expone el caso Miller v. Schoene (1928): La Corte del estado de Virginia legiferó la destrucción de los cedros rojos (árboles ornamentales), que estén atacados por la roya y se encuentren a menos de tres kilómetros de plantaciones de manzanas, porque la enfermedad se propagaba a estos frutales y destruía sus hojas y frutas. Los propietarios de cedros rojos atacaron en justicia, en nombre del respecto de la propiedad privada, reclamando que «el estado estaba tomando o destruyendo su propiedad para el beneficio de los propietarios de plantaciones de manzanos, es decir no para el uso público, sino para el beneficio de otras personas privadas». Tanto la Corte estatal como la Corte Suprema fallaron a favor de los propietarios de manzanos. Samuels muestra como la Corte Suprema tuvo que elegir «un determinado interés en lugar de otro, et de tal manera estructuró el sistema de obligaciones recíprocas, el cual a su vez influenció la asignación de los recursos y la distribución del ingreso y de los bienes en el mercado. La asignación y la distribución son poder, o una estructura específica de derechos, y la estructura resulta parcialmente de la decisión legal.». Es decir que la Corte siguió modificando el contenido de la propiedad, después de los casos expuestos por Commons. Más tarde, Bromley (1972, p. 657) analiza el Caso Just v. Marinette County: En Wisconsin, un propietario de un pantano quiso rellenarlo pero el condado se lo prohibió, sin compensación. El caso fue a la Corte suprema del estado de Wisconsin, la cual refrendó la decisión del condado por motivos ambientales, debido al interés ecológico de los pantanos para la comunidad. Es otra restricción a la propiedad.

ANEXO 4
Cuenta detallada de los gastos incurridos por la abadía de Ambert para comprar una renta[162] (1379): costos de transacción en la Edad Media

Aquí están las puestas y los gastos incurridos por los religiosos de Ambert por la causa de la compra de la renta de Yerville.

Primeramente para tratar el mercado y ver y saber si la vendedora era de edad, dos de los hermanos de Ambert fueron a Montbléru 6 leguas más allá de Provins y allí se quedaron 8 días.

Para cada día se pide 8 soles, vale 64 soles.

Guillaume Lemoine, procurador de los susodichos religiosos, ha ido al sitio de Montbléru para concluir el mercado y reservar día de asamblea en París para el pago y establecer las letras, y por esto estuvo cinco días y por cada día pide 5 soles por sus gastos y los de su caballo.

Vale 25 soles.

El Prior de Ambert y Guillaume Lemoine fueron a París para realizar el dicho pago y firmar las letras y para esto se quedaron cinco días, para cada día piden por sus gastos y los de sus caballos 8 soles.

Vale 40 soles.

Por las actas de la venta y la factura vale 3 francos. Vale 48 soles.

Por las actas de amortiguación 11 francos, vale 8 libras 16 soles.

Por el vino del mercado bebido en París 2 francos, vale 32 soles.

Suma 19 libras 5 soles.[163]

---

[162] Fuente: Archives Nationales, París. Se trata de la compra de una propiedad inmobiliaria a una persona que recibirá una renta hasta su fallecimiento, lo que explica el viaje para «ver y saber si la persona era de edad»

[163] 31,06 «francos» de la época, es decir 5,18% del monto indicado de la venta de 600 «francos» (O.D.).

ANEXO 5
Carta de Vera ZASSOULITCH a Carlos Marx[164]
(Ginebra, 16 de Febrero de 1881)

Estimado ciudadano:

Usted no ignora que su «capital» goza de una gran popularidad en Rusia. A pesar de la confiscación de la edición, el poco de ejemplares que quedaron se leen y releen por parte de la masa de la gente más a menos instruida de nuestro país; hay hombres serios que lo estudian. Pero lo que usted probablemente ignora, es el papel que su «Capital» juega en nuestras discusiones respecto a la cuestión agraria y nuestra comuna rural. Usted sabe mejor que cualquier cuán urgente queda esta cuestión en Rusia. Usted sabe lo que de ello pensaba Tchrnychevski. Nuestra literatura avanzada, como los *Otetchestvnnye Zapiski* por ejemplo, sigue desarrollando sus ideas. Pero esta cuestión es de vida o muerte, a mi parecer, sobre todo para nuestro partido socialista. De tal o tal otra manera de ver sobre esta cuestión depende incluso el destino personal de nuestros socialistas revolucionarios. Uno de los dos: o bien esta comuna, liberada de las exigencias desmesuradas del fisco, de los pagos a los señores y de la administración arbitraria, es capaz de desarrollarse en la vía socialista, es decir, de organizar poco a poco su producción y su distribución de los productos sobre las bases colectivas. En este caso el socialista revolucionario debe sacrificar todas sus fuerzas a la liberación de la comuna y su desarrollo.

Si, al contrario, la comuna está destinada a perecer. No queda al socialista como tal sino entregarse a cálculos más o menos fundados para encontrar dentro de cuantas decenas de años la tierra del campesino ruso pasara de sus manos a las de la burguesía, dentro de cuantos centenares de anos, tal vez, el capitalismo alcanzara en Rusia el desarrollo similar al de Europa Occidental. Deberá entonces hacer la propaganda únicamente en los trabajadores de las ciudades quienes, por consecuencia de la disolución de la comuna, serán continuamente ahogados en la masa de los campesinos, la cual será botada sobre el pavimento de las grandes ciudades a la búsqueda de un salario.

---

[164] Esta carta y la siguiente son traducidas por el autor de Marx, Karl. 1978. Œuvres, Economie. París, Gallimard. Tomo 2, pp. 1556-1558.

En los últimos tiempos, oímos a menudo decir que la comuna rural es una forma arcaica, que la historia, el socialismo científico, en una palabra todo lo que hay de más indiscutible, condenan a fallecer. La gente quien predica esto se dice sus discípulos por excelencia: «Marxistas». El más fuerte de sus argumentos es a menudo: «Es Marx quien lo dice».

«Pero, ¿cómo deduce esto usted de su capital? No trata de la cuestión agraria, y no habla de Rusia», les refutamos.

«Lo hubiera dicho, si hablase de nuestro país», replican sus discípulos tal vez un poco temerarios. Entenderá pues, ciudadano, hasta cual punto su opinión sobre esta cuestión nos interesa, y que gran servicio nos prestaría si expusiese sus ideas acerca del destino posible de nuestra comuna rural y de la teoría de la necesidad histórica para todos los países del mundo de pasar por todas las fases de la producción capitalista.

Tomo la libertad de rogarle, ciudadano, en el nombre de mis amigos, de aceptar prestarnos este servicio.

Si el tiempo no le permite exponer sus ideas sobre estas cuestiones de manera más o menos detallada, háganos por favor el placer de hacerlo en forma de una carta que me permitirá usted traducir y publicar en Rusia.

Reciba, ciudadano, mis respetuosos saludos,

Vera Zassoulitch

Respuesta de Marx a Vera Zassoulitch[165]

(Londres, 8 de Mayo de 1881).

Querida ciudadana,

Una enfermedad de nervios que me ataca periódicamente desde los últimos diez años me impidió contestar más temprano a su carta del 16 de Febrero. Lamento no poder darle una exposición sucinta y destinada a la publicidad de la cuestión que me hizo el honor de proponerme. Hace meses que ya prometí un trabajo sobre el mismo tema al comité de San Petersburgo. Sin embargo espero que estas pocas líneas sean suficientes para no dejarle ninguna duda sobre el malentendido respecto a mi pretendida teoría.

Analizando la génesis de la producción capitalista, dije: «En el fondo del

[165] Ver los tres borradores de esta carta – obras escogidas Marx – Engels. Editorial Progreso – Tomo III.

sistema capitalista, existe pues la separación radical del productor de los medios de producción… La base de toda esta evolución, es la expropiación de los productores. No se ha cumplido todavía radicalmente sino en Inglaterra pero todos los demás países de Europa Occidental siguen el mismo movimiento» (el capital, edición Francesa, p. 135).

La «fatalidad histórica» de este movimiento está expresamente restringida a los países de Europa Occidental- El porqué de esta restricción es indicado en esta parte del capítulo XXXII:

«La propiedad privada fundada en el trabajo personal va a ser suplantada por la propiedad privada capitalista fundada en la explotación del trabajo de los demás, sobre el asalariado» (1, C, p. 340).

En este movimiento occidental, se trata pues de la transformación de una forma de propiedad privada en otra forma de propiedad privada. En lo que se refiere a los campesinos rusos, se tendría más bien que transformar su propiedad común en propiedad privada.

El análisis dado en el capital no ofrece pues razones ni a favor ni en contra de la vitalidad de la comuna rural, pero el estudio especial que hice de ella, y cuyos materiales busqué en los originales, me convenció que esta comuna es el punto de apoyo de la regeneración social de Rusia, pero, para que pueda funcionar como tal, habría primero que eliminar las influencias dañinas que la asaltan de todos los lados, y después asegurarle las condiciones normales de un desarrollo espontáneo.

Tengo el honor, querida ciudadana, de ser su todo devoto,

Karl Marx

ANEXO 6
Fuentes primarias

Este anexo detalla las fuentes primarias utilizadas para la redacción de este libro. Han sido compiladas desde 1975 en el marco de sucesivos proyectos de investigación.

MEMORIAS E INFORMES DE INSTITUCIONES PÚBLICAS

Están indicados en la bibliografía del presente libro.

ARCHIVOS DE INSTITUCIONES PÚBLICAS:

Registro de la Propiedad Inmobiliaria:

Se consultó el protocolo 1 de los años 1900 hasta 2000, en el Registro Subalterno (a veces en el Registro Principal, en la capital del estado correspondiente) de los seis distritos estudiados indicados en el capítulo 2 (Zamora, estado Aragua; Zaraza, estado Guárico; municipio Bailadores, distrito Rivas Dávila, estado Mérida; Colón, estado Zulia; Páez, estado Apure; Colón, estado Zulia). Se recopilaron los datos de todas las transacciones registradas en terrenos agrícolas de superficie mayor de 5000 m^2 (2.000 m^2 en Bailadores), de compraventa, de otorgamiento de hipotecas, de arrendamiento, y de otorgamiento de títulos supletorios (o de «contratos de obras», que también reconocen, específicamente en el distrito Colón, la posesión de bienhechurías agrícolas fomentadas en terreno público). En Bailadores y Colón, se recopilaron las operaciones de un trimestre de cada año, seleccionado aleatoriamente, debido a la gran cantidad de transacciones observada en estos dos distritos, y se multiplicaron los resultados por 4 para cada año.

No se recopilaron las operaciones correspondientes a las sucesiones, registradas en el protocolo 4, debido a la casi desaparición de su registro a partir de los años 1960 (ver Delahaye, 1995).

Archivos del Instituto Agrario Nacional

Archivo de adquisición de tierras:Conservaba los expedientes de cada terreno cuya expropiación o adquisición por el IAN ha sido solicitada o realizada. Cada expediente contenía datos sobre el terreno correspondiente, es decir, en general, un informe técnico que indica una superficie, un avalúo, unos elementos de información sobre la naturaleza del derecho de propiedad, la cadena de propiedad

que se había podido reconstituir en cuanto al terreno, y las solicitudes campesinas realizadas sobre este terreno que se había reconstituido.Los datos históricos sobre el origen y la transmisión de la propiedad fueron utilizados en los capítulos 3 y 4.

Los datos de adquisición de terrenos por el IAN, dotación y regularización de la tenencia (número de beneficiarios, superficie adjudicada) se obtuvieron de distintas fuentes. Una de ella era el Departamento de Estadística del IAN, el cual fue suprimido en los años 1990. Otras eran más esporádicas y no siempre concordaban (informes varios, memorias anuales, del IAN etc.). La evaluación de la reforma agraria realizada en 1995 por el Ministerio de Agricultura y Cría, el Instituto Agrario Nacional, y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas produjo una base de datos bastante confiable sobre los otorgamientos de dotaciones y regularizaciones de tenencia en tierras del IAN entre 1960 y 1992.

Archivos de implementación del Decreto 350 (1974): Los expedientes de implementación del decreto estuvieron disponibles hasta el año 1980.

Archivos de la Dirección del Catastro Rural

Esta Dirección perteneció al Ministerio de Agricultura y Cría, y, en los últimos años del siglo 20, al Ministerio del Ambiente. Sus archivos contenían información muy valiosa sobre la formación histórica de la propiedad territorial en el país. Lamentablemente parecen haber sido dañados en el incendio de las oficinas correspondientes, en la Torre Este del Parque Central, en 2004. Se recopilaron exhaustivamente los datos de los datos que reposaban en los archivos siguientes:

Archivos de enajenaciones y adjudicaciones de baldíos desde 1822, no completamente exhaustivos en la medida en la cual algunas enajenaciones reportadas en el archivo de tierras del IAN no aparecen en el archivo correspondiente del Catastro Rural. Contienen superficie, fecha, nombre del beneficiario,

Archivo de inspecciones realizadas por la Dirección, como requisito para el otorgamiento de títulos supletorios, exhaustivo a partir de 1970 (ver capítulo 4). Contienen superficie y características de las bienhechurías, fecha de su establecimiento, nombre del beneficiario.

ENCUESTAS DE TERRENO

Fueron realizadas en al marco de varios proyectos de investigación financiados por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (*CONICIT), y el Consejo de Desarrollo Científico e Humanístico de la* Universidad Central de Venezuela, así como de trabajos de grado indicados en la bibliografía.

ANEXO 7
El contenido del derecho de propiedad según dos fuentes: Honoré y Colin *et al*
(Traducción libre del autor O. D.)

Honoré (1961, pp. 113-128) distingue no menos de once derechos constitutivos de la propiedad:

1. El derecho de posesión, el cual consiste (p. 116) en «tener el control físico exclusivo de una cosa». Honoré lo divide, a su vez, en dos: (1) el derecho de acceder a este control; y (2) el derecho de conservar este control, es decir que «otros no podrían interferir sin permiso». Precisa al respecto: «A menos que un sistema legal disponga algunas reglas y procedimientos para conseguir estos objetivos, no se puede decir que existe protección de la propiedad.» Alude sin embargo a la posibilidad de coexistencia de varios derechos sobre un bien: «No quiere decir, evidentemente, que un propietario tiene necesariamente el derecho de excluir a cualquiera persona de su propiedad.»

2. El derecho de usar, siendo el uso entendido como (p. 116): «Uso y disfrute personal de la cosa apropiada por parte de su propietario», dentro de las limitaciones existentes.

3. El derecho de gerenciar, definido como (p. 116) «decidir cómo y por quien puede ser usada la cosa apropiada.» Este descansa legalmente sobre una serie de poderes, principalmente de permitir actos que si no serían ilegales, y poderes de contratación: permitir el acceso de terceras personas sobre la tierra de uno, de utilizar las cosas de uno, de definir los límites de tal permiso, y de contratar (...) en relación con el uso y explotación de la cosa...».

4. El derecho al ingreso generado a partir de la cosa apropiada (p. 117).

5 El derecho al capital, definido como (p. 118) «poder alienar la cosa y libertad para consumir, desperdiciar o destruir la cosa entera o parte de ella».

6. El derecho a la seguridad, que define como (p. 119) el derecho «a poder considerar seguir indefinidamente siendo propietario, si lo quiere, y si sigue siendo solvente». «Legalmente, esto es concretamente la protección frente a la expropiación, basada en normas que garantizan, a parte de la bancarrota y la ejecución de deudas, que la transmisión de la propiedad se realiza con al consenso

[del propietario].» Alude a la expropiación por el Estado, que es lícita cuando «una apropiada compensación» se paga.

7. La característica de transmisibilidad ilimitada en el tiempo (p. 120), la cual comprende dos elementos: facultad de transmisión (a los sucesores, *ad infinitum*) y ausencia de término para esta facultad.

8. La ausencia de término; es la segunda parte de la transmisibilidad: (p. 121) es indefinida, salvo (p. 122) «algunas contingencias tales como bancarrota, venta por ejecución [por deudas], o expropiación por el Estado».

9. La prohibición de un uso dañino a terceros (p. 123).

10. La posibilidad de ejecutar: se trata (p. 123) de la «posibilidad de quitarle sus bienes al propietario por deuda, o por ejecución de un juicio de deuda o por insolvencia. Sin tal posibilidad el desarrollo del crédito no pudiera tener lugar y la propiedad sería... un instrumento a través del cual el propietario pudiera defraudar a sus acreedores.» Puede ser llamado también «ejecutabilidad». «...parece constituir uno de los ingredientes inherentes a la idea liberal de propiedad.»

Para Honoré, los intereses que definen las características de la propiedad descritas en las precedentes líneas se consideran usualmente «intereses mayores», que contrastan con los «intereses menores» (p. 124: «servidumbres, arriendos, permisos, propiedad especial, simple detención»). «No se trata ahora del tópico de los casos de propiedad dividida - casos en los cuales las características normales están divididas de tal manera que levantan una duda de cuál de dos o más personas con intereses podría ser llamada propietario. Llegamos a los casos más sencillos donde la existencia de un interés de B sobre una cosa incluso cuando restringe los intereses de A, no cuestiona la propiedad de A sobre la cosa». Agrega (p. 125) que... «las características normales de la propiedad pueden aplicarse al propietario de un interés menor.»

11. El carácter residual de los intereses menores (p. 127) corresponde para Honoré a los casos en los cuales dichos intereses, cuando son detenidos por otras personas, y cuando su lapso de vigencia termina, vuelven al propietario de la cosa. Da como ejemplo el caso de los arriendos y subarriendos de tierra. Pero allí Honoré precisa que llegamos a situaciones más complicadas, las que llama (p. 128) «aguas turbias de la propiedad dividida»....

En este texto Honoré pretende ofrecer una visión exhaustiva de los distintos derechos de propiedad en términos generales. Esta no aplica a los derechos de propiedad de la tierra, los cuales corresponden justamente a la «propiedad dividida» entre varios derechos. Sin embargo su texto da una visión de la multiplicidad y complejidad de los derechos.

Colin et al. (2009, p. 11, nota 9) describen el «paquete de derechos» («*faisceau de droits*» en francés, «*bundle of rights*» para las anglo-sajones) y distinguen los siguientes derechos:

- Derecho de uso;
- Derecho de obtener un ingreso del uso;
- Derecho de modificar, mejorar, el recurso tierra;
- Derecho de delegar el uso de la tierra a título provisional o sin término específico, mercantil (arriendo, aparcería, hipoteca, renta en trabajo) o no mercantil (préstamo);
- Derecho de alienación (venta, donación, transmitir vía herencia);
- Derecho de recibir la herencia;
- Derecho de administración («en el sentido de 'definir los derechos de los demás'»): «control de los derechos de los demás en cuanto al uso, la delegación, la inversión, al hecho de obtener una ganancia, a la alienación, a la designación del heredero.»

ANEXO 8
Variables e indicadores

MERCADO

VARIABLES	INDICADORES
Formación de un mercado nacional	Existencia de transacciones en todas las regiones
	Fluctuación de los precios "al unísono" entre regiones:
	Índice de correlación de los precios en las regiones;
	Coeficiente de variación anual de los precios en una región.
Mercantilización de la tierra	Conformidad de la propiedad con normativa
	Indicación de
	Ubicación;
	Superficie (uso sistema métrico);
	Límites
	Precio corresponde a características objetivas del terreno
	Estatuto de la tierra (transable o no)
	Relación monto total hipotecas/monto total ventas
	Existencia mercado informal en tierras públicas
Transparencia del mercado:	Acceso a la información para los agentes sociales que compran y venden
	Estado del Catastro
	Estado del Registro de la Propiedad
Atomicidad, fluidez del mercado	Concentración de la propiedad (estructura por tramos de superficie; índice de Gini.
	Evolución del tamaño de los terrenos vendidos.
	Estatuto de la tierra (transable o no)
Actividad del mercado	Movilidad de la tierra en el mercado (% SEA vendido anualmente)
Operaciones	Compraventas (frecuencia, % SEA, precio/ha)
	Hipotecas (frecuencia, % SEA, monto/ha)
	Otorgamiento de títulos supletorios (frecuencia, % SEA)
	Arrendamientos (frecuencia, % SEA, monto/ha)

LATIFUNDIO

Existencia del latifundio	Proporción de fincas con S > 1.000 ha
	Marco legal de relaciones laborales (ley del trabajo, existencia sindicatos, forma de pago del salario.
	Existencia de relaciones de dependencia personal a nivel local o regional
	Permanencia de la tierra en la misma familia

TRASPASO DE DERECHOS DE PROPIEDAD POR EL ESTADO (TITULACÍON: ADJUDICACIONES, VENTAS, ETC.)

Características generales	**Superficie de las tierras públicas (% SEA)**
Reforma agraria	Ritmo anual (número, % SEA)
	Existencia prohibición vender tierras adjudicadas
	Cumplimiento de esta prohibición (existencia o no de un mercado informal)
	Tipo de adjudicación
	Tipo beneficiario
Mercedes coloniales	Indicaciones en bibliografía
	Otorgadas gratuitamente (al inicio) o en venta (los últimos años) Fundación Polar, tomo 2, p. 911
Composiciones coloniales	Indicaciones bibliográficas
Tolerancia a la ocupación	Crítica de datos censales tierras ocupadas
Formalización de la ocupación	Títulos supletorios (marco legal, frecuencia, % SEA)
	Contratos de obras
Venta por el Estado	Enajenaciones de baldíos (frecuencia, % SEA)
	Venta “Bienes restituidos a la Nación (1936-1957; frecuencia y % SEA)
Cesión gratuita de tierras públicas	Adjudicaciones de baldíos (frecuencia, % SEA)

TRANSRERENCIA INTRAFAMILIAR

Relación padres hijos	Nº generaciones en el hogar
Modo de herencia	Tipo de reparto de la herencia
	Destino casa paternal
Tipo de familia	Nº generaciones en el hogar, tipo de reparto de la herencia
Ventas ficticias intrafamiliares	Actas de ventas entre familiares (según características del acta RPI)
Cumplimiento marco legal	Existencia de actas en el protocolo 4 del RPI (frecuencia, superficie)

ANEXO 9
Estados y distritos correspondientes a las regiones agrícolas históricas

PERÍODO AGROEXPORTADOR

REGIÓN DE PRODUCCIÓN FAMILIAR
En Anzoátegui, Dttos Bolívar y Sotillo.
En Barinas, Dtto Bolívar.
En Falcón, Dttos Bolívar, Falcón, Federación, Petit.
En Lara, Dtto Morán.
Mérida (salvo Dttos Sucre y Tovar).
En Monagas, Dttos Acosta, Caripe, y Piar.
En Portuguesa, Dtto Sucre.
Sucre.
Táchira.
Trujillo.
REGIÓN DE HACIENDAS
Aragua (salvo Dtto Urdaneta).
Carabobo.
Distrito Federal.
Falcón (salvo Dttos Bolívar, Falcón, Federación, Petit).
En Guárico, Dtto. Monagas.
Lara (salvo Dtto. Morán).
Miranda.
Yaracuy.
REGIÓN DE HATOS
Anzoátegui (salvo Dttos Bolívar y Sotillo).
Apure.
En Aragua, Dtto Urdaneta.
Barinas (salvo Dtto Bolívar).
Cojedes.
Guárico (salvo Dtto Monagas).
Monagas (salvo Dttos Acosta, Caripe, y Piar).
Portuguesa (salvo Dtto Sucre).

Fuente: Superposición del mapa de la estructura administrativa territorial de Venezuela con el mapa de las áreas ocupadas por los patrones de ocupación del espacio (Ríos y Carvallo 1990, mapa II-1. A pesar que el Estado Sucre aparece como área del patrón «rural disperso» en este mapa, lo incluimos en el «urbano disperso», tal como aparece en el mapa III-1).

1936-2013

REGIÓN DE PRODUCCIÓN FAMILIAR
En Barinas, Dtto Bolívar.
En Falcón, Dttos Bolívar, Falcón, Federación, Petit .
En Lara, Dtto Morán.
Mérida (salvo Dttos Alberto Adriani y Sucre).
En Monagas, Dttos Acosta, Caripe, y Piar.
En Portuguesa, Dtto Sucre.
Sucre.
Táchira (salvo Dttos Ayacucho, Bolívar, Jauregui, Uribante).
Trujillo (salvo Dtto Betijoque).
REGIÓN DE HACIENDAS
Aragua (salvo Dtto Urdaneta).
Carabobo.
Distrito Federal.
Falcón (salvo Dttos Buchivacoa, Bolívar, Democracia, Falcón, Federación, Mauroa, Petit, Silva).
En Guárico, Dtto. Monagas.
Lara (salvo Dtto. Morán).
Miranda.
Yaracuy (salvo Dtto Bolívar).
REGIÓN DE HATOS
En Anzoátegui, Dttos Bruzual, Cajigal, Miranda, Monagas, Peñalver.
En Aragua, Dtto Urdaneta.
Apure (salvo Dtto Páez).
Barinas (salvo Dtto Bolívar).
Cojedes (salvo Dtto Anzoátegui).
Guárico (salvo Dttos Mellado, Miranda y Monagas).
Monagas (salvo Dttos Acosta, Caribe, Cedeño, Maturín, Piar y Sotillo).
Portuguesa (salvo Dttos Sucre, Araure, Esteller, Ospino, Turén.
REGIÓN DE NUEVA AGRICULTURA
En Anzoátegui, Dttos Anaco, Aragua, Bolívar, Freites, Guanipa, Independencia, Libertad, Simón Rodríguez, Sotillo.
En Apure, Dtto Páez (colonización reciente, en municipios Guasdalito, Urdaneta y San Camilo).
En Cojedes, Dtto Anzoátegui.
En Falcón, Dttos Buchivacoa, Democracia, Mauroa, Silva.

En Guárico, Dttos Mellado y Miranda.
En Mérida, Dttos Alberto Adriani y Sucre.
En Monagas, Dttos Maturín y Sotillo.
En Portuguesa, Dttos Araure, Esteller, Ospino, Turén.
En Táchira, Dttos Ayacucho, Bolívar, Jauregui y Uribante.
En Trujillo, Dtto Betijoque.
En Yaracuy, Dtto Bolívar (colonización reciente en tierras públicas).
Zulia.

Fuente: Delahaye 2001 y 2003, a partir de la superposición del mapa de la estructura administrativa territorial de Venezuela con el mapa de las áreas ocupadas por los patrones de ocupación del espacio (Ríos y Carvallo 1990, mapa III-1). Se incluye en la región de nueva agricultura algunos distritos (Dtto Miranda - Edo. Guárico, Dtto Bolívar - Edo. Yaracuy, y Dtto Páez - Edo. Apure), además de los incluidos en Ríos y Carvallo, debido al desarrollo de explotaciones comerciales de tamaño mediano a partir de los años 1950.

ANEXO 10
Las adjudicaciones en el siglo 19.[166]

Cuadro A.10.1. Venezuela: Número y promedio superficial de las adjudicaciones de baldíos entre 1900 y 1935 registradas en el Catastro Rural por región agrícola

	N	SP	SPC37	ST	SA	% ST/SEA1937
R. de haciendas	22	1.075,30	2.965,20	23.657	657,1	0
R. de hatos	171	384,3	42,1	65.714	1.825,40	0,14
R. de prod. familiar	103	1.078,00	163,2	111.034	3.084,30	0,13
Estado Bolívar	6	1.551,80	5.170,50	9.311	258,6	0,01
Estado Zulia	78	1.049,80	729,5	81.887	2.274,60	0,44
Total	380	767,3	327,7	291.603	8.100,10	0,04

Fuente: Delahaye (2003) a partir de los archivos de adjudicaciones del Catastro Rural.

Notas: N = Número de adjudicaciones durante el período.
SA = Superficie adjudicada anualmente (ha).
SP = Superficie promedio por adjudicación (ha).
ST = Superficie total de las adjudicaciones en el período (ha).
SPC37 = Superficie promedio de las explotaciones en la región o el Estado, según los censos agrícola y pecuario de 1937 (ha).

[166] Recordemos que para este estudio, el siglo 19 cubre el período 1821-1935. Las adjudicaciones se iniciaron con la Ley de Baldíos de 1901.

Cuadro A.10.2. Venezuela: Adjudicaciones en el Macizo Oriental (1900-1935)

Estado	Distrito	N	SP	ST
Sucre	Todos	62	346,9	21.509
Anzoátegui	Bolívar	17	103,8	1765
Monagas	Acosta	16	86,6	1.385
	Piar	5	161,6	808

Fuente: Delahaye (2003) a partir de los archivos de adjudicaciones del Catastro Rural.

Notas: N = Número de adjudicaciones durante el período.
SP = Superficie promedio por adjudicación (ha).
ST.=.Superficie total.
No se indican los distritos Caripe (Monagas) y Sotillo (Anzoátegui) que pertenecen al Macizo Oriental, pero no presentan adjudicaciones en el período estudiado.

ANEXO 11
Algunos datos sobre atribuciones de Haberes militares[167]

Expedientes del Archivo de Adquisición de Tierras del Instituto Agrario Nacional con indicación de atribución de haber militar

POR ESTADO

Estado	Número total	Superficie total (ha)	Superficie promedio (ha)
Apure	2	6944	3472
Barinas	17	146229	86026
Sucre	3	371	127
Yaracuy	1	5000	5000

Fuente: Expedientes de adquisición de tierras del Instituto Agrario Nacional.

POR FECHA

Fecha	1809	1819	1824	1825	1826	1828	1829	1832	1834	1835	1920(¿?)	Sin fecha	Total
Número	1	1	6	2	1	3	2	1	1	3	1	1	23
CDCH[a]								0	1	0			1

Notas: La fecha indicada corresponde a las indicaciones de los informes jurídicos realizados por el Instituto Agrario Nacional.. [a]Número de casos (años 1831-1835) recopilados en informe Hacienda (CDCH-UCV 1971).
Fuente: Expedientes de adquisición de tierras del Instituto Agrario Nacional.; CDCH-UCV 1971
Indicaciones en CDCH-UCV 1971.
Tierras baldías adjudicadas como haberes militares (esta relación se supone exhaustivo) en cumplimiento decreto 5 de agosto 1830 que disponía en su art. 13 la realización de un estado general de las adjudicaciones realizadas a título de haberes militares (Documento 90, 213):
1831, 1832: 41.536,82 ha en los dos años 1831-1832 (Apure, Miranda, Barinas, Sucre, Falcón, Zulia).
1833: 19 en 63.264 ha, en Portuguesa, Miranda, Sucre, Falcón, Apure y Barinas.
1834: 9 en 63.096 ha en Barinas y Sucre.
1835: 16 en 41.920 ha en Miranda, Sucre y Apure.

[167] Fuente: Delahaye, 2003.

ANEXO 12
Las enajenaciones de baldíos en el siglo 19: Indicaciones de varias fuentes

Cuadro A.12.1. Venezuela: baldíos enajenados entre 1820 y 1936 (superficie en ha)

Estado	Memoria MAC 1936	Datos del Catastro Rural	
	(Superficie)	Superficie (ha)	Número
Anzoátegui	720.105	400.245	211
Apure	393.356	344.372	27
Aragua	39.341	5.677	26
Barinas	148.279	238.785	70
Bolívar	194.095	1.084.104	167
Carabobo	10.197	9.043	4
Cojedes	5.934	5.394	3
Falcón	55.812	83.649	37
Guárico	147.293	145.389	25
Lara	137.349	152.853	93
Mérida	14.283	25.166	64
Miranda	58.107	39.340	33
Monagas	231.244	332.653	96
Nueva Esparta	9.581	0	0
Portuguesa	161.694	47.333	45
Sucre	141.802	118.317	207
Táchira	30.829	25.346	23
Trujillo	77.247	80.416	55
Yaracuy	55.943	68.873	54
Zulia	248.499	320.071	292
T. F. Amazonas	3.750	3.925	3
T. F. Delta Amacuro	10.000	5.000	3
Total Venezuela	**2.895.460**	**3.302.098**	**1.598**

Fuentes:Delahaye, 2003, a partir de Memoria MAC 1936 y Dirección Nacional del Catastro.

Correspondencias entre la fuente del Catastro rural y los datos reproducidos en CDCH-UCV 1971 (indicados por página y número de documento)

Página 405 (documento 179: Informes mandados por las provincias):

De 14 enajenaciones indicadas en 1848-1850, tres aparecen en el archivo del Catastro, en setiembre 1852).

Página 409 (documento 180): de 17 «títulos de propiedad de tierras baldías, expedidos en cumplimiento de la Ley de 10 de abril de 1848», ninguno aparece en el archivo del Catastro.

Página 479-484 (documento 225): terrenos baldíos «acusados» a partir del 01-01 1852.

Provincia	Número de terrenos acusados*	Número en archivo del catastro
Caracas	4	0
Trujillo	4	0
Barinas	9	2
Apure	5	0
Barcelona	26	0
Aragua	0	0
Guayana	0	0
Margarita	0	0

*Terrenos baldíos en trámite de enajenación o enajenados.

Página 485-487 (doc. 227) Relación de enajenaciones entre enero 1849 y setiembre 1852.

Año	Número en Catastro	Número en CDCH-UCV y Catastro	Número en CDCH-UCV
1849	3	3	n.d.*
1850	0	0	n.d.
1851	7	4	n.d.
1852	11	5	n.d.
Total	21	12	77

* No disponible

Cuadro A.12.2. Venezuela: Número y promedio superficial de las enajenaciones de baldíos entre 1821 y 1936 registradas en el Catastro Rural o indicadas en expedientes del archivo de adquisición de tierras del IAN*****

Tramo de fecha	N	SP (ha)	ST (ha)	SPA (ha)	% SEA	% anual
1821- 1829	12	3.961,55	43.577,10	4.841,90	0,19	0,02
1830-1839	27	2.336,29	63.079,83	6.307,98	0,27	0,03
1840-1849	6	2.543,89	15.263,34	1.526,33	0,07	0,01
1850-1859	40	3.346,88	133.875,28	13.387,52	0,59	0,06
1860-1869	31	22.629,16	701.504,62	70.150,46	3,07	0,31
1870-1879	17	8.718,48	148.214,20	14.821,42	0,65	0,07
1880-1889	206	3.759,98	774.555,76	77.455,58	3,39	0,34
1890-1899	341	2.225,79	758.993,88	75.993,38	3.32	0,33
1900-1909	88	1.793,93	157.865,42	15.786,54	0,69	0,07
1910-1919	377	1.748,80	659.299,19	65.929,92	2,89	0,29
1920-1929	229	1.893,46	433.601,37	43.360,14	1,9	0,19
1930-1935	87	1.585,28	137.920,34	22.986,32	0,6	0,1
1821-1899	*680*	*3.880,98*	*2.639.064,01*	*33.405,87*	*11,56*	*0,15*
1900-1935	*781*	*1.778,09*	*1.388.686,32*	*38.574,62*	*6,08*	*0,17*
1821-1935	**1.461**	**4.839,32**	**4.027.750,33**	**71.980,49**	**17,64**	**0,14**

·*95 enajenaciones de este total están reportadas en los expedientes de adquisiciones de tierras del IAN, y no se encuentran en la lista de enajenaciones del catastro rural.

Fuentes: archivos de enajenación de baldíos del Catastro Rural. Censos agrícola y pecuario de 1937. Cálculos propios.

Notas: N = Número de enajenaciones durante el período.
SP = Superficie promedio de las enajenaciones (ha).
ST = Superficie total de las enajenaciones durante el período.
SPA = Superficie promedio enajenada anualmente
% SEA = Porcentaje de ST en la Superficie total de las Explotaciones Agrícolas y Pecuarias en 1937 (22.830.669,0 ha).
% anual = Porcentaje enajenado anualmente de la SEA de 1937.

No están en este cuadro las siguientes enajenaciones: 44 sin fecha; 3 con fecha entre 1809 y 1819, 21 con fecha posterior a 1935.

292 en el Estado Zulia, en 914.300,85 ha (82 antes de 1900 en 530.072,1 ha; 198 en 1900-1935 en 372.057,35ha). La SEA del Estado Zulia en 1937 era de 517.928,88 ha.

167 en el Estado Bolívar en 3.190.077ha (77 antes de 1900 en 2.970.297,66 ha; 88 en 1900-1935 en 216.322,92ha). La SEA del Estado Bolívar en 1937 es de 3.278.122,92 ha.

Cuadro A.12.3. Venezuela: Número y promedio superficial de las enajenaciones de baldíos entre 1821 y 1936 registradas en el Catastro Rural, en la región de haciendas

Tramo de fecha	N	SP (ha)	ST (ha)	SPA (ha)	% SEA	% anual
1821-1829	0	0	0	0	0	0
1830-1839	1	7.100,00	7.100,00	710	0,3	0,03
1840-1849	1	194,8	194,8	19,5	0	0
1850-1859	17	1.649,40	28.039,50	2.804,00	1,2	0,12
1860-1869	8	2.677,00	21.416,30	2.141,60	0,9	0,09
1870-1879	5	1.499,10	7.495,30	750	0,3	0,03
1880-1889	12	1.524,30	18.291,60	1.829,10	0,8	0,08
1890-1899	58	2.136,00	123.886,60	12.388,70	5,1	0,51
1900-1909	8	606,4	4.851,50	485,2	0,2	0,02
1910-1919	49	1.276,80	62.562,00	6.256,20	2,6	0,26
1920-1929	57	1.501,30	85.573,20	8.557,30	3,5	0,35
1930-1935	17	1.016,10	17.273,80	1.727,40	0,7	0,07
1900-1935	*131*	*1.322,60*	*173.260.5*	*4.812,80*	*7.1*	*0.20*
Total 1821-1935	**233**	**1.629,50**	**379.684,60**	**3.301,60**	**15.6**	**0,14**

Fuente: archivos de enajenación del Catastro Rural. Censos agrícola y pecuario de 1937. Cálculos propios.

Notas: N= Número de enajenaciones durante el período.

SP= Superficie promedio de las enajenaciones (ha).

ST= Superficie total de las enajenaciones durante el período.

SPA = Superficie promedio enajenada anualmente.

% SEA = Porcentaje de ST en la Superficie de las Explotaciones Agrícolas y Pecuarias en la región de hacienda en 1937 (13.557 explotaciones en 2.435.407 ha; superficie por explotación: 179,6 ha).

% anual = Porcentaje enajenado anualmente de la SEA de 1937.

2 expedientes no tienen indicación de fecha.

Cuadro A.12.4. Venezuela: Número y promedio superficial de las enajenaciones de baldíos entre 1821 y 1936 registradas en el Catastro Rural, en la región de hatos

Tramo de fecha	N	SP (ha)	ST (ha)	SPA (ha)	% SEA	% anual
1821-1829	9	4.840,10	43.501,10	4.440,10	0,3	0,03
1830-1839	20	2.449,90	48.997,00	4.899,70	0,3	0,03
1840-1849	4	3.750,00	15.000,00	1.500,00	0,1	0,09
1850-1859	17	3.936,20	66.915,50	6.691,60	0,4	0,04
1860-1869	15	9.817,50	147.261,70	14,726,2	0,9	0,09
1870-1879	5	6.571,20	32.856,00	3.285,60	0,2	0,02
1880-1889	108	5.414,40	584.758,50	58.475,90	3,7	0,37
1890-1899	91	3.513,40	319.722,80	31.972,30	2,1	0,21
1900-1909	17	2.840,60	48.290,10	4.829,00	0,3	0,03
1910-1919	50	4.599,80	229.988,50	22.998,90	1,4	0,14
1920-1929	21	2.503,20	52.566,10	5.256,60	0,4	0,04
1930-1935	9	3.123,40	28.110,50	3.123,40	0,2	0,03
1900-1935	*97*	*3.700,60*	*358.955,70*	*9.971,00*	*2,2*	*0,06*
Total 1821-1935	**367**	**4.422,00**	**1.622.868,40**	**14.122,00**	**10,2**	**0,09**

Fuente: archivos de enajenación del Catastro Rural. Censos agrícola y pecuario de 1937. Cálculos propios.

Notas: N = Número de enajenaciones durante el período.

SP = Superficie promedio de las enajenaciones (ha).

ST = Superficie total de las enajenaciones durante el período.

SPA = Superficie promedio enajenada anualmente

% SEA = Porcentaje de ST en la Superficie de las Explotaciones Agrícolas y Pecuarias en la región de hatos en 1937 (5.663 explotaciones en 15.980.728 ha: superficie promedio 2.822 ha).

% anual = Porcentaje enajenado anualmente de la SEA de 1937

25 expedientes no tienen indicación de fecha. 2 llevan una indicación de fecha anterior a 1821

Cuadro A.12.5. Venezuela: Número y promedio superficial de las enajenaciones de baldíos entre 1821 y 1936 registradas en el Catastro Rural, en la región de agricultura familiar

Tramo de fecha	N	SP (ha)	ST (ha)	SPA (ha)	% SEA	% anual
1821-1829	2	8	16	1,8	0	0
1830-1839	6	1.157,20	6.983,00	689,3	0,7	0,07
1840-1849	1	68.6	68,6	6,8	0	0
1850-1859	5	2.301,10	13.806,60	1.380,70	1,3	0,13
1860-1869	4	449,7	1.848,50	184,9	0,2	0,02
1870-1879	3	435,5	1.306,50	130,7	0,1	0,01
1821-1879	*21*	*490,6*	*24.029,00*	*407,3*	*2,2*	*0,04*
1880-1889	33	1.331,60	46.605,90	4.660,60	4,4	0,44
1890-1899	98	1.111,90	110.074,40	11.007,40	10,3	1,03
1880-1899	*131*	*1.196,00*	*156.680*	*7.834,00*	*14,6*	*0,73*
1900-1909	31	1.552,70	48.133,90	4.813,40	4,5	0,45
1910-1919	144	801,7	115.448,20	11.544,80	10,8	1,08
1920-1929	61	1.202,10	73.325,10	7.332,50	6,8	0,56
1930-1935	18	465,6	8.380,10	1.396,70	0,8	0,08
1900-1935	*254*	*965,7*	*245.287,30*	*6.813,50*	*22,9*	*0,64*
Total 1821-1935	**406**	**1.049,30**	**425.996,80**	**3.704,30**	**39,7**	**0,29**

Fuente: archivos de enajenación del Catastro Rural. Censos agrícola y pecuario de 1937. Cálculos propios.

Notas: N = Número de enajenaciones durante el período.
SP = Superficie promedio de las enajenaciones (ha).
ST = Superficie total de las enajenaciones durante el período.
SPA = Superficie promedio enajenada anualmente
% SEA = Porcentaje de ST en la Superficie de las Explotaciones Agrícolas y Pecuarias en la Región de agricultura familiar en 1937 (41.646 explotaciones en 1.073.746 ha; superficie promedio: 25,8 ha).
% anual = Porcentaje enajenado anualmente de la SEA de 1937.

Cuadro A.12.6. Venezuela: Número y promedio superficial de las enajenaciones de baldíos entre 1821 y 1936 registradas en el Catastro Rural, en los Estados Zulia y Bolívar*

Tramo de fecha	Estado Zulia			Estado Bolívar		
	N	SP (ha)	% SEA anual	N	SP (ha)	% SEA anual
1821-1829	0	-	-	1	6.250	-
1830-1839	0	-	-	0	-	-
1840-1849	0	-	-	0	-	-
1850-1859	1	42	0	0	-	-
1860-1869	2	n.d.	-	0	-	-
1870-1879	1	4.325	0,1	2	37.255	0,2
1880-1889	19	1.441	0,2	34	2.301	0,2
1890-1899	57	1.732	1,9	33	3.375	0,3
1900-1909	21	878	0,4	9	3.267	0,1
1910-1919	72	1.421	2	60	2.469	0,5
1920-1929	78	2.621	4	8	1.722	0
1930-1935	27	1.736	0,9	11	2.271	0,1
1900-1935	*198*	*1.879*	*2*	*88*	*2.458*	*0,2*
Total 1821-1935	**278**	**1.813**	**0,8**	**158**	**3.080**	**0,1**

Fuente: archivos de enajenación del Catastro Rural. Censos agrícola y pecuario de 1937. Cálculos propios.

Notas: N = Número de enajenaciones durante el período.
SP = Superficie promedio de las enajenaciones (ha).
% SEA anual = Porcentaje de la superficie enajenada anualmente en la Superficie de las Explotaciones Agrícolas y Pecuarias en el estado en 1937 (Zulia: 710 explotaciones en 517.929 ha; Bolívar: 634 explotaciones en 3.278.123 ha).

* Se eliminaron de los datos del catastro las siguientes enajenaciones, que consideramos como relacionadas con problemáticas especiales (concesiones a compañías de ferrocarriles o madereras en el Estado Zulia, y de búsqueda del oro en el Estado Bolívar):

Estado	Distrito	Superficie
Zulia:	Catatumbo (1865)	200.000 ha
	Colón (1885)	200.000 ha
Total Superficie		**400.000 ha**
Bolívar	Guasipati (1883)	949.750 ha
	Cedeño (1877)	170.000 ha
	Cedeño (1870)	232.425 ha
	Cedeño (1867)	121.425 ha
	Piar (1821)	988.421ha
	Sucre (1865)	77.875 (está en archivo de adquisiciones de Catastro Rural)
Total Superficie		**2.539.896 ha**

Cuadro A.12.7. Enajenaciones en el Macizo Oriental (1880-1936)

Fecha		< 1880			1880-1899			1900-1935		
Estado	Distrito	N	SP	ST	N	SP	ST	N	SP	ST
Sucre	Todos	11	318,1	3.502	58	544	31.555	137	629,8	86.276
	Caripe	0	0	0	1	2.455,00	2.455	6	235,7	1.414
Monagas	Piar	1	5.036,00	5.036	4	4.563,80	18.255	3	3.068,30	9.205
Anzoátegui	Bolívar	0	0	0	62	1.907,60	118.269	60	535,3	32.116
Total		12	711,5	8.538	135	1638,4	170.534	209	617,3	129.011

Fuente: Archivos de enajenación de Catastro Rural. Cálculo propio.

Nota: N = Número de enajenaciones durante el período.
SP = Superficie promedio enajenada (ha)
ST = Superficie total de las enajenaciones durante el período
No se incluyen distritos de Anzoátegui (Aragua y Litoral) debido a que no se presentan enajenaciones en el período estudiado

ANEXO 13[168]
Algunas indicaciones de los textos legales que dispusieron la concesión de baldíos a las empresas de inmigración (1837- 1855)

(Fuente: CDCH-UCV 1971; se indican las páginas correspondientes)

(*220-221) Ley del 19-05-1837 «protegiendo en general la inmigración de extranjeros y derogando el decreto del 13 de junio de 1831, que favorecía en particular a los canarios».*
Art. 4. «El Poder Ejecutivo asignará a los empresarios de inmigración los terrenos baldíos que soliciten siempre que se comprometen a cultivarlos con los inmigrantes en el preciso término de cuatro años contados desde el día en que se les de posesión.»
§2° Se prevé asignar tres fanegadas por inmigrante de diez años «para arriba».

(244-245) Ley del 12-5-1840 sobre inmigración.
Art. 1. Prevé la entrega de baldíos a las empresas de inmigración, siempre que las cultiven en el plazo de 4 años.

(332-333) Ley del 24-05-1845.
Prevé la entrega de baldíos a las empresas de inmigración siempre que las cultiven en el plazo de 4 años.

(510-511) Ley del 6 de mayo de 1854.
Prevé la entrega de baldíos (3 fanegadas por inmigrante) a las empresas de inmigración siempre que las cultiven en el plazo de 5 años.

(515) Ley del 18-5 1855.
Art. 5, § único: «El Poder Ejecutivo expedirá títulos de propiedad a los inmigrados que hayan obtenido tierras, al cabo de tres años, comprobada que sea su permanencia en el país y el cultivo de la tierra.» Se prevé otorgar en estas condiciones, 1 fanegada por persona.

[168] Fuente: Delahaye, 2013

ANEXO 14
Títulos supletorios otorgados antes de 1958 documentados en los expedientes del archivo de tierras del IAN

Estado	Año	Naturaleza del terreno
Barinas	1894	Baldio
Falcón	1913	Baldio
Guárico	1846	Baldio
	1941	Baldio
	1942	Baldio
	1945	Baldio
	1957	Baldio
Lara	1912	Parece ser un resguardo indígena
Miranda	1936	No disponible
Monagas	1934	Baldio
Sucre	1921	Baldio
	1944	Baldio
	1955	Baldio
	1966	Baldio
Trujillo	1910	Resguardo indígena
	1925	Ejido
	1947	Baldio
Zulia	1919	Baldio

Fuente: Delahaye, 2001, a partir de los expedientes del archivo de adquisición de tierras del IAN.

ANEXO 15
Actividades del Catastro Rural

Año	"Hectáreas catastradas"	% anual por período de la SEA
1936	0	
1937	22.774	
1938	0	
1939	324.976	
1940	0	
1941	21.522	
1942	38.925	
1943	130.618	
1944	3.848	
1945	0	
Total 1936-45	*542.663*	*Promedio anual 1936-45: 54.266 ha = 0,24 % SEA 1937*
1946	76.000	
1947	331.608	
*Total 1946-48**	*407.608*	*Promedio anual 1946-47* 203.804 ha = 0,92 % SEA 1951*
1948-1952	318.418	
1953	30.334	
1954	0	
1955	0	
1956	0	
1957	0	
Total 1949-57	*348.752*	*Promedio anual 1948-57 34.875 = 0,13% SEA 1961*

Fuente: Delahaye, 2001, a partir de las Memorias del MAC (años indicados) y de los Censos agropecuarios.
Notas:*Las cifras del año 1948 se encuentran en la memoria de 1952, dentro de un monto global correspondiente a los años 1948-52. Por esta razón no se puede indicarlas en el período 1945-1948, al cual corresponden.

Cuadro A-15.2. Venezuela: actividades (superficie cubierta en ha) del Catastro Rural. Período 1958-1998

Año	Cartas catastrales	Actualización catastral	Superficie total catastrada	Promedio anual y % SEA
1958-59	0		0	
1960-67	6.000.000*		6.000.000*	
1968	n. d.		no disponible	
1969	557.500		557.500	
1970	963.007		963.007	
1971	650.000		650.000	
1972	786.102		786.102	
1973	805.033		805.033	
1958-73	*9.761.642*	*0*	*9.761.642*	*610.103 = 2,84 % SEA 1971*
1974	1.152.520		1.152.520	
1975	100.000		100.000	
1976	1.426.500		1.426.500	
1977	1.529.600		n.d.	
1978-79	7.082.271		n.d.	
1980	2.449.000	4.289.637	n.d.	
1981	5.346.620		n.d.	
1982	2.057.000		n.d.	
1974-82	*21.143.511*	*4.289.637*	*25.433.148*	*2.825.905 = 9,03 % SEA 1984*
1983	2.454.000	1.539.602	3.993.602	
1984	2.160.000	1.741.102	3.901.102	
1985	1.610.000	1.909.321	3.519.321	
1986	1.347.000	n.d.	1.347.000	
1987	1.260.000	1.980.000	3.240.000	
1988	500.000	899.992	1.399.992	
1989	0	325.603	325.063	
1983-89	*9.331.000*	*8.395.620*	*17.726.395*	*2.732.270 = 8,74 % SEA 1984*
1990	100.000	258.822	358.822	
1991	200.000	260.788	460.788	
1992	n.d.	n.d.	303.450	
1993	358.544	191.098	549.642	
1994	n.d.	n.d.	842.605	
1995	n.d.	n.d.	413.914	
1996	n.d.	n.d.	670.779	
1997	n.d.	n.d.	687.063	
1998	n.d.	n.d.	514.750	
1990-98	*n.d*	*n.d.*	*4.801.813*	*= 1,77% SEA 1997*

Fuentes: Delahaye2001, a partir de las Memorias del MAC, años indicados.
Notas: Para el cálculo del promedio anual, se sumaron las superficies correspondientes a cartas catastrales y actualización catastral; no se tomaron en cuenta los años para los cuales los datos no son disponibles. *Memoria del MAC 1967.

Cuadro A-15.3. Porcentaje anual catastrado de la Superficie de las Explotaciones Agrícolas (1936-2000)

Lapso	Porcentaje anual catastrado
1936-45	0,24 % SEA 1937
1946-47	0,92 % SEA 1951
1948-57	0,13 % SEA 1961
1958-73	2,34 % SEA 1971
1974-82	9,03 % SEA 1984
1983-89	8,74 % SEA 1984
1990-2000	1,59 % SEA 1997

Fuente: Cuadros A-15.1 y A-15.2.

ANEXO 16
Titulación (enajenaciones y adjudicaciones de tierras baldías) en 1936-1957

Para realizar los siguientes cuadros, se tomaron solamente en cuenta las adjudicaciones y enajenaciones de baldíos. Los títulos supletorios no pueden ser inventariados por falta de fuente exhaustiva (en el archivo del Catastro Rural existen indicaciones respecto solamente a 13 expedientes, por una superficie total de 29.594 ha, otorgados entre 1949 y 1957. Pero existen probablemente muchos más en los tribunales del país. El anexo 17 recopila los pocos títulos supletorios otorgados en 1936-57 que aparecen en el archivo de adquisición de tierras del IAN) Los datos de las ventas a personas privadas de tierras de los «bienes restituidos» (proviniendo de la sucesión de J. V. Gómez), que representan traspasos de tierras públicas a propiedad privada, no pueden documentarse exhaustivamente tampoco. Datos disponibles al respecto para la Región Central se ofrecen en el anexo 18.

Cuadro A-16.1. Venezuela:enajenaciones de tierras baldías (1936-57)

Período	Número	Superficie total (ha)	Superficie promedio (ha)	Superficie anual (ha)	% SEA
1936-45	11	7.569	688,1	757	0,00 SEA 1937
1946-48	6	617	102,9	206	0,00 SEA 1951
1949-57	1	322	322	36	0,00 SEA 1951
Total	18	8.508	472,7	387	0,00 SEA 1951

Fuentes: Archivos de la Dirección General Sectorial del Catastro Rural del Ministerio de Agricultura y Cría (1991); Censos Agropecuarios de 1937 y 1951

Cuadro A-16.2. Venezuela: adjudicaciones de tierras baldías (1936-57)

Período	Número	Superficie total (ha)	Superficie promedio (ha)	Superficie anual (ha)	% SEA
1936-45	79	144.758	1.832,40	14.476	0,06 SEA 1937
1946-48	28	693	24,8	231	0,00 SEA 1951
1949-57	0	0	0	0	0,00 SEA 1951
Total	107	145.451	1.359,40	6.611	0,03 SEA 1951

Fuentes: Archivos de la Dirección General Sectorial del Catastro Rural del Ministerio de Agricultura y Cría (1991); Censos Agropecuarios de 1937 y 1951

Cuadro A-16.3. Venezuela: titulación (1936-1957)

Período	Superficie anual enajenada (ha)	Superficie anual adjudicada (ha)	Total superficie titulada anualmente (ha)	% SEA
1936-45	757	14.476	15.233	0,07 SEA 1937
1946-48	206	231	437	0,00 SEA 1951
1949-57	36	0	36	0,00 SEA 1951
Total	387	6.611	6.998	0,03 SEA 1951

Fuentes: cuadros A-16.1 y A-16.2.

ANEXO 17
Títulos supletorios otorgados en terrenos públicos entre 1936 y 1957, documentados en los expedientes del archivo de adquisición de tierras del IAN

Estado	Año	Naturaleza del terreno
Guárico	1941	Baldio
	1942	Baldio
	1943	Baldio
Sucre	1944	Baldio
	1955	Baldio
Trujillo	1947	Baldio

Fuente: Expedientes del archivo de adquisición de tierras del IAN.
Nota: las indicaciones de los expedientes no permiten determinar la superficie correspondiente.

ANEXO 18
Región Central (Estados Aragua, Carabobo y Cojedes): operaciones realizadas sobre los bienes restituidos entre 1936 y 1944 (superficie en ha)

Total superficie de los bienes restituidos	255.172
Total superficie de las parcelas repartidas entre «campesinos»	1.715
Total superficie terrenos vendidos de superficie mayor que 250 ha	48.954
Total superficie vendida o repartida	50.669

Fuente: Delahaye 1983 (pp. 166, 184 y 191) a partir de los censos de 1937 y del archivo de adquisición de tierras del IAN.

ANEXO 19
Importancia relativa de la propiedad de los propietarios de más de un terreno

Número de terrenos y superficie controlada por los propietarios de más de un terreno en los distritos de Zamora, Zaraza y Turén

Año	Zamora			Zaraza			Turén		
	NP	Superficie correspondiente		NP	Superficie correspondiente		NP	Superficie correspondiente	
		Ha	%		Ha	%		Ha	%
1904	2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1936	8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1958	3	778	1,3	9	36.059	5,4	4	854	1,4
1990	8	4.002	7,4	13	8.220	4	27	14.482	5.8

Notas: - en Zaraza, solamente los municipios de Zaraza y San José de Unare (31% de la SEA del distrito en 1971) fueron tomados en cuenta.

- la evaluación del número de propietarios de más de un terreno antes de 1958 no es posible en Zaraza y Turén. La de las superficies correspondientes tampoco se pudo realizar en Zamora, debido al gran número de operaciones sin indicación de superficie.

- n.d. = no disponible.

- % = porcentaje correspondiente de la SEA del censo más cercano (el de 1961 para 1958, de 1985 para 1990 en Zamora y Turén, 1971 para 1990 en Zaraza).

NP = Número de propietarios de más de un terreno.

Fuente:Delahaye, 1995-a (Zamora y Zaraza), a partir de los datos de los libros del Registro de la Propiedad y las cartas catastrales (que fueron ulteriormente recopilados también para Turén, sin ser publicados).

ANEXO 20
Solicitudes campesinas de tierras (1958-1997)

Venezuela: terrenos con indicación de solicitud campesina en los expedientes del archivo de adquisición de tierras del IAN, según región agrícola y período indicados

Tramo de fecha de las solicitudes campesinas	Número anual de terrenos con solicitud campesina en la región de			
	de haciendas	de hatos	de agricultura familiar	de nueva agricultura
1958-63	43,5	18,2	12	20,2
1964-73	16	7,9	16,1	11,1
1974-78	7	5,8	9,4	5,2
1979-97	5,2	4,1	1,6	1,9
Características de los terrenos				
Total terrenos con solicitud campesina (1958-97)	507	250	322	294
Total terrenos en la región con expediente consultado	885	436	857	598
% terrenos con solicitud campesina	57,3	57,3	37,6	49,1
Número promedio de campesinos solicitantes, por terreno con solicitud	64,3	55,6	75	57,1

Fuente: Expedientes del archivo de adquisición de tierras del IAN; Ríos y Carvallo, 1990. Cálculos propios.

ANEXO 21

Venezuela: actividades (superficie cubierta en ha) del Catastro Rural (1958-2001)

Año	Cartas catastrales	Actualización catastral	Superficie total catastrada	Promedio anual catastrado en el lapso (ha) y %de la SEA
1958-1959	0		0	
1960-1967	6.000.000*		6.000.000*	
1968	n. d.		no disponible	
1969	557.500		557.500	
1970	963.007		963.007	
1971	650.000		650.000	
1972	786.102		786.102	
1973	805.033		805.033	
1958-73	*9.761.642*	*0*	*9.761.642*	*610.103 = 2,31 % SEA 1971*
1974	1.152.520		1.152.520	
1975	100.000		100.000	
1976	1.426.500		1.426.500	
1977	1.529.600		n.d.	
1978-1979	7.082.271		n.d.	
1980	2.449.000	4.289.637	n.d.	
1981	5.346.620		n.d.	
1982	2.057.000		n.d.	
1974-82	*21.143.511*	*4.289.637*	*25.433.148*	*2.825.905 = 9,03 % SEA 1984*
1983	2.454.000	1.539.602	3.993.602	
1984	2.160.000	1.741.102	3.901.102	
1985	1.610.000	1.909.321	3.519.321	
1986	1.347.000	n.d.	1.347.000	
1987	1.260.000	1.980.000	3.240.000	
1988	500.000	899.992	1.399.992	

Continuación

Año	Cartas catastrales	Actualización catastral	Superficie total catastrada	Promedio anual catastrado en el lapso (ha) y %de la SEA
1983-88	*9.331.000*	*8.395.620*	*17.726.395*	*2.732.270 = 8,74 % SEA 1984*
1989	0	325.603	325.063	
1990	100.000	258.822	358.822	
1991	200.000	260.788	460.788	
1992	n.d.	n.d.	303.450	
1993	358.544	191.098	549.642	
1994	n.d.	n.d.	842.605	
1995	n.d.	n.d.	413.914	
1996	n.d.	n.d.	670.779	
1997	n.d.	n.d.	687.063	
1998	n.d.	n.d.	514.750	
1989-98	*n.d*	*n.d.*	*n.d.*	*480.181 = 1,59% SEA 1997*

Fuentes: Memorias del MAC, años indicados.
Notas: Para el cálculo del promedio anual, se sumaron las superficies correspondientes a cartas catastrales y actualización catastral, sin tomar en cuenta los años para sin datos no son disponibles. *Memoria MAC 1967.

ANEXO 22
Solicitudes de títulos supletorios (1958-2000)

Cuadro A-22.1. Venezuela: número y superficie (Sup. ha, promedio y anual) de las solicitudes de otorgamiento de títulos supletorios en terrenos agrícolas baldíos, archivados en la Dirección del Catastro y reportados en las Memorias anuales del Ministerio de Agricultura y Cría, según año de solicitud (1958-2000)

Año	Fuente: Dirección Catastro Rural			Fuente: Memorias MAC		
	Número	Sup. anual	Sup. promedio	Número anual	Sup. anual (ha)	Sup. promedio
1958	14	10.316	738,9	n.d.	n.d.	-
1959	21	11.415	543,6	n.d.	n.d.	-
1960	8	7.614	951,7	n.d.	n.d.	-
1961	11	7.731	702,8	23	n.d.	-
1962	11	3.410	310	15	290	19,3
1963	8	1.947	243,3	16	61.791	3861,9
1964	24	18.606	775,3	9	55.823	6202,6
1965	101	35.995	372,4	122	34.758	284,9
1966	93	37.608	376,9	77	32.586	423,2
1967	96	26.997	281,2	104	30.130	289,7
1968	110	49.038	445,8	109	51.913	476,3
1969	131	59.052	450,8	77	33.148	430,5
1970	120	42.467	353,9	162	515.946	3.184,90
1971	157	49.392	314,6	145	34.699	2393
1972	158	56.005	354.5	217	36.848	169,8
1973	89	64.208	721.4	88	40.223	457,1
1974	142	42.045	296.1	139	55.013	395,8
1975	176	58.560	332,7	179	47.281	264,1
1976	129	32.257	273,3	162	50.025	308,8
1977	119	24.341	204,3	149	32.783	220
1978	81	15.356	189,6	94	22.756	242,1
1979	95	18.699	196,8	78	12.256	157,1

Continuación

Año	Fuente: Dirección Catastro Rural			Fuente: Memorias MAC		
	Número	Sup. anual	Sup. promedio	Número anual	Sup. anual (ha)	Sup. promedio
1980	81	19.009	234,7	122	17.408	142,7
1981	82	23.313	281,9	102	21.516	210,9
1982	57	10.226	182,6	74	9.705	131,1
1983	79	11.607	146,9	118	n.d.	-
1984	119	17.185	144,4	272	31.788	116,9
1985	174	44.581	256,2	310	42.165	136
1986	163	32.781	201,1	280	51.761	184,9
1987	228	48.881	214,4	367	61.754	168,3
1988	228	34.100	149,6	254	36.192	142,5
1989	238	130.24	548,4	n.d.	n.d.	-
1990	108	11.512	106,6	444	54.001	121,6
1991	180	29.826	165,7	300	34.987	116,6
1992	124	29.083	234,5	340	41.819	123
1993	200	32.178	160,.9	281	77.370	275,3
1994	124	14.173	114,3	153	13.308	87
1995	150	31.154	207,7	216	39.564	183,2
1996	159	40.357	253,8	269	26.650	99,1
1997	289	54.337	188,7	501	80.582	16,8
1998	211	33.169	157,2	518	30.500	58,9
1999	138	20.650	149,6	n.d.	n.d.	-
2000	49	4.967	101,3	n.d.	n.d.	-
1958-2000	**5.075**	**1.354.302**	**266,9**	**6.886**[a]	**2.109.049**[a]	**n.d.**

Fuentes: Catastro Rural (MAC y Ministerio del Ambiente). Memorias anuales MAC. No hay datos disponibles a partir de las memorias del MAC después de 1998. *Dato traspasado del archivo del Catastro Rural. **Nota**: Se depuró la base de datos de las solicitudes que parecen corresponder a usos no agrícola,o que indican una superficie < 0,5 ha. Se evaluó la superficie en los expedientes sin indicación en base al promedio de las superficies de los expedientes con indicación de la misma por un mismo año. [a] Para los años indicados.

Cuadro A-22.2. Venezuela. Indicaciones de superficie en los expedientes de inspecciones de solicitudes de títulos supletorios en terrenos agrícolas baldíos del Catastro Rural (1958-2000)

Características de las indicaciones de superficie en los expedientes	Número de expedientes	Superficie total correspondiente (ha)
Expedientes con indicación de superficie en la solicitud	4.971	1.320.786
Expedientes con indicación de superficie en el informe	3.188	829.620
Expedientes con indicación de superficie en la solicitud y el informe	3.132	solicitudes: 918.817 informes: 818.736

Fuentes: archivos de inspección del Catastro Rural; Pacheco (2002); Parra (2002).
Nota: Para los 3.132 expedientes que contienen las dos indicaciones, la superficie total indicada en los informes es inferior en un 12,2% a la superficie total indicada en las solicitudes.

Cuadro A-22.3. Venezuela. Número y superficie indicada (ha) en las solicitudes de título supletorio negadas por el informe de inspección del Catastro Rural, por los motivos indicados (1958-2000)

Motivo	Número	Superficie
No se ha observado la existencia de bienhechurías	106	28.083
Las tierras son del IAN	93	13.576
Se trata de ejidos	29	1.750
Las tierras son privadas	71	12.225
Las tierras pertenecen a un programa de reforestación	24	108.827
Las tierras están en un parque nacional	9	1.362
Se trata de baldíos inalienables	286	34.080
Las tierras son de la Nación, pero no son baldías	90	12.577
Total de las solicitudes negadas	708	208.480

Fuentes: archivos de inspección del Catastro Rural; Pacheco (2002); Parra (2002).

Cuadro A-22.4. Número y superficie (ha) correspondiente de títulos supletorios en baldíos otorgados en los tribunales y protocolizados en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria en los 6 distritos estudiados, y solicitudes de títulos supletorios correspondientes a los mismos distritos archivadas en la Dirección de Catastro Rural (1958.19989

			Zamora	Zaraza	Colón	Páez	Turén
1958	Catastro	Número	3	0	36	19	23
-		Superficie	46	0	17.054	13.261	4.573
1973	Registro	Número	0	36	448	23	275
		Superficie	0	16223	171.158	21.383	30.248
1974	Catastro	Número	2	0	16	28	5
-		Superficie	190	0	4.966	7.192	1.225
1982	Registro	Número	2	25	128	24	162
		Superficie	154	3.880	37.545	8.916	26.347
1983	Catastro	Número	2	0	11	8	0
-		Superficie	1.600	0	7.819	1.910	0
1988	Registro	Número	1	0	32	25	47
		Superficie	170	0	2.007	6.965	6.494
1989	Catastro	Número	1	0	34	4	0
-		Superficie	1	0	9.146	1.191	0
1998	Registro	Número	*3	105	**65	n.d.	79
		Superficie	*51	15.528	*7.949	n.d.	3.915

Fuente: Datos del RPI: 1958-1990: Delahaye, 1995; Zamora, 1993-1997: González, 1998. Zaraza, 1993-1997: Armada 1999. Turén, (1991-2007): Rodríguez, 2009, a partir del RPI. En Colón, se incluyen los contratos de obras. Datos del Catastro Rural: archivo de la antigua Dirección de Catastro Rural.

Observaciones:

El Municipio Bailadores no presentó indicaciones de otorgamiento de títulos supletorios en el período estudiado. Las indicaciones del Catastro se interrumpen en 1983 en Zaraza y Turén.

Notas: [a] años 1993-97. * años 1991-95.

ANEXO 23

Otorgamientos de títulos supletorios en los distritos cuyas tierras baldías se transfirieron al Instituto Agrario Nacional según el Decreto 192 del 3 de noviembre de 1964, en los 5 años precediendo y siguiendo el Decreto

Estado	Distrito	Número de títulos otorgados entre 1959 y 1963	Número de títulos otorgados entre 1964 y 1968
Aragua	Urdaneta	0	0
Barinas	Barinas	0	2
	Pedraza	8	36
Cojedes	El Pao	0	0
	Tinaco	0	0
	San Carlos	0	0
Guárico	Mellado	0	0
Mérida	Justo Briceño	0	3
Portuguesa	Turén	0	7
	Paéz	0	2
	Guanare	0	3
	Guanarito	0	3
Sucre	Ribero	0	0
Táchira	Uribante	0	0
	San Cristóbal	3	2
	Jáuregui	1	0
Trujillo	Betijoque	0	7
Zulia	Páez	0	0
	Mara	0	1
	Urdaneta	1	0
	Perijá	0	0
	Colón	0	1
	Sucre	1	0
Total 23 Distritos		14	67

Fuente: archivo de inspecciones de solicitudes de títulos supletorios del Catastro Rural. Decreto 192.

ANEXO 24
Chingalí, una prolongada situación informal en medio de conflictos para la tierra

(Fuente: Delahaye 1995, a partir del expediente PORT. 41, archivos de la Gerencia de tierras del IAN)

Vale la pena enfocar el caso del fundo de Chingalí (distrito Turén), constituido a partir de una enajenación de 5.000 hectáreas de baldíos por la Nación a un particular en 1889[169], y a propósito del cual poseemos algunas indicaciones. El propietario alquilaba algunas parcelas a pisatarios, y practicaba una ganadería extensiva en parte del resto del fundo. Los terrenos, prácticamente sin cultivar, empezaron a interesar a los agricultores comerciales, a partir de la fundación de la colonia Turén, por las facilidades de acceso correspondientes. Un informe del IAN, en 1962, describe la situación creada en este momento: «a partir del año 1956, las referidas zonas han sido ocupadas paulatinamente por agricultores medios que ejecutan las labores en forma mecanizada, por otra parte, por pequeños agricultores que se dedican a la explotación rudimentaria (conuco). (...) Los primeros ocupan explotaciones que fluctúan aproximadamente entre 50 y 200 ha, y los segundos (campesinos) entre ½ y 20 ha». En 1963, una nota interna del IAN alude a 835 campesinos en 4.523 ha. Mientras demora la adquisición por el IAN, la discusión respecto a la definición de los grupos que se beneficiarán con las tierras se hace más fuerte. El Instituto, en este mismo año 1963, convoca a «aquellos empresarios que, sin autorización del IAN, se han aventurado a ocupar y desforestar tierras en 'Chingalí'». Dicha medida no obtiene resultados concretos, y la situación se torna conflictiva. La «Asociación de los Productores Agrícolas de la Unidad Agrícola de Turén» (ASO-PRUAT»), después de mandar un primer memorándum sobre el tema, el primero de setiembre 1965, exige, el 2 de diciembre 1965, que el IAN permita a los «ocupantes del fundo Chingalí (...) adquirir directamente una superficie de 6.000 ha» que se encuentran cultivando; agrega que, según el artículo 77 de la Ley de

[169] En el momento de son adquisición por el IAN (1966), los propietarios reconocieron ocupar ilegalmente 23.000 hectáreas de baldíos, además de la superficie enajenada inicialmente (Expediente PORT. 41, archivos de la Gerencia de tierras del IAN, de donde, salvo el caso de indicaciones contrarias, son extraídos las datos expuestos aquí relativos a Chingalí). Este caso parece ser una buena ilustración de las condiciones de formación de la propiedad en las regiones de frontera agrícola.

reforma agraria, estos ocupantes son sujetos de dotación. En el mismo momento, los sindicatos de las ligas campesinas se oponen el 9 de agosto 1965, en una carta al Presidente de la República, a la posibilidad que Chingalí «permanezca en manos de altos empresariales», y explican que han tenido que ocupar el fundo en mayo 1965 para evitarla, y como producto «de la desesperación y de los engaños que hemos sido víctimas».

La situación creada fue solucionada a favor de los empresarios, a través del convenio del 23 de setiembre 1966 entre el IAN y los «Productores autóctonos y ocupantes del fundo Chingalí»[170]. El IAN «se compromete a vender a los ocupantes los lotes de tierra que explotan dentro del fundo denominado 'Chingalí'». Las condiciones de estas ventas expresan sin embargo que el IAN conserva la propiedad de las referidas tierras, debido a que debe autorizar toda reventa posterior.

Los datos de los libres del Registro de la propiedad, referidos a las ventas de bienhechurías y a los otorgamientos de títulos supletorios en Chingalí, reflejan esta situación, expuesta en al cuadro siguiente. Se constata una actividad intensiva en los años que anteceden la adquisición por el IAN, la cual fue registrada el 22 de noviembre 1966. Es particularmente notoria en lo referido al otorgamiento de títulos supletorios: entre 1964 y 1966, la superficie correspondiente al registro de estos alcanza 3.709 ha, es decir más de 10% de la superficie adquirida por el Instituto. La adquisición corresponde a una pausa en el Registro de las operaciones, pero estas se efectúan de nuevo ya en 1969; se trata entonces, esencialmente de compras de bienhechurías, en las cuales el Registro hace en general mención de una autorización de la venta por el delegado agrario, responsable del IAN en el estado. Dicha autorización es por cierto ilegal porque solamente el Directorio del Instituto, en Caracas, está facultado para expe-dirla. Por otra parte, este cuadro muestra una superficie promedio de 95 ha por compra, y de 88,2 ha por título supletorio: se trata bien de superficies medianas. Se observan menos ventas de sus bienhechurías por parte de los beneficiarios después del pico de 1973. La razón de esto estriba posiblemente en la creciente dificultad de su registro. En relación a las «ventas» por el IAN a los ocupantes, previstas por el acuerdo de 1966 aludido más arriba, no se observa ninguna indicación al respecto; es posible que dicha disposición no se haya aplicado en la práctica.

Chingalí es un buen ejemplo de situación donde las indicaciones de los textos legales o admi-nistrativos se ven superadas por el dinamismo de la deforestación de la frontera agrícola, que se efectúa en un contexto local muy favorable a los productores modernos.

[170] Citado en CENDES-CIDA, 1967-70, tomo 2, p. A71.

Cuadro A-24: Operaciones registradas sobre bienhechurías en tierras de Chingalí (1958-1990)

Año	Ventas de bienhechurías		Títulos supletorios	
	Nº	Sup. (ha)	Nº	Sup. (ha)
1962	2	150	2	180
1963	3	161	1	270
1964	1	143	15	1.612
1965	6	512	24	1.549
1966	5	338	6	548
1969	4	330	0	0
1970	2	327	0	0
1972	2	330	0	0
1973	7	676	0	0
1974	2	146	0	0
1975	1	60	3	230
1976	1	32	0	0
1984	1	408	1	196
Total	**38**	**3.613**	**52**	**4.585**

Nota: se indicaron solamente los años en los cuales se observan operaciones registradas.
Fuente: Delahaye 1995, a partir del Registro de la Propiedad del estado Portuguesa.

ANEXO 25
Oficios referentes al traspaso de bienhechurías en tierras del IAN

Aroa, 1° de Agosto 1963
Años: 154° y 106°

Nº 7.700-89

Ciudadano
Inspector Nacional de Registros
Barquisimeto

Para su debido conocimiento y a fin que se sirva instruirme sobre el particular, me permito transcribirle el contenido de dos (2) comunicaciones emanadas del Instituto Agrario Nacional (I.A.N.) los cuales dicen así:

Primero: Circular Nº 2. San Felipe 13-6-63. Ciudadano Registrador Subalterno del Distrito Bolívar del Estado Yaracuy. Aroa. Tengo a bien comunicar a Ud. que de acuerdo a los trabajos de Catastro del Plan de Regulación de la tenencia que efectúa el Instituto Agrario Nacional, no deben registrarse, en los Registros Subalternos, ningún traspaso de bienhechurías compradas en terrenos ejidos, baldíos, fundos rústicos del dominio privado de la Nación o pertenecientes a Institutos Autónomos Nacionales; como quiera que esto ocasionará graves problemas al desarrollo del citado Plan. Dios y Federación, (Fdo) Dr. J. Francisco Páez G. (Delegado Agrario).

Segunda: San Felipe 10-7=63. Ciudadano Registrador Subalterno del Distrito Bolívar del Estado Yaracuy. Aroa. Ratifícole el contenido de nuestra Circular Nº 2, de fecha 13-3-63; informamos a Ud. que de acuerdo al contenido de los Artículos 10 y 11 de la ley de Reforma Agraria vigente pasaron a dominio del Instituto Agrario Nacional todos los terrenos vecinos a este Municipio. Por consiguiente no tendrán validez ningún traspaso de bienhechurías efectuadas sin el consentimiento del Instituto Agrario Nacional. Dios y Federación, (Fdo) Dr. J. Francisco Páez G. (Delegado Agrario).

Ahora bien, como quiera que la mayoría de las operaciones a efectuarse en esta Oficina las constituyen ventas de bienhechurías, al acatar las sugerencias indicadas en las comunicaciones ya referidas, se restringirían un mínimum las operaciones de la misma.

Dios y Federación,
José D. Díaz Vega
(Registrador Subalterno)

Barquisimeto, 26 de Agosto de 1963

154° y 106°

Ciudadano

Registrador Subalterno del Distrito Bolívar.

Su Despacho,

En atención a su Oficio Nº 89 de fecha 1-8-63, referente a las Circulares enviadas a esa Oficina por la respectiva Delegación Agraria, sobre prohibición de registrar documentos contentivos de operaciones sobre bienhechurías, cumplo con transcribirle a continuación el Oficio N 4191 de fecha 22-8-63, con motivo de la consulta que sobre este caso y otros elevé al Ministerio:

«CIUDADANO INSPECTOR NACIONAL DE REGISTROS BARQUISIMETO. AVISO A USTED RECIBO DE SUS OFICIOS NUMEROS 901, 909 Y 1.128 DE FECHA 19 Y 20 DE JUNIO ULTIMO Y 7-8-63 RESPECTIVAMENTE, RELATIVOS A LOS TRABAJOS DE CATASTRO DEL PLAN DE REGULACION DE LA TENENCIA QUE EFECTUA EL INSTITUTO AGRARIO NACIONAL EN JURISDICCION DEL ESTADO YARACUY, Y EN RESPUESTA LE SIGNIFICO QUE, EN CRITERIO DE DEL DESPACHO, NO HAY NINGUN FUNDAMENTO LEGAL QUE AUTORICE TAL PROCEDER POR PARTE DE LA DELEGACION AGRARIA Y POR TANTO LOS REGISTRADORES DEBEN ATENERSE EN SU ACTUACION A LO ESTABLECIDO EN LA LEY DE REGISTRO PUBLICO. DIOS Y FEDERACION, HERMAGORAS AGUIAR NIETO (FDO.) INSPECTOR GENERAL.»

DIOS Y FEDERACIÓN

Dr. Julio Alejandro Reyes
Inspector

Fuente: Informe CENDES-CIDA, tomo 2 (1968), pp. a/85 y a/86.

ANEXO 26

Afectación de tierras privadas a la reforma agraria, 1958-89 (Superficie en ha)

Período	1958-73		1974-82		1983-89	
	Total	Ritmo anual	Total	Ritmo anual	Total	Ritmo anual
	2.320.028	145.002	395.756	43.973	240.320	34.331

Nota: los datos para 1990-2000 no están disponibles.
Fuente: IAN (informes anuales y Departamento de Estadísticas).

ANEXO 27
Origen del patrimonio territorial del IAN entre 1958 y 1990

Cuadro A-27.1. Venezuela: origen de las tierras afectadas a la Reforma Agraria (1959-1973)

Año	Superficie (ha) tierras de origen		Total anual (ha)	% de origen público
	Privado	Público		
1959	185.309	275.460	460.769	59,8
1960	460.034	440.789	900.823	48,3
1961	115.027	65.886	180.893	36,3
1962	214.314	47.178	261.492	18,4
1963	29.375	141.628	171.003	83,2
1964	106.653	96.210	202.863	47,1
1965	383.709	400.541	784.250	51,2
1966	134.998	310.459	445.457	69,7
1967	102.895	277.105	380.000	72,9
1968	67.669	640.536	708.205	90,4
1969	37.000	123.833	160.833	77
1970	119.973	288.631	408.604	70
1971	150.247	533.026	683.273	78,2
1972	25.551	2.273.442	2.298.993	98,9
1973	152.475	422.644	575.119	73,5
TOTAL 1959-73	**2.320.028**	**6.348.224**	**8.622.577**	**72,3**

Fuente: Venezuela. Presidencia de la República, 1975, cuadro 12, p. 54.

Cuadro A-27.2. Venezuela: actividades de la Oficina Nacional del Catastro (1974-1982)

AÑO	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS AL IAN (ha)	
1974		216.092
1975		753.175
1976	-	30.000
1977	-	-
1978	-	2.193
1979	-	-
1980	-	-
1981	-	-
1982		-
TOTAL	**1.001.460**	

Fuente: Memorias anuales del MAC.

Cuadro A-27-3. Venezuela: actividades de la Oficina Nacional del Catastro (1983-1988)

Año	Catastro de baldíos afectados al IAN (sup. en ha)
1983	250.523
1984	44.464
1985	200.000
1986	n.d.
1987	1.551.540
1988	0
Total	**2.046.527**

Fuente: Memorias del MAC.

ANEXO 28

Reforma agraria: dotación y regularización (Totales 1959-2000)

Año	Dotación		Regularización		Total	
	Familias	Hectáreas	Familias	Hectáreas	Familias	Hectáreas
1959	5.824	453.519			5.824	453.519
1960	24.116	542.184			24.116	542.184
1961	11.074	156.089			11.074	156.089
1962	14.603	167.283			14.603	167.283
1963	9.656	137.107			9.656	137.107
1964	6.130	107.827			6.130	107.827
1965	19.255	370.274			19.255	370.274
1966	13.341	352.602			13.341	352.602
1967	11.343	305.694			11.343	305.694
1968	16.781	708.214			16.781	708.214
1969	4.222	109.898			4.222	109.898
1970	12.204	408.603			12.204	408.603
1971	11.050	576.229			11.050	576.229
1972	12.215	499.240			12.215	499.240
1973	9.182	414.738			9.182	414.738
1958-73	*180.996*	*5.309.441*			*180.996*	*5.309.441*
1974	621	151.856			621	151.856
1975	385	92.051			385	92.051
1976	448	91.478			448	91.478
1977	1.588	90.017			1.588	90.017
1978	2.451	442.576			2.451	442.576

Continuación

Año	Dotación		Regularización		Total	
	Familias	Hectáreas	Familias	Hectáreas	Familias	Hectáreas
1979	3.469	156.705	17.555	594.320	21.024	751.025
1980	1.835	190.323	20.071	730.366	21.196	920.689
1981	2.005	79.544	13.078	396.151	15.083	475.695
1982	2.603	169.394	15.396	632.804	17.999	802.198
1974-82	*15.045*	*1.463.950*	*67.000*	*2.544.371*	*82.045*	*4.008.321*
1983	1.810	61.848	8.084	436.364	9.894	498.212
1984	306	55.100	1.358	156.046	1.664	211.146
1985	978	66.654	1.397	79.049	2.375	146.703
1986	3.252	110.731	7.433	276.436	10.685	387.167
1987	6.682	169.075	10.051	364.410	16.733	533.485
1988	4.603	134.977	11.542	511.901	16.145	646.878
1989	868	27.228	1.491	105.655	2.359	132.883
1983-89	*18.499*	*625.613*	*41.356*	*1.929.861*	*59.855*	*2.555.474*
1990	416	17.681	1.268	168.571	1.684	186.252
1991	0	0	n. d.	n. d.	0	0
1992	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
1993	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	6.204	96.115
1994	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	579	25.599
1995	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	1.583	84.486
1996	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	7.931	328.022
1997	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	10.500	537.603
1998	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	15.437	570.001
1999	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n.d.	n.d.
2000	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	5.000	109.631
1990-2000	*n. d.*	*n. d.*	*n. d.*	*n. d.*	*48.918*	*1.937.709*
1958-2000	***n.d.***	***n.d.***	***n.d.***	***n.d.***	***371.814***	***13.810.945***

Fuentes: Delahaye 2001, a partir de: 1961, 1962, y 1970-1981: Informes anuales IAN; 1958-1960, 1963, 1968, 1969 y 1991-1996: Memorias MAC; 1964-1967: cálculos propios a partir de CENDES CIDA (t. 2) y Memorias MAC (Delahaye 1983); 1982-1990: Departamento Estadístico del IAN; 1997-1998: MAC, Resumen de una gestión 1994-1998; 2000: Declaración del Presidente del IAN (el Nacional, 16-12-200

ANEXO 29
Sala Constitucional suspendió fallo a favor de dueños de finca en Guárico

JUAN FRANCISCO ALONSO | EL UNIVERSALLunes 5 de enero de 2015 05:13 PM

Caracas.- Por considerar que están en juego »valores, principios, normas, derechos y garantías constitucionales, tales como (...) la seguridad y soberanía agroalimentaria, desarrollo rural integral, rescate de tierras con vocación agrícola, derecho a la defensa, debido proceso, tutela judicial efectiva, responsabilidad social, Estado Social de Derecho y de Justicia, prosperidad y bienestar del Pueblo, sociedad justa y amante de la paz», el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) suspendió una decisión que le devolvió a los dueños de una finca en Guárico la propiedad de las mismas.

La decisión de la adoptó la Sala Constitucional el pasado 19 de diciembre, al suspender cautelarmente la sentencia 1.984 que la Sala Social del mismo máximo juzgado adoptó el día 12 y en la cual declaró «nulo» el procedimiento mediante el cual el Instituto Nacional de Tierras (INTI) declaró «ociosas» las tierras pertenecientes a la Agropecuaria Las Mesetas y por lo tanto dejó sin efecto el rescate de las mismas.

La resolución la tomó la instancia de oficio, es decir sin nadie se lo solicitara; y bajo el argumento de que revisará este dictamen para »evitar posibles contradicciones» o «para corregir los posibles errores judiciales».

El fallo fue redactado de manera conjunta por todos los siete miembros de la Sala.

En diciembre pasado la organización Un Estado de Derecho publicó un libro en el cual reveló que desde 2004 las salas Constitucional, Político Administrativa y Electoral no han dictado una sola sentencia que favorezca a los ciudadanos frente al Estado.

ANEXO 30
Venezuela, adjudicación de derechos de propiedad en el marco de la LTDA (2001-12)

Año	Cartas agrarias		Declaratoria de permanencia		Títulos de adjudicación		Total todos instrumentos	
	No	Sup. (ha)	No	Sup. (ha)	No	Sup. (ha)	No	Sup. (ha)
2001							0	0
2002 [1]					2.300	72.470	2.300	72.470
2003	9.000 [1]	n.d.					9.000	2.265.792 [2]
2004 [3]								
2005	3.000 [3]	256.386 [3]	780 [3]	125023 [3]	80	35.507	3.860	1215153 [3]
2006 [45]								
2007 [56]	8.590	404.282	4.826	111.964	278	11.890	13.964	527.866
2008 [7]	7.212	287.527	11.664	307.096	3.505	138.339	22.381	732.962 [7]
2009 [8]	590	36.165	13.526	221.538	2.209	89.100	16.325	346.803
2010 [9]	300		8.487		7.859		16.346	528.199
2011 [10]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	871.284
2012 [11]	48	1.343	5.341	78.909	60.153	1.656.947	65.552	1.656.947
						Total	**149.728**	**8.217.476**

Notas: [1]PROVEA 2002.[2]INTI según PROVEA2004. Incluye datos de 2004. Existen imprecisiones. [3] Imprecisiones insalvables (ver PROVEA 2004) Datos de 2004 probablemente incluidos en los de 2003 y 2005.[4] Imprecisiones insalvables (ver PROVEA 2006). Los datos pudieran estar incluidos en los de 2003 y 2005. [5] «Se notó un agotamiento del proceso de distribución de tierras que se inició en el 2003. Tal agotamiento se debió al hecho de haberse distribuido en años anteriores más de 3.000.000 de hectáreas. La reforma agraria entró en un proceso de transición que se inició con la distribución de unidades productivas y que ahora se orienta a la consolidación de las mismas a fin de lograr una ampliación de la superficie cosechada, un incremento en la producción de rubros agrícolas bandera y la reducción de la importación de algunos productos esenciales.» (PROVEA2007, 2).[6]El INTI señala una cifra total aparentemente equivocada de 527.866 ha. [7]INTI según PROVEA 2009 (p. 4).[7]PROVEA 2009 (p. 4) indica que la superficie total ofrecida por el INTI (555.151 ha) no corresponde a la suma de las superficies otorgadas bajo los tres conceptos indicados, por lo cual: «La confiabilidad de las cifras oficiales está en entredicho». [8] PROVEA 2010, según cifras oficiales. [9] INTI, según PROVEA 2011 (p. 3). [10] PROVEA 2012. [11] PROVEA2013.

ANEXO 31
Evolución de la estructura de las explotaciones (1961-2008)

Venezuela: Estructura de los derechos de propiedad de las explotaciones agrícolas en los años referidos (porcentaje del total)

Tramo de superficie (ha)	1961		1997		2008	
	Nº expl.	Sup (ha)	Nº expl.	Sup (ha)	Nº expl.	Sup (ha)
Pequeñas (<50)	88,6	8,3	85,5	10,7	82,3	11,2
Medianas (50 a <1.000)	8,7	20,2	13,5	42,8	16,8	48,3
Grandes (1.000 y más)	1,3	71,5	1	46,5	0.9	40,5
Sin tierras	1,4	0	n.d	n.d	n.d	n.d.
Total porcentaje	100	100	100	100	100	100
Total	320.094	26.004.860	500.979	30.071.192	424.256	27.073.879

Notas: Sup. = superficie; Nº expl. = Número de explotaciones.
Fuentes: Censos agrícolas, años indicados.

Año	Zamora	Zaraza	Bailadores	Colón	Páez
1960	1,08	1,62	0,97	2,26	1,17
1961	1,14	1,71	1,09	2,21	1,19
1962	1,32	1,88	0,89	2,41	1,16
1963	1,94	1,68	0,7	1,63	1,14
1964	1,45	1,86	0,71	3,09	1,19
1965	1,52	2,35	0,84	3,2	1,1
1966	1,66	2,16	0,73	3,27	1,3
1967	1,51	1,96	0,72	3,28	1,64
1968	1,4	1,74	0,72	3,29	1,64
1969	1,13	1,47	0,72	1,95	1,59
1970	1,27	1,69	0,77	1,66	1,7
1971	1,14	0,92	0,76	1,48	2,02
1972	1,16	1,06	0,83	1,29	1,79
1973	1,21	1,12	0,88	1,29	1,89
1974	1,31	1,19	0,9	1,32	1,96
1975	1,28	1,25	0,89	1,59	2,02
1976	1,3	1,43	0,91	1,64	1,77
1977	1,28	1,42	1,05	1,77	1,68
1978	1,19	1,54	1,05	1,83	2,39
1979	1,13	1,56	1,22	1,78	2,4
1980	1,26	1,52	1,25	1,7	2,33
1981	1,27	1,49	1,4	1,73	2,1
1982	1,24	1,58	1,26	1,65	2,15
1983	1,3	1,5	1,17	1,56	1,3
1984	1,37	1,57	0,93	1,97	1,43
1985	1,25	1,67	1,71	1,81	1,53
1986	1,51	1,61	1,45	1,86	1,64
1987	1,73	1,44	1,53	1,86	1,71
1988	1,82	1,64	1,63	1,93	0,97

ANEXO 32
Coeficiente de variación del precio de la tierra

Cuadro A-32.1. Venezuela: coeficiente de variación del precio de la tierra por hectárea en los distritos estudiados (promedio anual móvil sobre cinco años, 1960-1988).

Año	Zamora	Zaraza	Bailadores	Colón	Páez	Turén
1960	1,08	1,62	0,97	2,26	1,17	0,61
1961	1,14	1,71	1,09	2,21	1,19	0,61
1962	1,32	1,86	0,89	2,41	1,16	0,58
1963	1,94	1,68	0,7	1,63	1,14	0,74
1964	1,45	1,86	0,71	3,09	1,19	1,01
1965	1,52	2,35	0,84	3,2	1,1	1,43
1966	1,66	2,16	0,73	3,27	1,3	1,36
1967	1,51	1,96	0,72	3,28	1,64	1,39
1968	1,4	1,74	0,72	3,29	1,64	1,33
1969	1,13	1,47	0,72	1,05	1,59	1,77
1970	1,27	1,09	0,77	1,66	1,7	0,7
1971	1,14	0,92	0,76	1,48	2,02	0,66
1972	1,16	1,06	0,83	1,29	1,79	0,64
1973	1,21	1,12	0,88	1,29	1,89	0,62
1974	1,31	1,19	0,9	1,32	1,96	0,71
1975	1,28	1,25	0,89	1,59	2,02	0,69
1976	1,3	1,43	0,91	1,64	1,77	0,69
1977	1,28	1,42	1,05	1,77	1,68	0,71
1978	1,19	1,54	1,05	1,83	2,39	0,81
1979	1,13	1,56	1,22	1,78	2,4	0,72
1980	1,26	1,52	1,25	1,7	2,33	0,74
1981	1,27	1,49	1,4	1,73	2,1	0,81
1982	1,24	1,58	1,26	1,65	2,15	0,84
1983	1,3	1,5	1,17	1,56	1,3	0,76
1984	1,37	1,57	0,93	1,97	1,43	0,95
1985	1,25	1,67	1,71	1,81	1,53	1,9
1986	1,51	1,61	1,45	1,86	1,64	1,91
1987	1,73	1,44	1,53	1,86	1,71	1,91
1988	1,82	1,64	1,63	1,93	0,97	2,07

Fuente: Libros del Registro de la Propiedad. Cálculos propios. La fórmula de cálculo es: coeficiente de variación = desviación standard/promedio.

Cuadro A-32.2. Venezuela: coeficiente de variación del precio de la tierra por hectárea en los distritos estudiados (promedio anual móvil sobre cinco años, 1989-1997

Año	Zamora	Zaraza	Bailadores	Colón	Páez	Turén
1989	2,25	1,74	1,16	1,76	1,11	1,67
1990	2,84	1,75	1,38	1,91	3,07	1,19
1991	3,36	2,2	1,4	1,6	2,57	1,18
1992	3,31	2,7	1,42	1,54	3,24	1,21
1993	3,34	2,8	2,48	1,56	n.d.	1,11
1994	3,54	1,12	1,63	1,45	n.d.	1,1
1995	4,53	3,71	0,81	1,49	n.d.	1,11
1996	2,9	1,35	1,38	n.d.	n.d.	1,24
1997	2,53	1,49	1	n.d.	n.d.	1,16

Fuente: Libros del Registro de la Propiedad. Cálculos propios. La fórmula de cálculo es: coeficiente de variación = desviación standard/promedio.

Cuadro A-32.3. Venezuela: coeficiente de variación del precio de la tierra por hectárea en los distritos estudiados (promedio anual móvil sobre cinco años, 1998-2006)

Año	Zamora	Zaraza	Bailadores	Colón	Páez	Turén
1.998	3,03	n.d.	1,68	n.d.	n.d.	1,371
1.999	2,94	n.d.	0,78	n.d.	n.d.	1,319
2.000	2,96	n.d.	1,39	n.d.	n.d.	1,108
2.001	3,13	n.d.	0,64	n.d.	n.d.	1,029
2.002	3,29	n.d.	0,92	n.d.	n.d.	1,049
2.003	3,15	n.d.	2,16	n.d.	n.d.	1,347
2.004	n.d.	n.d.	1,4	n.d.	n.d.	1,228
2.005	n.d.	n.d.	1,25	n.d.	n.d.	2,122
2.006	n.d.	n.d.	1,52	n.d.	n.d.	3,862

Fuente: Libros del Registro de la Propiedad. Cálculos propios. La fórmula de cálculo es: coeficiente de variación = desviación standard/promedio.

ANEXO 33
Tipo de terreno en compraventas e hipotecas (1958-2006)

Cuadro A-33.1. Venezuela: porcentaje de la superficie de cada tipo de terreno vendido en la superficie total de las ventas registradas en los 6 distritos estudiados (1958-1990)

Período	Distrito	Terreno privado	Derechos indivisos	Terreno público	Bienhechurías en terreno			Otro tipo de terreno
					ejido	baldío	IAN*	
1958-1973	Zamora	61,9	17,1	5,8	1,6	1,6	1,3	0,7
	Zaraza	55,3	32,1	0	3,8	7,3	0,1	1,3
	Bailadores	71,2	27,6	0	0	0	0,9	0,3
	Colón	1,2	0,8	0	0,6	95,1	0	2,3
	Páez	12,8	8,7	0	4,6	72,5	1,3	0,1
	Turén	25,6	0,4	0	27,9	26,4	17,1	2,6
1974-1982	Zamora	76,8	6,6	0,5	8,1	7,1	0	0,9
	Zaraza	70,6	23,7	0	1,4	1,9	0,3	2,1
	Bailadores	65,2	34,8	0	0	0	0	0
	Colón	4,2	0,1	0	0,2	93,5	0,2	0,2
	Páez	5,6	5,3	0	8,2	78,9	2	2
	Turén	25	0,4	0	61,5	5,8	5,8	1,5
1983-1990	Zamora	76,3	9,3	0,7	9,6	0,4	3,3	1,4
	Zaraza	74	9,1	0	1,8	0,4	0	14,7
	Bailadores	61,2	36,6	0	0	0	0	2,2
	Colón	6	4,6	0	0,2	83	0,6	2,1
	Páez	9,4	4,6	0	9,2	67,3	5,9	3,6
	Turén	24,7	0,6	0	60,9	0,6	12,1	1,1

Fuente: Delahaye, 1995, a partir de las actas del RPI.
Nota * En el caso de Turén, una parte de las operaciones en terrenos del IAN no corresponde siempre a bienhechurías, sino a la tierra misma, vendida puramente y simplemente por el Instituto en los primeros años del proceso.

Cuadro A-33.2. Venezuela: porcentaje de la superficie de cada tipo de terreno vendido en la superficie total de las ventas registradas en los 6 distritos estudiados (1991-1997)

Período	Distrito (años correspondientes)	Terreno privado	Derechos indivisos	Bienhechurías en terreno		
				ejido	baldío	IAN
1991-1997	Zamora (1991-97)	31,5	0,6	58,5		9,4
	Zaraza (n.d.)					
	Bailadores (n.d.)					
	Colón (1991-95)	7,4		1,9	88,8	1,9
	Páez (n.d.)					
	Turén (1991-1997)	9,4		80,5	1,1	9

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de las actas del PPI.

Cuadro A-33.3. Venezuela: porcentaje de la superficie de cada tipo de terreno vendido en la superficie total de las ventas registradas en tres de los seis distritos estudiados (1991-2006)

Período	Distrito (años correspondientes)	Terreno privado	Derechos indivisos	Bienhechurías en terreno		
				ejido	baldío	IAN
1998	Zamora (1998-2003)	65,3	0	26,7	0,8	7,2
2006	Bailadores (1998-2006)	73,6	26,4			
	Turén (1998-2006)	13,1		65,8	2,9	18,2

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de las actas del PPI.

Cuadro A-33.4. Venezuela: superficie (%) de cada tipo de terreno en la superficie total correspondiente a las hipotecas registradas, en los 6 distritos estudiados (1958-1990)

Período	Distrito	Terreno privado	Derechos o acciones	Terreno público	Bienhechurías en terreno			Otro tipo
					ejido	baldío	IAN	
1958-1973	Zamora	93,4	1	0,3	3,6	0	0	0
	Zaraza	82	4	0	1,9	5,8	0,3	0
	Bailadores	100	0	0	0	0	0	0
	Colón	8,3	0	0	0,4	84,8	0,5	6
	Páez	22,3	2,2	0	5,5	64	6	0
	Turén	43,8	0	0	33,3	9,6	8,7	0
1974-1982	Zamora	93,8	0,9	0	2,7	2,6	0	0
	Zaraza	88,4	2,5	0	0,4	2,1	0,4	6,2
	Bailadores	100	0	0	0	0	0	0
	Colón	11,8	0	0	0,4	79,6	0,8	7,4
	Páez	20,4	1,5	0	5,8	66	6,3	0
	Turén	39,3	0	0	41,2	4,9	11,8	2,8
1983-1990	Zamora	88,6	0	0	4	1,8	0,1	5,5
	Zaraza	90,9	1	0	0,6	0,4	0	7,1
	Bailadores	100	0	0	0	0	0	0
	Colón	15,2	0	0	0,9	74,2	0,6	9,1
	Páez	12	4,4	0	4,5	65,2	13,9	0
	Turén	5,6	0	0	50,5	3,1	8	1,7

Fuente: Delahaye, 1995, a partir de las actas del RPI.

ANEXO 34
Precio de la tierra, valor de la producción y crédito

Cuadro A-34.1. Venezuela: Precio ponderado de la tierra (promedio móvil sobre cinco años en Bolívares de 1984) en los seis distritos estudiados (Total ponderado de los distritos. Años 1936-1998)

Año	Valor total de la tierra (Bs)	Superficie Total (ha)	Precio Ponderado de las ventas de tierras (Bs/ha)
1936	90.332.165,00	1.270.483,00	71,1
1937	157.981.896,50	1.284.246,50	123,02
1938	194.712.552,72	1.295.759,60	150,27
1939	212.752.744,04	1.318.836,20	161,32
1940	256.283.840,24	1.343.912,80	190,7
1941	294.401.401,45	1.367.989,40	215,21
1942	278.828.846,80	1.392.066,00	200,3
1943	294.460.261,05	1.416.142,60	207,93
1944	295.748.134,60	1.440.219,20	205,35
1945	293.135.981,89	1.454.978,00	201,47
1946	326.113.662,63	1.479.034,70	220,49
1947	329.641.593,21	1.503.091,40	219,31
1948	342.563.717,75	1.527.448,10	224,27
1949	395.089.744,05	1.551.504,80	254,65
1950	479.803.878,05	1.576.340,00	304,38
1951	537.337.892,39	1.592.497,70	337,42
1952	566.726.831,84	1.614.959,70	350,92
1953	690.885.799,34	1.634.064,70	422,8
1954	731.382.595,55	1.653.169,70	442,41
1955	794.447.505,70	1.672.274,70	475,07
1956	809.648.549,13	1.691.379,70	478,69
1957	837.924.746,92	1.710.384,70	489,9
1958	1.413.204.350,17	1.729.473,60	817,13
1959	1.753.649.207,96	1.748.676,30	1002,84

Continuación

Año	Valor total de la tierra (Bs)	Superficie Total (ha)	Precio Ponderado de las ventas de tierras (Bs/ha)
1960	1.551.894.584,32	1.767.879,00	877,83
1961	1.446.693.182,09	1.783.725,70	811,05
1962	1.629.864.735,45	1.858.022,90	877,2
1963	1.767.226.429,09	1.887.355,10	936,35
1964	1.888.141.818,40	1.916.687,30	985,11
1965	1.913.376.497,52	1.946.019,40	983,23
1966	1.980.204.238,94	1.975.351,60	1.002,46
1967	1.970.392.334,30	2.004.683,80	982,89
1968	1.766.943.161,19	2.034.016,00	868,7
1969	1.735.454.446,20	2.063.348,10	841,09
1970	2.002.010.401,31	2.092.680,30	956,67
1971	1.776.694.441,53	2.138.502,10	830,81
1972	2.071.122.848,59	2.187.585,70	946,76
1973	2.127.752.038,17	2.236.383,30	951,43
1974	2.132.987.076,55	2.285.180,90	933,4
1975	2.344.614.479,65	2.333.978,50	1.004,56
1976	3.070.925.958,26	2.382.776,10	1.288,80
1977	3.793.550.400,31	2.431.573,70	1.560,12
1978	4.792.094.195,70	2.480.371,30	1.932,01
1979	5.659.876.334,77	2.529.168,90	2.237,84
1980	5.734.133.977,08	2.577.966,50	2.224,29
1981	4.628.024.932,68	2.626.764,10	1.761,87
1982	4.255.358.976,80	2.675.561,70	1.590,45
1983	4.274.771.204,61	2.724.359,30	1.569,09
1984	4.845.072.005,04	2.773.156,90	1.747,13
1985	5.487.379.894,63	2.825.672,50	1.941,97
1986	5.788.986.138,17	2.811.080,90	2.059,35
1987	5.772.249.522,50	2.818.987,30	2.047,63
1988	5.832.308.513,32	2.817.722,40	2.069,87
1989	4.577.292.670,97	2.816.457,50	1.625,20

Continuación

Año	Valor total de la tierra (Bs)	Superficie Total (ha)	Precio Ponderado de las ventas de tierras (Bs/ha)
1990	3.027.283.734,60	2.815.192,60	1.075,34
1991	3.527.866.338,88	2.813.927,70	1.253,72
1992	3.569.391.506,66	2.812.662,80	1.269,04
1993	4.070.053.293,38	2.811.397,90	1.447,70
1994	3.669.628.928,28	2.810.133,00	1.305,86
1995	2.902.500.140,58	2.808.868,10	1.033,33
1996	1.165.124.082,40	2.807.603,20	414,99
1997	946.977.146,16	2.351.465,70	402,72
1998	982.554.089,20	2.347.231,70	418,6

Fuente: actas de compraventas del RPI. Cálculos propios a partir de Delahaye 2001 y 1995, González, 1998; Delahaye y Martín 2002; Armada 1999;Domínguez, 2002; Avilán, 2000; Chirino y Ramos, 1999; Cañas, 1995; Alarcón, 2004; Chávez, 2004, a partir de las actas del RPI.

Metodología utilizada para el cálculo del precio ponderado de la tierra agrícola en Venezuela

Para el cálculo del precio ponderado de la tierra se utilizaron los datos de los 6 distritos: Zaraza, Zamora, Turén, Páez, Colón y Bailadores.

El precio de la tierra p (Bs/ha) se extrajo de las matrices de registro, elaboradas a partir de los datos existentes en los libros de Protocolo Primero del Registro de la Propiedad en cada municipio.

Para la superficie s se utilizó la superficie agrícola de cada uno de los municipios que aparece en los censos agropecuarios de 1937, 1961,1971 y 1985. Los años faltantes en la superficie se calcularon a partir del método de la estimación lineal.

La fórmula utilizada fue:

$$p_1s_1 + p_2s_2 + p_3s_3 + p_4s_4 + p_5s_5 + p_6s_6 / s_1+s_2+s_3+s_4+s_5+s_6$$

donde cada valor p_ns_n representa el valor total de la tierra (Bs.) en ese municipio en el año estudiado y el denominador representa la sumatoria de las superficies (ha) de cada municipio en dicho año.

Cuadro A-34.2. Venezuela, evolución de la producción vegetal (1966-1996)

Año	Valor de la producción agrícola vegetal (1.000 Bs. constantes 1984)	Superficie cosechada (ha)	Valor de la producción agrícola vegetal/ha Bs. constantes 1984
1966	6.733.186,50	1.570.242,00	4.288,00
1967	8.242.540,20	1.676.775,00	4.915,70
1968	9.323.589,10	1.797.792,00	5.186,10
1969	9.435.288,20	1.845.059,00	5.113,80
1970	9.741.986,00	1.798.642,00	5.416,30
1971	9.140.250,70	1.798.007,00	5.083,50
1972	8.411.475,00	1.554.803,00	5.410,00
1973	9.121.238,00	1.566.100,00	5.824,20
1974	9.609.149,90	1.702.808,00	5.643,10
1975	10.306.689,00	1.733.210,00	5.946,60
1976	9.322.211,50	1.491.838,00	6.248,80
1977	11.717.964,20	1.835.256,00	6.384,90
1978	11.662.804,00	1.774.124,00	6.573,80
1979	11.981.222,80	1.748.513,00	6.852,20
1980	11.748.227,40	1.729.880,00	6.791,40
1981	11.413.721,10	1.615.238,00	7.066,30
1982	11.664.697,00	1.685.072,00	6.922,40
1983	11.501.373,90	1.594.163,00	7.214,70
1984	11.601.774,40	1.584.171,00	7.323,60
1985	12.738.420,10	1.857.611,00	6.857,40
1986	14.117.374,70	2.151.081,00	6.562,90
1987	14.781.688,60	2.292.216,00	6.448,60
1988	15.472.366,40	2.337.199,00	6.620,00
1989	13.623.780,00	2.064.010,00	6.600,60
1990	13.370.932,00	1.965.277,00	6.803,60
1991	14.496.569,00	2.019.783,00	7.177,30
1992	14.050.132,00	1.798.627,00	7.811,60
1993	12.602.084,00	1.676.860,00	7.515,30
1994	15.664.913,00	1.725.141,00	9.080,40
1995	16.215.559,00	1.704.840,00	9.511,50
1996	16.896.236,00	1.645.610,00	10.267,50

Fuente: Anuarios Estadísticos del MAC, años referidos. Cálculos propios.

Cuadro A-34.3. Evolución del valor de la producción agropecuaria por hectárea (1966-1996)

Año	Valor de la producción (Bs. constantes base 1984/ha)
1966	7,933.58
1967	8,577.21
1968	9,120.22
1969	9,549.93
1970	10,594.87
1971	10,781.80
1972	12,804.87
1973	13,007.31
1974	12,222.17
1975	12,654.12
1976	15,403.74
1977	13,001.86
1978	13,934.32
1979	14,786.42
1980	15,341.13
1981	16,752.27
1982	16,357.07
1983	17,697.56
1984	18,399.03
1985	16,186.20
1986	14,624.91
1987	13,976.55
1988	13,785.63
1989	15,730.49
1990	16,659.20
1991	16,091.84
1992	18,657.69
1993	20,835.96
1994	20,938.62
1995	21,472.12
1996	22,891.61

Fuente: Anuarios Estadísticos del MAC, años referidos.

Cuadro A-34-4. Venezuela: relación entre monto del crédito agropecuario y valor de la producción (1966-1996)

Año	Valor de la producción agropecuaria (Bs. de 1984 por ha)	Monto del crédito agropecuario (Bs. de 1984 por ha)	Valor producción/crédito
1966	7,933.58	1,314.71	6.03
1967	8,577.21	1,319.47	6.50
1968	9,120.22	1,264.97	7.21
1969	9,764.25	1,369.66	7.13
1970	10,594.87	1,514.76	6.99
1971	10,781.80	1,754.76	6.14
1972	12,804.87	2,416.69	5.30
1973	13,007.31	3,661.11	3.55
1974	12,222.17	4,142.99	2.95
1975	12,654.12	7,406.50	1.71
1976	15,403.74	9,276.04	1.66
1977	13,001.86	10,726.66	1.21
1978	13,934.32	12,321.08	1.13
1979	14,786.42	9,361.40	1.58
1980	15,341.13	11,433.21	1.34
1981	16,752.27	14,556.20	1.15
1982	16,357.07	12,501.36	1.31
1983	17,697.56	11,933.78	1.48
1984	18,399.03	13,738.78	1.34
1985	16,186.20	12,099.92	1.34
1986	14,624.91	12,411.93	1.18
1987	13,976.55	12,899.70	1.08
1988	13,785.63	11,990.54	1.15
1989	15,730.49	8,271.65	1.90
1990	16,659.20	6,723.38	2.48
1991	16,091.84	6,387.80	2.52
1992	18,657.69	7,558.10	2.47
1993	20,835.96	6,797.37	3.07
1994	20,938.62	2,630.40	7.96
1995	21,472.12	3,741.73	5.74
1996	22,891.61	2,793.94	8.19

Fuentes: Anuarios estadísticos del MAC y Censos agrícolas. Cálculos propios

Cuadro A-34.5. Venezuela: relación entre monto del crédito agropecuario público y monto del crédito agropecuario privado (1962-1993)

Año	Monto Crédito Privado (1.000 Bs. de 1984)	Monto del Crédito Público (1.000 Bs. de 1984)	Crédito Público/ Crédito privado
1962	592,704.40	904,268.15	1.53
1963	561,932.65	965,180.71	1.72
1964	689,831.00	1,241,371.45	1.80
1965	904,256.90	1,220,929.41	1.35
1966	834,926.88	1,229,483.15	1.47
1967	952,022.24	1,260,435.13	1.32
1968	1,042,153.16	1,232,006.56	1.18
1969	1,154,228.57	1,372,872.74	1.19
1970	1,719,014.45	1,005,488.90	0.58
1971	2,064,243.68	1,090,825.78	0.53
1972	2,478,101.03	1,279,375.18	0.52
1973	2,772,955.50	2,960,716.60	1.07
1974	3,257,767.86	3,796,956.95	1.17
1975	6,191,928.17	6,645,091.98	1.07
1976	10,828,636.15	3,009,714.18	0.28
1977	16,798,578.20	2,887,586.26	0.17
1978	18,331,608.36	3,527,520.12	0.19
1979	14,760,594.39	1,607,942.65	0.11
1980	17,411,553.96	2,366,529.78	0.14
1981	16,383,417.02	7,128,308.86	0.44
1982	17,188,278.56	3,877,406.63	0.23
1983	16,408,876.93	2,615,514.60	0.16
1984	19,335,000.00	2,429,577.87	0.13
1985	19,938,061.04	2,538,890.16	0.13
1986	24,062,751.41	2,636,312.04	0.11
1987	27,786,432.16	2,654,890.14	0.10
1988	25,160,601.65	2,863,685.78	0.11
1989	15,394,641.56	1,678,128.08	0.11
1990	11,347,343.95	1,865,953.78	0.16
1991	11,507,402.42	1,394,562.58	0.12
1992	11,987,270.72	1,606,934.76	0.13
1993	10,439,645.54	958,594.11	0.09

Fuentes: Anuarios estadísticos del MAC. Cálculos propios

ANEXO 35
Indicadores de la mercantilización en los distritos estudiados (límites, indicación de superficie, % de comunidades indivisas) 1900-1992

Cuadro A-35.1. Municipios Zamora y Zaraza: porcentaje de actas con indicación precisa de los límites dentro del número de actas con indicación de límites de los terrenos traspasados (1900-1992)

Lapso	Municipio Zamora	Municipio Zaraza
1900-1935	0,2	1,7
1936-1945	2,3	2,5
1946-1948	0	3,1
1949-1957	2	1,1
1958-1973	3,1	5,4
1974-1982	5	6,9
1983-1992	32,9	3,9

Fuente: Delahaye 1995-a, a partir del Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

Cuadro A-35.2. Municipios Zamora y Zaraza: porcentaje de actas con indicación de superficie de los terrenos traspasados (1900-1992)

Lapso	Municipio Zamora	Municipio Zaraza
1900-1935	2,3	53,6
1936-1945	5,4	66
1946-1948	13,2	68,5
1949-1957	50,1	65,4
1958-1973	58,5	82,1
1974-1982	63,2	90,1
1983-1992	87,4	94,8

Fuente: Delahaye 1995-a, a partir del Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

Cuadro A-35.3. Evolución del tipo de los terrenos transados en el mercado formal en los seis distritos estudiados (porcentaje del número correspondiente de compraventas en el total de compraventas; 1958-1990)

Distrito	Terreno privado identificado			Derecho en comunidad indivisa		
	1958-73	1974-82	1983-88	1958-73	1974-82	1983-88
Zamora	61,9	76,8	76,3	17,1	6,6	9,3
Zaraza	55,3	70,6	74	32,1	23,7	9,1
Bailadores	71,2	65,2	61,2	27,6	34,8	36,6
Colón	1,2	4,2	6	0,8	0,1	4,6
Páez	12,8	5,6	9,4	8,7	5,3	4,6
Turén	25,6	25	24,7	0,4	0,4	0,6

Fuente: Delahaye 1995, a partir del Registro de la Propiedad Inmobiliaria.
Nota: No se indican los otros tipos de terrenos (en los tres distritos de frontera agrícola, se trata esencialmente de terrenos públicos). En Bailadores, la mayoría de las comunidades indivisas corresponden a sucesiones actuales en curso de partición. En los otros distritos, son comunidades indivisas históricas.

ANEXO 36
Precio de la tierra y monto del crédito 1998-2003

Cuadro A-36.1. Venezuela. Precio de la tierra agrícola en los distritos Zamora, Bailadores y Turén, 1998-2003 (Promedio ponderado 5 años, Bs. constantes base 1997/ha).

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Precio	749863	989606	1070126	609394	779896	730778

Fuente: Cálculos propios a partir de Kern, 2008; Salazar, 2004; Abdelnour, 2008; Rodríguez 2009; según datos del RPI.
Nota: ver metodología en anexo 34. El precio se indica en bolívares de 1997 lo que no permite comparar directamente con los precios en 1936-1997 indicados en la figura 5.2, construidos con el año base 1984; las tablas del Banco Central indican que 1 Bs. 1984 = 109 Bs. 1997. Solamente los datos de los años y distritos indicados se pudieron obtener.

Cuadro A-36.2. Monto total de los créditos agropecuarios 1998-2005 (Millones Bs. constantes 1997)

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Monto total de los créditos (millones Bs. 1997)	204328	231747	384842	457193	427733	535858

Fuente: Hernández (2013, 587).

Cuadro A-36.3 Venezuela. Precio de la tierra agrícola en tres de los seis municipios estudiados, 1998-2006 (Promedio móvil ponderado sobre 5 años, Bs. constantes base 1997/ha), y monto total del crédito agropecuario 1998-2006 (Millones Bs. constantes 1997)

Año	Precio ponderado Bs 1997 (promedio móvil, 5 años)	Total crédito agropecuario 1998-2005 (Millones Bs. constantes 1997)
1998	42064	204328
1999	29004	231747
2000	53664	384842
2001	71011	457193
2002	52725	427733
2003	46934	535858
2004	41689	1144376
2005	42443	1597851
2006	55408	2118018

(Precio) Fuente: Cálculos propios a partir de Salazar, 2004; Abdelnour, 2008; Rodríguez 2009; 1998-2002, según datos del RPI, municipios correspondientes.
Nota: ver metodología en anexo 34.Plazos cubiertos por los distritos tomados en cuenta: Zamora, 1998

ANEXO 37
Montos compraventas e hipotecas (1998-2007)

Cuadro A-37.1. Venezuela: Monto anual, en los distritos indicados, de las compraventas protocolizadas en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria (1000Bs. constantes 1997; Años 1998-2007)

Distrito	Zamora	Zaraza [c]	Bailadores[d]	Páez[e]	Turén[f]	Total
1998	[b]484399	798908	2535874046	785592539	2649724	3809314378
1999	[b]3391117	681456	68289459	528499907	1992838	3990581299
2000	[b]245979	619116	83507307	1010422043	3124552	1343652991
2001	[b]958050	559907	32862023	680452556	4028643	1675953179
2002	[b]2323247	433783	7710812	4738193812	4037186	7073623175
1998-2002	7402794	3093170	2728243647	7743160857	15832943	17893125022
2003	[a]832836	341208	n.d.	n.d.	6031825	839209224
2004	[a]520884	369195	118789080	n.d.	4873302	526126636
2005	[a]849172	16407075	350516764	n.d.	4195496	869774578
2006	[a]200407		26430079	n.d.	3753023	204160182
2003-06	2403299	17117478	495735923	n.d.	18853546	2439270620

Notas:[a] Kern, 2008; [b] Salazar, 2004;[c] Montenegro, 2008; Abdelnour, 2008; [e]Alarcón, 2004; [f]Rodríguez 2009; [e] 1998-2002. Los datos del distrito Colón no son disponibles.

Cuadro A-37.2. Venezuela: Monto anual, en los distritos indicados, de las hipotecas protocolizadas en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria (Bs. constantes 1997; Años 1998-2007)

Distrito	Zamora[b]	Zaraza [c]	Bailadores[d]	Páez[e]	Turén[f]	Total
1998	327654872	2764712	26437541	698472	1828581344	2186136941
1999	592276243	2372020	27533040	63656	1675174855	2297419814
2000	1059655926	1697871	16019418	63656	1231162722	2308599593
2001	1943844960	1590015	1383485	63656	1164813117	3111695733
2002	366614960	293686	4942339	63656	2178561908	2550476549
1998-2002	4290046961	8718304	76315823	953096	8078293946	12454328130
2003	932871050	193649	8169699		2623741364	3650307113
2004		1284875	60000000		2216544285	2362069285
2005		1330764	39622000		2038059983	2163206983
2006			276512687		2049119673	2325632360
2003-2006	932871050	2615639	384304386	0	8927465305	10501215741

Notas:[a] Kern, 2008; [b] Salazar, 2004;[c] Montenegro, 2008; [d]Abdelnour, 2008; [e]Alarcón, 2004; [f]Rodríguez 2009; [e] 1998-2002. Los datos del distrito Colón no son disponibles.

Cuadro A-37.3. Venezuela: Relación Monto anual de las hipotecas protocolizadas/Monto anual de las compras protocolizadas en el RPI de los distritos indicados (Bs. constantes 1997; Años 1998-2007)

Distrito	Zamora	Zaraza [c]	Bailadores[d]	Páez[e]	Turén[f]	Total
1998	0,68	3,46	0,01	0,00	690,1	0,57
1999	0,17	3,48	0,40	0,00	840,6	0,58
2000	4,31	2,74	0,19	0,00	394,03	1,72
2001	2,03	2,84	0,042	0,00	289,13	1,86
2002	0,16	0,68	0,64	0,00	539,62	0,36
1998-2002	0,58	2,82	0,028	0,00	510,23	0,70
2003	1,12	0,57	n.d.	n.d.	434,98	4,35
2004	0	3,48	0,51	n.d.	454,84	4,49
2005	0	0,08	0,11	n.d.	485,77	2,49
2006	n.d	n.d	1,05	n.d.	545,99	11,39
2003-2006	0,39	0,15	0,78	n.d.	473,52	4,31

Notas:[a] Kern, 2008; [b] Salazar, 2004;[c] Montenegro, 2008; [d]Abdelnour, 2008; [e]Alarcón, 2004; [f]Rodríguez 2009; [e] 1998-2002. Los datos del distrito Colón no son disponibles.

ANEXO 38

Venezuela: superficie promedio (ha, salvo Bailadores, m^2) de los terrenos vendidos en los distritos estudiados (1986-2006)

Año	Zamora	Zaraza	Bailadores (m^2)	Colón	Páez	Turén
1986	54,9	465,4	16.092	n.d.	329	n.d.
1987	50,7	483,7	22.722	172,9	391,4	n.d.
1988	50,7	448	35.144	160,8	345,7	111,1
1989	47,8	427,2	54.504	160,2	371,7	129,3
1990	46,3	429,3	59.720	145,6	357,6	124,7
1991	27,2	428,1	80.001	156,3	398,6	129,2
1992	22,5	390,4	114.880	162,7	n.d.	129,9
1993	18,8	400,1	107.831	168,6	n.d.	137,3
1994	23,6	310,6	72.305	178,4	n.d.	117,5
1995	23,3	214,7	59.364	187,1	n.d.	141,1
1996	24,7	247,9	37.165	n.d.	n.d.	143,6
1997	23,8	211,1	9.150	n.d.	n.d.	148,5
1998	24,3	n.d.	9.236	n.d.	n.d.	175,1
1999	18,6	n.d.	8.598	n.d.	n.d.	168,7
2000	15,8	n.d.	8.934	n.d.	n.d.	161,2
2001	23,8	n.d.	6.334	n.d.	n.d.	181,7
2002	28,4	n.d.	31.421	n.d.	n.d.	263,8
2003	30,9	n.d.	36.874	n.d.	n.d.	256
2004	n.d.	n.d.	50.469	n.d.	n.d.	235,1
2005	n.d.	n.d.	38.185	n.d.	n.d.	349,2
2006	n.d.	n.d.	38.185	n.d.	n.d.	353,8

Nota: Los datos no están disponibles en los distritos y años con indicación n.d.

Fuentes: Cálculos propios a partir de los datos de las ventas registradas en el RPI.

ANEXO 39
Los arriendos en los distritos estudiados

Cuadro A-39.1. Venezuela: superficie (ha) correspondiente a los arrendamientos registrados en los distritos estudiados

Período	Distrito	Superficie anual arrendada	Superficie de las explotaciones agrícolas (SEA)	Porcentaje de la SEA
1958-73	Zamora	19,5	61.631	0,0
	Zaraza	161,3	610.773	0,0
	Colón	0	401.837	0,0
	Páez	405	594.172	0,1
	Turén	229,7	63.376	0,4
1974-82	Zamora	61,2	53.907	0,1
	Zaraza	1.603,00	667.631	0,2
	Colón	38,9	621.469	0,0
	Páez	530	639.221	0,1
	Turén	4.899,10	157.692	3,1
1983-88	Zamora	112,8	51.940	0,2
	Zaraza	2.434,00	690.626	0,3
	Colón	0	856.784	0,0
	Páez	616	991.982	0,1
	Turén	4.393,00	249.334	1,8

Nota: La superficie de las explotaciones agrícolas corresponde, según el período indicado, a los datos de los censos agrícolas de los años 1961 (1958-73), 1971 (1974-82) o 1984 (1983-88); Bailadores, donde no se observan arrendamientos registrados, no está incluido.
Fuentes: Delahaye, 1995, a partir actas protocolizadas en el RPI.

Cuadro A-39.2. Venezuela: número promedio anual de arrendamientos registrados en los distritos estudiados (1958-88)

Distrito	1958-73	1974-82	1983-88
Zamora	0,4	3,2	10,3
Zaraza	0,3	7,2	11,9
Bailadores	0	0	0
Colón	0	0,2	0
Páez	1,5	8,6	5,5
Turén	2,2	32,4	23

Fuente: Delahaye 1995, a partir de los libros del Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

CONTENIDO

		Pág.
AGRADECIMIENTOS		3
LISTA DE ABREVIATURAS		4
INTRODUCCIÓN		5
CAPÍTULO 1		9
LA CUESTIÓN AGRARIA, PRECISIONES CONCEPTUALES E HISTÓRICAS		11
1.1	Introducción	11
1.2	La formación de los derechos de propiedad sobre la tierra agrícola	12
1.2.1.	Los orígenes	12
1.2.2.	La complejidad de la "fabricación de la propiedad"	16
	La multiplicidad de derechos sobre un mismo terreno	22
	El variado contenido de los derechos de propiedad: una perspectiva histórica	25
1.3.	De los fisiócratas a los neoinstitucionalistas, la evolución de los conceptos de la propiedad de la tierra	28
	Los fisiócratas, precursores de los clásicos	28
	Los clásicos	28
	Los neoclásicos	30
	El pensamiento institucionalista	31
	El nacimiento de la economía institucionalista	32
	Neoinstitucionalismo y derechos de propiedad	37
1.4	Los enfoques multilaterales de las políticas de tierras: El "Post Washington Consensus"25/02/2017	40
1.5.	El agrarismo, teoría de los derechos de propiedad del campesino: Un intento de precisión del ámbito de "lo agrario"	41
1.5.1.	El origen romano	42
1.5.2.	Las múltiples expresiones del agrarismo	43
1.5.3.	Las expresiones modernas del agrarismo	45
	Europa Central entre las guerras mundiales: terratenientes y campesinos unidos	46
	La España franquista: ¿Cuál agrarismo?	46
	La Italia de Mussolini, y las realizaciones posteriores	48
	Polanyi y el agrarismo	49
	La variedad de agrarismos y «agrarianismos» en la Europa del siglo 20: un intento de sistematización	55
1.6	El marxismo y lo agrario. La doctrina social de la Iglesia	58
	La cuestión agraria en el marxismo	58
	La doctrina social de la Iglesia católica	61
1.7	Un panorama venezolano del "agrarismo"	62
	Los distintos enfoques	62
	Lo urbano y la cuestión agraria	63
1.8	Éxodo rural y control migratorio: ejemplos de Rusia y China	66
	El control de la migración a la ciudad en Rusia	66
	El caso de China: éxodo rural y *hukous*	68

		Pág.
CAPÍTULO 2		69
INDICACIONES GENERALES Y METODOLÓGICAS		71
Introducción		71
2.1.	Adjudicaciones por el Estado, mercado y transmisión intrafamiliar (sucesión): tres vías de transferencia de los derechos de propiedad de tierra	72
2.2.	La formación de la propiedad, la adjudicación por el Estado: la titulación	74
2.2.1.	El contenido de la propiedad: la variedad de los derechos implicados	74
2.2.2.	La titulación y sus modalidades: reconocimiento de derechos enraizados en el pasado, o validación de "nuevos" derechos; la prescripción adquisitiva	75
2.2.3.	Indicaciones de método para el estudio de la titulación	77
2.3.	La transmisión vía mercado: Aspectos conceptuales y metodológicos de su estudio	78
2.3.1.	Mercado y mercantilización de la tierra: variables e indicadores	79
2.3.2.	El latifundio	83
	La extensión superficial del latifundio; la relación inversa entre el tamaño y la eficiencia productiva de las explotaciones	83
	Las relaciones laborales en el latifundio	85
	La transmisión del latifundio se realiza esencialmente en el marco intrafamiliar, muy poco por el mercado	86
2.3.3.	Algunos aspectos generales sobre el arriendo de tierra.	86
	El arriendo de tierra: su importancia en la agricultura	87
	La evolución del marco legal del arriendo de tierras en Venezuela	89
	Variables e indicadores	89
2.4.	Algunos elementos sobre la transmisión intrafamiliar de los derechos de tierra: los tipos de familia y los modos de herencia	90
2.5.	Marco histórico	92
2.6.	El marco espacial: las regiones agrícolas históricas	94
CAPÍTULO 3		99
LA FORMACIÓN HISTÓRICA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA EN VENEZUELA HASTA 1935		101
3.1.	Los orígenes: las bulas papales de 1493, y sus perennes consecuencias	101
3.2.	El período agroexportador	105
3.2.1.	La colonia	105
3.2.1.1.	La variedad de derechos de tierra existentes a lo largo de la Colonia	105
3.2.1.2.	El marco institucional	109
3.2.1.3.	Las figuras de otorgamiento de derechos de tierras en el periodo colonial	109
3.2.1.4.	Algunas características de la titulación colonial	114
3.2.2.	El siglo 19: la República, hasta 1936	125
3.2.2.1.	La permanencia de los rasgos de la titulación	125
3.2.2.2.	Antecedentes y principales rasgos del marco jurídico y administrativo de la titulación en el siglo 19	127

			Pág-
		3.2.2.2.1 La política de baldíos	127
		El perdurable espejismo del inventario y catastro de los baldíos	138
		El registro de las transacciones	140
		La tardía e incompleta unificación de las medidas de superficie	140
		3.2.2.2.2. Las principales medidas de otorgamiento de derechos de propiedad en el período republicano: marco institucional y dimensiones cuantitativas	142
		Los haberes militares	142
		Las enajenaciones de baldíos	147
		Los datos disponibles	147
		La repartición de las enajenaciones según las regiones y los períodos, a lo largo del siglo 19	148
		Las adjudicaciones	151
		Otras formas de titulación: concesiones a empresas de colonización o ferrocarriles, títulos supletorios	152
		Las empresas de colonización	152
		Las empresas de ferrocarriles	153
		Los títulos supletorios	153
		La estabilidad intrafamiliar del latifundio disminuye	154
		La concentración en 1937	155
	3.2.3.	Conclusión: unos derechos de tierra concentrados y precarios al fin del período agroexportador	156
CAPÍTULO 4			157
LA TITULACIÓN EN LOS SIGLOS 20 (1936-2000) Y 21			159
4.1.	El marco general		159
	4.1.1.	El dilema de la titulación: ¿Formalizar una propiedad para crear una "nueva agricultura", o desarrollar la agricultura histórica?	160
	4.1.2.	La evolución de las formas históricas de la producción	164
		La desaparición de la hacienda	164
		La evolución del hato	166
		Las formas de pequeña producción familiar	167
		Las nuevas formas de mediana producción comercial	168
4.2.	Dos décadas de transición hacia la modernización (1936-1957)		168
	4.2.1.	La incipiente institucionalización de la titulación (1936-1945)	171
		El marco institucional	171
		Las bases materiales de la titulación: los controversiales inicios del Catastro Rural	171
		Los títulos supletorios	173
		La redistribución de la tierra por el Estado: ¿Cuáles tierras, cuáles beneficiarios? Un debate inconcluso, y pocas realizaciones concretas	174
		La fugaz aparición del impuesto a la tierra	178
		Conclusión: una titulación muy limitada	178
	4.2.2.	1946-48: un intento breve para diversificar la titulación	179
		El auge del debate agrario	179
		El marco institucional	180
		La titulación	180
	4.2.3.	1949-57: tecnocracia, represión, construcción de infraestructura, auge y titulación de los medianos productores	183

Pág.

4.3.3.3. Un panorama del otorgamiento de los títulos supletorios a partir de 1958 215
Conclusión: los títulos supletorios, instrumento de titulación de medianas superficies para los «nuevos agricultores» comerciales 218
4.3.4. La titulación vía LRA: fluctuaciones de un proceso 219
4.3.4.1. El marco institucional 220
4.3.4.2. La implementación de la Ley de Reforma Agraria de 1960: dimensiones cuantitativas 225
La presión campesina 226
La afectación de tierras para la reforma agraria 228
La dotación y la regularización 231
Títulos gratuitos u onerosos: el auge de la titulación de medianos productores 232
El impuesto a la tierra 243
Conflictos y violencia 243
La titulación de los territorios de los grupos indígenas 247
La cuestión del género 249
4.3.4.3. Conclusión: la implementación de la LRA no alcanzó sus objetivos, y llevó a consecuencias no previstas por sus promotores 250
Los objetivos planteados para latitulación no se alcanzaron[1] 250
El Catastro Rural no alcanzó sus objetivos programados 251
La titulación quedó inconclusa 252
La violencia no ha desaparecido de la competición por los derechos de propiedad 253
4.4. Los años de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001-2012) 255
4.4.1. El marco institucional 256
La Constitución 256
Ley de Geografía y Catastro Nacional (LGCN) 257
La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA) y sus reformulaciones 260
La función social de la propiedad y la certificación de fincas 260
La prohibición para el beneficiario de vender los derechos otorgados 260
El impuesto a la tierra 261
Nueva jurisdicción agraria 262
Ley de Registro Público y del Notariado de 2001 263
El latifundio 264
Un marco institucional a geometría variable, cuestionado por la recurrencia de situaciones de hecho 265
El «método alternativo de resolución de conflictos» llamado también «método Chaz» 266
La implementación de formas de derechos colectivosy de organización colectiva 266
Las cartas agrarias 267
Medidas cautelares 268
La evolución del gasto público agrícola 268
4.4.2. Dimensión cuantitativa de la titulación 270
4.4.2.1. Los títulos supletorios 270
Afectación («Rescate») de tierras 283
La adjudicación de derechos de tierras entre 2001 y 2012 285
Las formas colectivas de producción, fundos zamoranos y 287

		Pág.
CAPÍTULO 5		311
EL MERCADO DE LA TIERRA AGRÍCOLA EN VENEZUELA: SU FORMACIÓN Y SU EVOLUCIÓN HASTA INICIOS DEL SIGLO 21		311
5.1.	Introducción: orígenes y conformación del mercado de tierras agrícolas en Venezuela	313
5.2.	El mercado de la tierra, desde 1936 hasta 1998	315
5.2.1.	El mercado formal	315
	La movilidad de la tierra	315
	La mercantilización de la tierra	326
	Los tipos de los derechos de tierra intercambiados	320
	Los agentes sociales en el mercado formal	322
	El precio de la tierra en el mercado formal	324
	La constitución de un mercado nacional de la tierra	325
	La disminución de la superficie de los terrenos intercambiados en el mercado en distritos de haciendas y de hatos	329
	El mercado de tierra y el crédito hipotecario	330
	Bancos públicos y privados en el mercado hipotecario	331
	Las hipotecas en el mercado de tierra agrícola	331
	Los títulos supletorios	334
	La aparición de nuevos productores en el mercado de la tierra; la situación desventajosa de los pequeños	335
	Los arriendos	336
5.2.2.	El mercado informal de bienhechurías en terrenos de la reforma agraria	337
	Conclusión: 1958-1998, período de formación de un mercado nacional de derechos de tierra, factor básico de la modernización agrícola	339
5.3.	El mercado de la tierra desde 1998	340
5.3.1.	El mercado formal	340
	Las compraventas	341
	La movilidad de la tierra en el mercado	341
	El tamaño de los terrenos intercambiados en el mercado	341
	Los tipos de terrenos intercambiados	341
	La mercantilización de la tierra	342
	El precio de la tierra en el mercado formal	342
	Los agentes sociales en las compraventas	344
	Las hipotecas	345
	La mercantilización de la tierra en las hipotecas	245
	Número de hipotecas	347
	Monto de las hipotecas	347
	Tipo de terreno	347
	Los títulos supletorios	348
	Los arriendos	350
	El mercado de la tierra en los años de la LTDA: ¿disgregación?	350
5.3.2	El mercado informal en las tierras del INTI	351
	Conclusión: El mercado de la tierra: dogmas, continuidad, y discontinuidad	352
CAPÍTULO 6		355
LA TRANSMISIÓN INTRAFAMILIAR DE LOS DERECHOS DE TIERRA EN VENEZUELA: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN		357
6.1.	Algunos antecedentes sobre la transmisión intrafamiliar de los derechos de tierra en Venezuela	357
6.2.	Marco legal de la transmisión intrafamiliar de los derechos a la tierra en Venezuela	361

	Pág.
CONCLUSIONES	375
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	381
A N E X O S	411
ANEXO 1 Un contrato antiguo de aparcería	413
ANEXO 2 ¿"La tierra" y " li ch' och''': conceptos incompatibles?	414
ANEXO 3 Evolución de la definición jurídica de la propiedad en Estados Unidos	416
ANEXO 4 Cuenta detallada de los gastos incurridos por la abadía de Ambert para comprar una renta (1379): costos de transacción en la Edad Media	418
ANEXO 5 Carta de Vera ZASSOULITCH a Carlos Marx	419
ANEXO 6 Fuentes primarias	422
ANEXO 7 El contenido del derecho de propiedad según dos fuentes: Honoré y Colin et al.	424
ANEXO 8 Variables e indicadores	427
ANEXO 9 Estados y distritos correspondientes a las regiones agrícolas históricas	429
ANEXO 10 Las adjudicaciones en el siglo 19	432
ANEXO 11 Algunos datos sobre atribuciones de Haberes militares	434
ANEXO 12 Las enajenaciones de baldíos en el siglo 19	435
ANEXO 13 Algunas indicaciones de los textos legales que dispusieron la concesión de baldíos a las empresas de inmigración (1837- 1855)	443
ANEXO 14 Títulos supletorios otorgados antes de 1958 documentados en los expedientes del archivo de tierras del IAN	444
ANEXO 15 Actividades del Catastro Rural	445
ANEXO 16 Titulación (enajenaciones y adjudicaciones de tierras baldías) en 1936-1957	448
ANEXO 17 Títulos supletorios otorgados en terrenos públicos entre 1936 y 1957, documentados en los expedientes del archivo de adquisición de tierras del IAN	450
ANEXO 18 Región Central (Estados Aragua, Carabobo y Cojedes): operaciones realizadas sobre los bienes restituidos entre 1936 y 1944 (superficie en ha)	451
ANEXO 19 Importancia relativa de la propiedad de los propietarios de más de un terreno	452
ANEXO 20 Solicitudes campesinas de tierras (1958-1997)	453

Pág.

ANEXO 21 454
Venezuela: actividades (superficie cubierta en ha) del Catastro Rural (1958-2001).

ANEXO 22 456
Solicitudes de títulos supletorios (1958-2000)

ANEXO 23 460
Otorgamientos de títulos supletorios en los distritos cuyas tierras baldías se transfirieron al Instituto Agrario Nacional según el Decreto 192 del 3 de noviembre de 1964, en los 5 años precediendo y siguiendo el Decreto

ANEXO 24 461
Chingalí, una prolongada situación informal en medio de conflictos para la tierra

ANEXO 25 464
Oficios referentes al traspaso de bienhechurías en tierras del IAN

ANEXO 26 466
Afectación de tierras privadas a la reforma agraria, 1958-89 (Superficie en ha).

ANEXO 27 467
Origen del patrimonio territorial del IAN entre 1958 y 1990

ANEXO 28 469
Reforma agraria: dotación y regularización (Totales 1959-2000)

ANEXO 29 471
Sala Constitucional suspendió fallo a favor de dueños de finca en Guárico

ANEXO 30 472
Venezuela, adjudicación de derechos de propiedad en el marco de la LTDA (2001-12)

ANEXO 31 473
Evolución de la estructura de las explotaciones (1961-2008)

ANEXO 32 474
Coeficiente de variación del precio de la tierra

ANEXO 33 476
Tipo de terreno en compraventas e hipotecas (1958-2006)

ANEXO 34 479
Precio de la tierra, valor de la producción y crédito

ANEXO 35 486
Indicadores de la mercantilización en los distritos estudiados (límites, indicación de superficie, % de comunidades indivisas). 1900-1992

ANEXO 36 488
Precio de la tierra y monto del crédito 1998-2003

ANEXO 37 490
Montos compraventas e hipotecas (1998-2007)

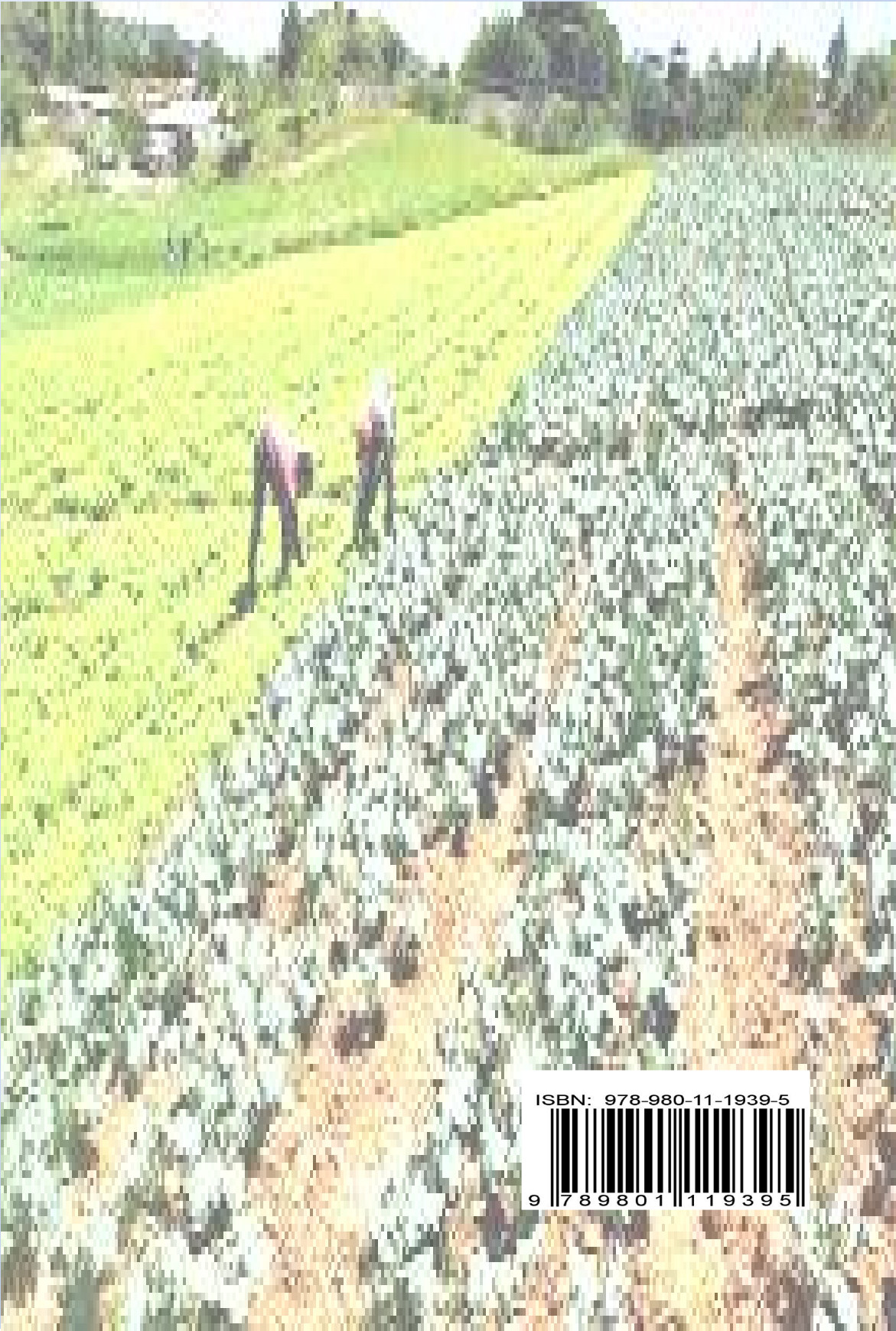
ANEXO 38 492
Venezuela: superficie promedio (ha, salvo Bailadores, m^2) de los terrenos vendidos en los distritos estudiados (1986-2006)

ANEXO 39 493
Los arriendos en los distritos estudiados

ESTA VERSIÓN DIGITAL DEL LIBRO « LA CUESTIÓN AGRARIA EN VENEZUELA», SE REALIZÓ CUMPLIENDO CON LOS CRITERIOS Y LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS PARA LA EDICIÓN ELECTRÓNICA EN EL AÑO 2018. PUBLICADA EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL SABERULA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES – VENEZUELA

www.saber.ula.ve

info@saber.ula.ve



ISBN: 978-980-11-1939-5