

LA PRIVATIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA HISTORIA DE VENEZUELA: LA TITULACIÓN

Olivier Delahaye¹

Recibido: 27/10/2002

Aceptado: 30-04-2003

RESUMEN

El artículo examina las distintas formas de titulación de la tierra a lo largo de la historia del país. La titulación es esencial para la transparencia del mercado de la tierra y su eficiencia. El trabajo distingue la titulación directa de la regularización de situaciones de hecho. Los datos utilizados provienen del Catastro Rural y del Instituto Agrario Nacional y se interpretaron en un marco regional, a partir de los patrones históricos de ocupación del espacio. Los hallazgos más importantes revelan que, a nivel nacional, desde la Conquista hasta 1958 el proceso fue limitado a las pocas personas que tenían acceso a los niveles políticos y administrativos nacionales y locales. Esto explica la alta concentración de la tenencia de la tierra. Por otro lado han predominado siempre las situaciones de tenencia de hecho, lo que originó la precariedad de la misma. A partir de 1958 la reforma agraria disminuyó la concentración, mas no la precariedad.

Palabras clave: tenencia, titulación, propiedad de la tierra, concentración de tierras, Venezuela.

ABSTRACT

This article examines different forms of land title throughout the history of the country. Entitlement is essential for transparency in the land market and its efficiency. Work distinguishes direct entitlement from regulated situations of fact. The data used comes from the rural census and the National Agrarian Institute and was interpreted within a regional framework from the historic patterns of the occupation of space. The most important findings reveal that, at the national level, from the time of the Conquest till 1958, the process was limited to a few people who had access to the national and local political and administrative levels. This explains the high concentration of land tenure. On the other hand, situation of tenure by fact has always prevailed, giving rise to the precarious land tenure situation. From 1958, the concentration agrarian reform decreased, but not the precariousness.

Key words: land tenancy, titling, land property, land concentration, Venezuela

RÉSUMÉ

L'article examine les différentes formes de titularisation de la terre agricole dans l'histoire du Venezuela. La titularisation est essentielle à la transparence et l'efficacité du marché foncier. L'article distingue la titularisation directe de la régularisation de situations de fait. Les données utilisées viennent du Cadastre Rural y de l'Institut Agraire National. Ils sont interprétés dans un cadre régional, a partir des patrons historiques d'occupation de l'espace. Au niveau national, de la conquête jusqu'à 1958, seulement les quelques personnes qui avaient un accès aux niveaux politiques et administratifs nationaux et locaux ont reçu des titres, ce qui explique la concentration élevée de la tenure. D'un autre côté, les situations de tenure de fait ont toujours été les plus fréquentes, ce qui a causé la précarité de la tenure. A partir de 1958, la réforme agraire a diminué la concentration, mais pas la précarité de la tenure.

Mots-clés : tenure, titularisation, propriété de la terre, concentration des terres, Venezuela

¹ Ingeniero agrónomo (INA Paris); Doctor del Tercer Ciclo en Sociología del Desarrollo (Universidad de Paris I); Doctor "es Lettres d'Etat" (Universidad de Paris I); Post doctorado en el *Land Tenure Center* (Universidad de Wisconsin-Madison). Profesor titular de la Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela. Dirección postal: Apartado 5081. El Limón (Maracay), estado Aragua. 2105-A. Venezuela. Teléfono (+58)(274)2466696. **e-mail:** olivier@telcel.net.ve

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo examina la titulación de la tierra agrícola a lo largo de la historia del país. Como titulación se entiende la formalización por parte del Estado de la transferencia a manos privadas, a través del otorgamiento del correspondiente título, de un determinado derecho de propiedad o de tenencia sobre un terreno que era público hasta el momento. Para muchos autores dicha formalización es esencial para proveer al productor de una determinada “seguridad jurídica” y permitir un funcionamiento transparente y eficiente del mercado de la tierra. Si bien tales planteamientos merecen ser matizados, el presente artículo no se propone discutirlos sino observar el proceso de titulación de la tierra en Venezuela. Históricamente la titulación se puede enfocar como una modalidad de privatización de la tierra o de lo que llamaremos, siguiendo a Comby (1998), el proceso de fabricación de la propiedad. Después de examinar en un plano general esta problemática, así como las herramientas metodológicas que utilizaremos para su estudio, se estudia más específicamente su desarrollo histórico en Venezuela².

2. LA FABRICACIÓN DE LA TENENCIA Y LA TITULACIÓN

La titulación como formalización de determinados derechos de tenencia o de propiedad³ sobre un terreno es un proceso indispensable en el desarrollo de una economía comercial, es decir, para el proceso de mercantilización de la tierra, en el cual los terrenos adquieren las características de una mercancía que se puede intercambiar en el mercado⁴. Para ello ha sido fundamental la necesaria ruptura del estrecho vínculo histórico de la tierra con las instituciones humanas, dentro de lo que Madjarian (1991) denominó acertadamente “el invento de la propiedad”. Para este autor “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” (Madjarian 1991: 31). Muestra cómo “la carga simbólica, religiosa, ancestral, comunitaria que reviste la tierra tradicional” hace de la tierra un bien inalienable en las sociedades premercantiles.

Polanyi (1992: 238), a propósito de la constitución del mercado de la tierra, introduce al lector en toda la complejidad del proceso de la titulación: “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”. Estas palabras apuntan a la vinculación de la titulación con la mercantilización de la tierra, es decir su transformación en mercancía. En el caso venezolano, por ejemplo, Sanoja y Vargas (1975: 234) muestran cómo “las formas de explotación comunal de los recursos naturales” fueron destruidas a través de la encomienda y los pueblos de misión. Se trataba del inicio de la implementación de la necesidad de romper el vínculo entre el hombre y la naturaleza para fundamentar una tenencia de la tierra que permita su alienación en el mercado. En el plan general, Comby (1998) precisa el contenido concreto de la titulación: “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 ciertos o del conjunto de los derechos que los individuos pueden ejercer sobre el suelo. Para definir la propiedad de la tierra hay que empezar definiendo estos derechos. Éstos variaron mucho de una época a la otra y de un país a otro pero, 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, por qué 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”.

Esta larga cita apunta al carácter siempre relativo de la titulación: nunca otorga un derecho de propiedad absoluto porque tiene que tomar en cuenta la existencia de varios derechos sobre el mismo terreno objeto de un determinado título. El mismo autor distingue dos posibilidades dentro de lo que llama “la fabricación de la propiedad”: “El paradigma de la fabricación de la propiedad ‘por arriba’ es el general vencedor quien reparte las tierras conquistadas entre sus veteranos, pero es también el funcionario colonial que distribuye a los nuevos colonos lotes de las mejores tierras indígenas cuyos derechos ya no se reconocen, y después son las administraciones de los nuevos Estados independientes que siguen haciendo funcionar el sistema

2 Este artículo se fundamenta en datos obtenidos con financiamiento del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela (Proyecto número PI 01-32-4614-00), institución a la que el autor desea expresar su agradecimiento.

3 Para este trabajo, la tenencia se refiere esencialmente al derecho de explotar el terreno. Esta acepción se basa en el Código Civil de Venezuela que la define (artículo 583), a través de la figura de la posesión, como el “derecho de usar y gozar temporalmente”. En cuanto a la propiedad, ella agrega al derecho de explotar, el de disponer de la tierra; es decir esencialmente de venderla, o hipotecarla (derecho de “usar, gozar y disponer”: artículo 565 del Código Civil). Sin embargo, observaremos a lo largo de la historia de la titulación venezolana, situaciones de solapamiento entre propiedad y tenencia que pueden hacer un poco borrosa la delimitación entre ambas. Por esta razón se usarán indistintamente los dos términos, salvo en casos particulares que serán precisados oportunamente.

4 Sobre la mercantilización de la tierra, ver Delahaye (2001).

en beneficio del nuevo poder nacional después de expropiar a los antiguos colonos. En tal sistema, el poder político se considera como propietario del territorio que controla, y cede parcelas de éste, o bien en derechos de ocupación precaria, o bien en concesiones temporales, o bien en plena propiedad. Se llega a ser propietario o por la buena voluntad del poder político, o por una sucesión ininterrumpida de transmisiones reconocidas por el poder desde la concesión original. La fabricación de la propiedad ‘por abajo’ consiste, al contrario, en un lento proceso de aseguramiento de los ocupantes de hecho del suelo, quienes, generación tras generación, adquieren nuevos derechos; el de no poder ser expulsados, el de limitar el monto de las rentas que deben pagar y después el de transmitir su ocupación a sus hijos y vender libremente este derecho de ocupar, transformándose pues definitivamente en propietarios de pleno derecho”.

En América Latina y por consecuencia en Venezuela, las Bulas Alejandrinas de 1493 representaron un hito en el proceso de mercantilización de la tierra: instauraron un proceso de fabricación de la tenencia “por arriba”, en la medida en que transfirieron a la Corona la propiedad de las tierras “descubiertas o por descubrir”. De tal manera rompieron formalmente el vínculo que existía entre las comunidades precolombinas y la naturaleza⁵. A partir de este acto el Estado Colonial y después el Republicano han transferido a control privado determinados derechos sobre porciones de su patrimonio territorial. Estos derechos pueden corresponder a la plena propiedad (se trata de la merced en la Colonia y de la enajenación y adjudicación de baldíos en el período republicano), o bien a alguna forma de tenencia (tales como el arrendamiento, la tolerancia ante la ocupación, el título supletorio o bien, en el período actual, la dotación de tierras dentro del proceso de reforma agraria)⁶. Sin embargo, un proceso de fabricación “por abajo” se puede igualmente observar desde los primeros tiempos de la Colonia. Se trata de la regularización *a posteriori* de la ocupación, formalmente ilegal, de terrenos públicos⁷: se

5 Este vínculo original puede haber subsistido informalmente en ciertas condiciones. Las actuales comunidades indígenas en Amazonas son un posible ejemplo de tal subsistencia. Puede también haberse constituido un nuevo vínculo basado en otras premisas. El espacio disponible para este artículo no deja posibilidad de desarrollar este aspecto.

6 El artículo 74 de la Ley de Reforma Agraria de 1960 y el artículo 12 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001 prohíben el libre traspaso de las tierras afectadas a la reforma agraria: los correspondientes títulos otorgan pues un derecho que corresponde a alguna forma de tenencia, mas no de propiedad (a pesar de la curiosa fórmula de “propiedad agraria” utilizada al respecto por numerosos agraristas venezolanos y latinoamericanos).

7 Dicha ocupación puede haberse realizado a través de la violencia y el despojo o bien por forma pacífica. De todas maneras estuvo en el origen de la formación de un nuevo derecho sobre los terrenos correspondientes.

reconocía de tal manera un derecho sobre la tierra que se había formado sin intervención inicial del Estado. Las formas de regularización han variado según el momento: en la Colonia, la composición fue diseñada específicamente con este fin; en el período republicano, la enajenación y la adjudicación (ésta existió solamente a partir de 1900) tuvieron este papel de legalización de situaciones de hecho a favor de una determinada persona. En el último siglo también hubo variantes: el título regularización de la propiedad sobre bienhechurías fomentadas con anterioridad en tierras públicas, mientras que el programa de regularización de la tenencia en tierras del IAN (basado en el decreto 246 de 1979) correspondió a la última de las formas de regularización de situaciones de tenencia de hecho en la historia del país.

En los actuales momentos el proceso de fabricación de la propiedad está lejos de completarse. Es decir que las Bulas Alejandrinas todavía imprimen poderosamente su huella en la problemática de la tenencia. Las cifras ofrecidas por distintas fuentes apuntan a una superficie del patrimonio territorial del extinto Instituto Agrario Nacional (IAN) de 15 a 20 millones de hectáreas (Delahaye, 2001). Si se compara con la superficie de las explotaciones agrícolas de 30 millones de hectáreas determinada en el VI Censo Agrícola (1997), se observa que más de la mitad de la superficie de las explotaciones agrícolas se encuentra en tierras del IAN, es decir del Estado, sin tomar en cuenta los baldíos no transferidos al Instituto.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Las fuentes de información primaria utilizadas en el presente artículo corresponden esencialmente a los archivos de adquisición de tierras del IAN, así como las informaciones brindadas a lo largo de muchos años por el ahora disuelto Departamento de Estadísticas del Instituto. También se utilizaron los archivos sobre enajenaciones, adjudicaciones y títulos supletorios de la Dirección de Catastro Rural. Las cifras obtenidas han sido completadas por informes variados e indicaciones ofrecidas en distintos artículos de prensa y en memorias e informes anuales de dependencias oficiales. Sin embargo es necesario puntualizar que la información en materia de tenencia de tierras es de difícil acceso e interpretación, en la medida en la cual sus indicaciones son a veces contradictorias y fragmentarias. Se hicieron los correctivos e interpretaciones que parecieron necesarios en varios casos.

El marco espacial de esta reflexión corresponde a los patrones históricos de ocupación del espacio definidos en Ríos y Carvallo (1990), a partir de las formas de explotaciones agropecuarias que se desarrollaron en el territorio venezolano a lo largo del período agroexportador. Se trata de la hacienda agroexportadora de la zona centro costera,

del hato ganadero de los llanos y de las explotaciones de producción familiar de los macizos montañosos, los cuales caracterizaron respectivamente el “patrón urbano concentrado” (PUC), el “patrón rural disperso” (PRD) y el “patrón urbano disperso” (PUD)⁸. Posteriormente se constituyó el “patrón concentrado periférico” (PCF), desde los años 1930, a partir de la actividad petrolera y de “la nueva dinámica que a partir de dicha actividad se va generando” (Ríos y Carvallo 1990). Este último patrón se extendió esencialmente en áreas del patrón rural disperso “que en gran medida permanecían como espacios “vacíos”. Se caracteriza por el desarrollo, generalmente a partir de la colonización de tierras principalmente públicas, de medianas explotaciones comerciales produciendo para el mercado interno, en el estado Zulia, así como el piedemonte andino y el norte de los llanos occidentales (Ríos y Carvallo 1990; Delahaye 2001). Para interpretar los datos sobre las distintas formas de titulación en este marco espacial en los siglos XIX y XX (se podrá ver que no existen datos exhaustivos y fidedignos para el período colonial), serán agrupados por cada patrón de ocupación del espacio¹⁰.

El marco temporal del estudio lo constituye la siguiente división en períodos: después del período agroexportador se analizará el período 1936-1957, que el autor considera como un lapso de transición entre la agroexportación y la modernización; luego se estudiará el período 1958-2000, cuando esta última se impone plenamente (en un marco esencialmente nacional, al inicio, para posteriormente integrarse progresivamente al proceso mundial de globalización)¹¹.

4. LOS PROCESOS DE TITULACIÓN EN EL PERÍODO AGROEXPORTADOR

Para comodidad de la exposición se considerarán sucesivamente el período colonial y el siglo XIX. Si bien no se observan diferencias esenciales en el proceso, las modalidades de cada época muestran particularidades que justifican dicha división.

4.1. LA TITULACIÓN EN EL PERÍODO COLONIAL

La forma de titulación directa era la merced, mientras la composición regularizaba situaciones de apropiación de

hecho creadas a través de varios procedimientos formalmente ilegales (Delahaye, 2001). La literatura (por ejemplo, Brito 1960, 1963 y 1972; Fortoul 1954) apunta a la importancia del ejercicio de la violencia, de la fuerza militar, en estos procesos: basados en ella los primeros conquistadores adquirieron la tierra; ejerciéndola, los plantadores y hateros instalaron, defendieron y ensacharon sus dominios. Paralelamente los propietarios de la tierra controlaban los órganos administrativos y jurídicos locales (en particular los cabildos). La trasgresión del orden legal era tolerada en la práctica y el tiempo permitía la regularización posterior de la situación por parte de la corona española. No existe fuente exhaustiva en cuanto a la frecuencia anual y la superficie correspondiente de los títulos coloniales. El arreglo institucional en cuyo marco se otorgaban, controlado por reducidos grupos, no propiciaba una concesión masiva de títulos. Es probable que las cifras de unos pocos otorgamientos anuales que podrán observarse para el siglo XIX prolongaran una tendencia definida ya en la Colonia. Se puede pensar en una reducida cantidad de títulos otorgados anualmente, correspondientes a extensas superficies, necesitadas por la expansión del cacao y del café en el PUC y de la ganadería extensiva en el PRD.

Como resultado de este conjunto de procesos de formación de la propiedad, la propiedad privada estaba ya constituida al fin del período colonial en la mayor parte de los terrenos de la región centro costera (PUC) y en buena parte de los llanos (PRD), como lo indican Ríos y Carvallo (1990).

4.2. LA TITULACIÓN EN EL SIGLO XIX

A lo largo de este período se observan tres formas de titulación: además de las enajenaciones y las adjudicaciones de baldíos, existían los otorgamientos de títulos supletorios referidos a bienhechurías fomentadas en terrenos de la Nación y en ejidos.

Las enajenaciones en baldíos

El cuadro 1 indica el número de enajenaciones realizadas en el país entre 1821 y 1936, así como la superficie correspondiente. A lo largo del siglo XIX, se observan los cuatro momentos de atribución intensiva de tierras públicas a particulares apuntados por Carvallo (1995: 16-19): la repartición de haberes militares entre los caudillos vencedores de la Guerra de Independencia (desde 1821 hasta 1839), las atribuciones de baldíos realizadas por los hermanos Monagas en los años 1850 (“los Monagas tergiversaron su espíritu 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” (Carvallo, 1995: 17), las reparticiones de Guzmán Blanco en los años 1880-1890

8 Para un estudio detallado de estos patrones de ocupación del espacio, ver Ríos y Carvallo (1990).

9 Los mismos autores lo califican a veces de “urbano periférico”. En el presente trabajo se usará el término de “concentrado periférico”.

10 Se realiza a partir de la lista de estados, distritos o municipios perteneciendo al ámbito de cada patrón, siguiendo los mapas ofrecidos al respecto por Ríos y Carvallo (para una presentación más detallada, ver Delahaye 2001).

11 Esta propuesta de dividir en períodos se expone con más precisión en Delahaye (2001).

(Carvalho, 1995: 19) y finalmente la era de Gómez (Carvalho, 1995: 19-20). Sin embargo, un examen en el ámbito regional permite matizar estas apreciaciones (cuadros 2 al 4)¹². El cuadro 2 enseña una baja intensidad de enajenaciones en el Patrón Urbano Concentrado a lo largo del gobierno del Benemérito, lo que confirma la poca frecuencia de tierras baldías en dicho patrón en el período 1900-1936. Sin embargo, se indica para este mismo patrón una frecuencia apreciable de enajenaciones a lo largo del siglo

XIX, lo que hace pensar que parte del territorio correspondiente era baldío en el momento de la Independencia: las afirmaciones que reseñamos más arriba, según las cuales la propiedad privada estaba constituida en la mayor parte del patrón a fines del siglo XVIII, deben ser matizadas. Se puede pensar, sin embargo, que parte de estas enajenaciones correspondían a regularización de una tenencia privada constituida informalmente con anterioridad y que fue regularizada bajo la figura de la enajenación.

Cuadro No. 1

Venezuela: número y promedio superficial de las enajenaciones de baldíos entre 1821 y 1936 registradas en el Catastro Rural						
Tramo de fecha	N	SP (ha)	ST (ha)	SPA (ha)	% SEA	% anual
<1830	58	3.839,36	222.682,88		0,98	
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	41	27.373,08	1.122.296,28	112.229,63	4,92	0,49
1860-1869	33	19.095,89	630.164,37	63.016,44	2,76	0,28
1870-1879	20	35.483,21	709.664,20	70.966,42	3,09	0,31
1880-1889	208	9.251,47	1.924.305,76	192.430,58	8,43	0,84
1890-1899	339	2.238,92	758.993,88	75.899,39	3,32	0,33
1900-1936	781	1.777,72	1.388.399,92	138.839,99	6,08	0,61
Total hasta 1936	1.515	4.453,85	6.747.582,75		29,92	

Fuente:archivos de enajenaciones 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.

12 El ámbito de los Patrones Históricos de Ocupación del Espacio no cubre todo el territorio nacional. Por ejemplo, el estado Zulia no pertenece a ninguno. Esto explica porque las cifras del cuadro 1 no representan la suma de las de los cuadros 2, 3 y 5.

Cuadro No. 2

Venezuela: número y promedio superficial de las enajenaciones de baldíos entre 1821 y 1936 registradas en el Catastro Rural, por el Patrón de ocupación del espacio Urbano Concentrado						
Tramo de fecha	N	SP (ha)	ST (ha)	SPA (ha)	% SEA	% anual
<1830	1	8,00	8		0,0	
1830-1839	2	5.650,00	11.300	1.130,0	0,5	0,05
1840-1849	4	2.236,20	8.945	894,5	0,4	0,04
1850-1859	21	2.675,89	56.194	5.619,4	2,3	0,23
1860-1869	10	5.520,93	55.209	5.520,9	2,3	0,23
1870-1879	9	2.262,53	20.363	2.036,3	0,8	0,08
1880-1889	83	3.121,76	259.106	25.910,6	10,6	1,06
1890-1899	115	2.184,57	251.226	25.122,6	10,3	1,03
1900-1936	208	1.339,82	278.683	7.532,0	11,4	1,14
Total hasta 1936	453		941.034		38,6	

Fuente:archivos de enajenaciones 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 el PUC en 1937 (2.436.955 ha).

%anual = Porcentaje enajenado anualmente de la SEA de 1937.

En cuanto al Patrón Urbano Disperso (PUD), los datos del cuadro 3 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, valor que para el lapso comprendido entre 1900 y 1936 fue del 46,1% (cuadro 4). 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 XIX e inicios del XX, mientras en los estados andinos ya no reviste la misma trascendencia. Estos datos ilustran la observación de Hernández (1988) quien señala que en la zona centro-costera, en los Andes y en parte del Macizo Oriental como el valle de Cumanacoa, así como en el área cacaotera, la apropiación privada de la tierra se había completado a fines del siglo XIX. En el área de ocupación cafetalera del Macizo, incluyendo las laderas del Valle de Cumanacoa, ese proceso continuaba desarrollándose al inicio del pasado siglo. Efectivamente, el cuadro 4 muestra cómo, particularmente en el estado Sucre y el distrito Bolívar del estado Anzoátegui, el proceso de enajenaciones estuvo muy activo en las primeras décadas del siglo XX.

El cuadro 5 indica para el Patrón Rural Disperso una baja importancia relativa de las enajenaciones, en relación con los demás patrones. Esto pareciera confirmar la pro-

puesta de Ríos y Carvallo citada más arriba, en cuanto a la constitución de una propiedad privada en buena parte del área del patrón, ya para fines del siglo XVIII. Sin embargo, estas cifras pueden indicar más bien un reducido interés para formalizar la propiedad de la tierra, en un sistema extensivo de producción ganadera. Se puede pensar que la tenencia privada constituida históricamente parecía suficiente a los hateros. Posiblemente lo que apareció como la “terrofagia de los Monagas” tal vez no era tan considerable, por lo menos en términos relativos (en cifras absolutas, la superficie enajenada en el PRD fue mayor a la de cada uno de los demás patrones).

Las adjudicaciones

Esta figura fue implementada por las sucesivas leyes de baldíos a partir de 1901 y correspondía a una atribución gratuita de tierras. La superficie promedio que se adjudicó, indicada en el cuadro 6, correspondía a la formación de mediana y gran propiedad. La superficie promedio adjudicada era sustancialmente mayor que la superficie promedio de las explotaciones pertenecientes al patrón correspondiente, salvo en el caso del PRD, a pesar de la letra de las leyes que orientaba la adjudicación hacia la constitución de pequeña propiedad.

Cuadro No. 3

Venezuela: número y promedio superficial de las enajenaciones de baldíos entre 1821 y 1936 registradas en el Catastro Rural, por el Patrón de ocupación del espacio Urbano Disperso (PUD)						
Tramo de fecha	N	SP (ha)	ST (ha)	SPA (ha)	% SEA	% anual
<1830	3	8,00	24		0,0	
1830-1839	5	556,60	27.830	2.793,0	1,6	0,16
1840-1849	4	2.204,64	8.818	818,8	0,5	0,05
1850-1859	7	5.283,41	36.984	3.698,4	2,2	0,22
1860-1869	7	6.281,96	43.974	4.397,4	2,5	0,25
1870-1879	6	2.138,97	12.834	1.283,4	0,7	0,07
1880-1889	124	2.729,35	338.439	33.843,9	18,9	1,89
1890-1899	180	1.540,16	277.229	27.722,9	15,5	1,55
1900-1936	340	1.086,91	369.549	10.265,3	5,7	0,57
Total hasta 1936	676		1.115.681		62,3	

Fuente: archivos de enajenaciones 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 el PUD en 1937 (1.789.604 ha).

%anual = Porcentaje enajenado anualmente de la SEA de 1937.

Cuadro No. 4

Enajenaciones en el Macizo Oriental (1880-1936)										
Fecha		<1880			1880-1899			1900-1935		
Estado	Distrito	N	SP	ST	N	SP	ST	N	S	ST
Sucre	Todos	11	318,14	3.502	58	544,05	31.555	137	629,75	86.276
Monagas	Caripe	0	0,00	0	1	2.455,00	2.455	6	235,67	1.414
	Piar	1	5.036,00	5.036	4	4.563,75	18.255	3	3.068,33	9.205
	Cedeño	0	0,00	0	14	1.644,37	23.021	6	1.281,30	7.688
Anzoátegui	Aragua	0	0,00	0	22	1.947,85	42.853	2	285,50	571
	Freites	0	0,00	0	44	2.409,72	106.028	14	2.147,49	30.065
	Bolívar	0	0,00	0	62	1.907,56	118.269	60	535,26	32.116

Fuente: archivos de enajenaciones 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.

No se indican los distritos Acosta (Monagas) y Libertador (Anzoátegui) los cuales no presentan enajenaciones en el período estudiado.

Cuadro No. 5

Venezuela: número y promedio superficial de las enajenaciones de baldíos entre 1821 y 1936 registradas en el Catastro Rural, por el Patrón de ocupación del espacio Rural Disperso (PRD)						
Tramo de fecha	N	SP (ha)	ST (ha)	SPA (ha)	% SEA	% anual
<1830	10	4.356,91	43.569		0,4	
1830-1839	20	2.449,85	48.997	4.899,7	0,3	0,03
1840-1849	4	3.750,00	15.000	1.500,0	0,1	0,01
1850-1859	20	3.848,25	76.965	7.696,5	0,5	0,05
1860-1869	15	9.817,45	417.262	14.726,2	1,0	0,10
1870-1879	8	4.270,35	34.163	3.416,3	0,2	0,02
1880-1889	117	5.240,69	613.161	61.316,1	4,3	0,43
1890-1899	111	3.082,12	342.115	34.211,5	2,4	0,24
1900-1936	149	2.732,73	407.177	11.004,8	2,8	0,28
Total hasta 1936	454		1.728.409		12,0	

Fuente:archivos de enajenaciones 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 el PRD en 1937 (14.355.274 ha).

%anual = Porcentaje enajenado anualmente de la SEA de 1937.

Cuadro No. 6

Venezuela: número y promedio superficial de las adjudicaciones de baldíos entre 1900 y 1935 registradas en el Catastro Rural por patrón de ocupación del espacio						
	N	SP	SPC37	ST	SA	%ST en SEA 1937
PRD	91	1.722,44	2.965,20	156.768,95	4.271,4	1,1
PUD	213	927,22	42,10	200.280,32	5.563,3	11,2
PUC	151	788,99	163,20	119.137,57	3.309,4	4,9
Total	455	1.046,56		476.186,84	13.227,4	2,6

Fuente:archivos de enajenaciones 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.

SPC37 = Superficie promedio de las explotaciones en el patrón, según los censos agrícola y pecuario de 1937.

El cuadro 6 indica que el impacto de las adjudicaciones en la constitución de la propiedad privada fue de poca importancia, con la excepción del Patrón Urbano Disperso. En este caso podría haberse producido el mismo proceso de regularización de tenencia privada que para las enajenaciones, en particular en los estados andinos (el cuadro 7 apunta a una baja intensidad de adjudicación en el Macizo Oriental).

Cuadro No. 7

Adjudicaciones en el Macizo Oriental (1900-1935)				
Estado	Distrito	N	SP	ST
Sucre	Todos	11	318,14	3.502
Monagas	Acosta	16	86,56	1.385
	Piar	1	5.036,00	5.036

Fuente: archivos de enajenaciones 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).
 No se indican los distritos Cedeño y Caripe (Monagas) ni los del estado Anzoátegui que pertenecían al Macizo Oriental, los cuales no presentaban enajenaciones en el período estudiado.

Los títulos supletorios otorgados en el siglo XIX

Existen algunos indicios del otorgamiento de títulos supletorios a lo largo del siglo XIX. Los expedientes de adquisición de tierras del IAN recogen uno efectuado en 1846, uno en 1894 y 7 entre 1900 y 1936 (Delahaye, 2001); es decir, el 0,1% de los terrenos cuya propiedad documentada¹³ en estos expedientes se origina en el siglo XIX. Si bien tales expedientes representan solamente una fracción de los terrenos cuya propiedad se origina en el siglo XIX, esta cifra apunta a una muy baja frecuencia de esta forma de titulación en el período.

Una tenencia concentrada y precaria como consecuencia del proceso histórico de titulación

Las modalidades históricas de la titulación en Venezuela explican los dos principales rasgos de la tenencia de la tierra en el país a fines del período agroexportador, a saber, su concentración y su precariedad. Por un lado existe una tenencia extremadamente concentrada en 1937. Según los datos de los Censos Agrícola y Pecuario de este año, las grandes explotaciones (de más de 1.000 ha) representaban 4,8% del número total de las explotaciones, pero controlaban 88,8% de la superficie. Las pequeñas (menos de 10 ha) representaban 57,7% del número total de explo-

13 Llamamos origen documentado de la propiedad el año en el cual se documenta la primera operación de transferencia de propiedad que aparece documentada en el archivo de adquisición de tierras del IAN (Delahaye 2001).

taciones, pero ocupaban solamente 0,7% de la superficie total. Esta concentración se explica por la restricción de la titulación, dirigida a lo largo del período agroexportador solamente a pocos individuos, tal como se mencionara anteriormente. Por otra parte la predominancia de los procesos de hecho explica la constitución incompleta del derecho de propiedad en la mayoría de los casos, lo que daba un carácter precario a la tenencia de los terrenos.

4.3. LA TITULACIÓN EN EL SIGLO XX

Tal como se aclaró al comienzo, este siglo fue dividido en un período de transición (1936-1957) y otro período de la modernización, a partir de 1958.

4.3.1. EL PERÍODO DE TRANSICIÓN: DE 1936 HASTA 1957

Al inicio del período, además de demostrar su decisión de orientar en forma directa la modernización agrícola a través de la creación del Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) en 1936, el gobierno promulgó los textos legislativos orientados a la implementación de los mercados de los factores de la producción agrícola. En primer lugar (de interés para efectos del tema aquí tratado) la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936 determinó el inicio de la implementación del catastro rural, esencial para el funcionamiento del mercado de tierras. Si bien dicha implementación fue limitada (Delahaye, 2001), la intención era clara. Alberto Adriani, el primer titular del MAC, definió la nueva orientación hacia la realización efectiva del catastro en términos relatados por Mariano Picón Salas 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 intercambiarse entre los hombres" (en Chiossone, 1980). Difícilmente se puede 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, he aquí los supuestos del proceso. Se establecieron también los fundamentos legales de la regulación del mercado del trabajo (la Ley del Trabajo de 1937 determinó las condiciones del pago del salario) así como del capital (la Ley de creación del Banco Central de Venezuela, en 1940, estableció las modalidades de la fijación de la tasa de interés por este último). De tal manera que los años 1936-1940 marcaron claramente el inicio de la transición: correspondieron a la implementación legislativa de la regulación por el Estado del mercado de los factores de la producción para la modernización agrícola.

La titulación jugó un papel esencial en esta modernización como premisa del desarrollo del mercado de tierras. A continuación podrá verse cuál fue su importancia y las formas que revistió a lo largo del período de transición.

Las enajenaciones y las adjudicaciones

El cuadro 8 revela una baja intensidad anual en enajenaciones que ocurrieron entre 1936 y 1957, del orden del 0,01% de la superficie de las explotaciones agrícolas en 1961. Esta proporción resultó ser mayor en el caso de las adjudicaciones (cuadro 9) cuando pasa a ser del 0,1% anual, lo que corresponde de todas maneras a un proceso poco activo. La superficie promedio por adjudicación fue de más de 2.000 ha: se encuentra de nuevo una formación de mediana y gran propiedad contraria a la norma legal (el artí-

culo 82 de la Ley de 1936 señalaba una superficie máxima de 9 hectáreas en terrenos de agricultura de primera clase o de 18 ha. en los de segunda clase; 90 hectáreas de terrenos de cría de primera clase o de 180 ha. en los de segunda clase). Sin embargo, las adjudicaciones en el PUC tuvieron un tamaño más acorde con lo estipulado en la Ley de 1936. Tal vez esto se explica por el hecho de que la tenencia estaba ya constituida en la mayor parte de este patrón, lo que no dejaba mucha tierra pública disponible para el proceso de adjudicación.

Cuadro No. 8

Venezuela: número y promedio superficial de las enajenaciones de baldíos entre 1936 y 1957 registradas en el Catastro Rural, por el Patrón de ocupación del espacio					
Patrón	N	SP (ha)	ST (ha)	SPA (ha)	% SA en SEA 1961
PRD	2	407,00	814,00	37,0	0,01
PUD	6	222,57	1.335,41	60,7	0,05
PUC	2	271,00	542,00	24,6	0,01
Total			2.791,41	126,9	0,01

Fuente:archivos de enajenaciones del Catastro Rural. Calculos 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.

SA = Superficie promedio enajenada anualmente.

SEA 1961 = Superficie de las explotaciones en el Censo agropecuario de 1961.

Cuadro No. 9

Venezuela: número y promedio superficial de las enajenaciones de baldíos entre 1936 y 1957 registradas en el Catastro Rural, por el Patrón de ocupación del espacio					
Patrón	N	SP (ha)	ST (ha)	SPA (ha)	% SA en SEA 1961
PRD	22	5.391,12	118.604,62	5.930,23	0,05
PUD	38	3.336,25	126.777,55	6.338,88	0,22
PUC	41	62,46	2.561,00	128,05	0,03
Total	101	1.464,78	47.943,17	2.397,16	0,10

Fuente:archivos de enajenaciones del Catastro Rural. Calculos 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.

SA = Superficie promedio enajenada anualmente.

SEA 1961 = Superficie de las explotaciones en el Censo agropecuario de 1961.

Los títulos supletorios en tierras públicas

También para este período existen indicios del otorgamiento de títulos supletorios. Los expedientes de tierras del IAN indican un número de 9, es decir el 2,3% de los terrenos cuya propiedad documentada en estos expedientes se originó entre 1936 y 1957. El archivo de títulos supletorios del catastro indica un total de 6 otorgamientos. Otra vez estas cifras apuntan a una muy baja frecuencia de esta forma de titulación en el período. Sin embargo, no se dispone de datos exhaustivos. Los títulos supletorios se otorgaban por los tribunales de primera instancia, por lo que resulta materialmente imposible recopilar los datos correspondientes a todo el país.

Se podría considerar en este período la venta a particulares a través de la "Administración de los Bienes Restituidos" de terrenos de los bienes confiscados en 1936 a la sucesión del General Gómez y restituidos a la Nación. Tal práctica sería una forma de titulación en la medida en la cual se trata de una transferencia de propiedades de la Nación a manos privadas (Delahaye, 1983). Sin embargo, no es propiamente una titulación, en la medida en la cual estos terrenos corresponden a una propiedad privada constituida antes de su confiscación.

En conclusión, se observa una reducida titulación a lo largo del período de transición. Se puede pensar que las necesidades del incipiente desarrollo de la agricultura comercial eran todavía limitadas, mientras los casos de tenencia constituida al margen de la ley no veían con buen ojo la formalización de los derechos. Un ejemplo de esta situación se encuentra en la zona Sur del Lago de Maracaibo. Se trata de la delimitación de fundos establecidos en tierras baldías del estado Zulia. Entre 1941 y 1944 más de 20.000 hectáreas que fueron "arrebataadas a la Administración nacional mediante manejos fraudulentos" (MAC, Memoria 1941, IV) fueron restituidas al Estado. Tales situaciones pudieran explicar el poco interés demostrado por parte de los posibles candidatos a la titulación de sus tierras.

4.3.2. EL PERÍODO DE MODERNIZACIÓN

Es necesario enfocar brevemente la evolución de los patrones históricos de ocupación del espacio a lo largo del período. La región central, principal asiento del Patrón Urbano Concentrado, sufre un proceso acelerado de urbanización. Es además la sede de una creciente concentración del comercio, de las finanzas, de las manufacturas, así como de las actividades políticas y administrativas del país (Ríos y Carvallo, 1990). Frente a la correspondiente competencia para el uso del suelo y de la mano de obra, así como también ante la dificultad de igualar las altas tasas de ganancia y salarios de las otras actividades, la hacienda que estaba en crisis desde finales de los años 1920 se transforma siguiendo varias vías. Éstas van de su adaptación a las

nuevas condiciones hasta su desaparición total, en particular por medio de la reforma agraria. Las modificaciones sufridas por la hacienda en su proceso de adaptación (Ríos, 1985) afectan sobre todo plantaciones de los Andes y del Macizo Oriental, regiones en las cuales el café había recuperado algo de su antigua importancia debido a una ligera mejoría de su precio en los años cuarenta. En la Región Central los cambios se hacen presentes en algunas zonas cafeteras (montañas de Belén, por ejemplo). Pero lo más importante es la reactivación de las plantaciones de caña de azúcar a partir de los años cuarenta debido a la construcción del Central El Palmar, productor de azúcar refinada, que reemplaza la producción artesanal de papelón de los trapiches de las haciendas. Esta reactivación se orienta al mercado interno, dinamizado por la construcción de vías de comunicación en muchas regiones. La Ley de Reforma Agraria de 1960 impulsó estas modificaciones con el criterio de inexpropiabilidad de las haciendas que llenaran las condiciones de la función social, es decir, que mejoraran sus condiciones productivas.

El Patrón Urbano Disperso "se mantiene en sus características fundamentales" (Ríos y Carvallo, 1990), con una intensificación de las pequeñas y medianas explotaciones basadas principalmente en los cultivos de hortalizas en los estados andinos.

El Patrón Rural Disperso sufre cambios menos drásticos que el Urbano Concentrado (tales como la aparición de nuevos caseríos y una mayor vinculación con los centros más dinámicos del Patrón Urbano Concentrado), mientras los hatos se modernizan muy paulatinamente (Carvallo, 1995). Su ámbito espacial disminuye debido al desarrollo de un nuevo patrón de ocupación del espacio, el "Patrón Concentrado Periférico" (Ríos y Carvallo, 1990: 95), que se constituye en parte en su ámbito histórico. Esto se debió al desarrollo de nuevas explotaciones cuyo modelo tecnológico correspondía a una producción mecanizada y fuerte consumidora de insumos industriales, que producían para el mercado desde su origen. No se originaron en la transformación de unidades preexistentes de algún patrón histórico. Su relación con el mercado fue también predominante en lo referido al uso de insumos y del crédito. El Patrón Concentrado Periférico apareció, desde los años 1930, a partir de la actividad petrolera y de "la nueva dinámica que a partir de dicha actividad se va generando" en áreas del Patrón Rural Disperso "que en gran medida permanecían como espacios vacíos" (Ríos y Carvallo, 1990). Se caracteriza por el desarrollo, generalmente a partir de la colonización de tierras principalmente públicas, de medianas y grandes explotaciones comerciales en el estado Zulia, así como el piedemonte andino y el norte de los llanos

occidentales (Ríos y Carvalho, 1990: 95)¹⁴.

La titulación en el período de modernización: los títulos supletorios y la reforma agraria

Los títulos supletorios: un proceso importante de regularización de la tenencia en tierras públicas

A partir de 1958 el conocimiento de su otorgamiento se hace más asequible porque los datos se centralizan en la Dirección del Catastro Rural del Ministerio de Agricultura y Cría. Incluso una sentencia de la Corte Suprema de Justicia del primero de abril de 1970 dispuso que cada tribunal que recibiera una solicitud de título supletorio en terrenos de la Nación, debía obtener la autorización de la Procuraduría de la Nación para poder proceder al debido otorgamiento. La Procuraduría, en cada caso, oficia al Catastro Rural, organismo técnico, que averigua en el terreno las indicaciones en cuanto a superficie y características de las bienhechurías fomentadas que fundamentan la solicitud. Desde 1971 existen pues en la Dirección del Catastro Rural, informaciones exhaustivas en cuanto al otorgamiento de títulos supletorios. Estas informaciones se indican en general en las memorias anuales del MAC. El cuadro 10 reproduce los datos disponibles para el período estudiado, presentados según los lapsos delimitados anteriormente. Allí se observa una intensidad anual de 0,12 a 0,14 por ciento de la superficie total de las explotaciones agrícolas, después de la intensidad más elevada observada en el primer lapso (1958-1972). La superficie promedio de los terrenos objeto de los títulos supletorios disminuyó a lo largo del período. La extensa superficie por título indicada entre 1958 y 1972 corresponde posiblemente al hecho de

que hasta 1971 no existía inspección obligatoria por parte del Catastro Rural. Esto habría permitido una cierta exageración de las superficies solicitadas, las cuales no necesariamente eran constatadas por los tribunales. En todo caso la intensidad anual de la titulación a través del otorgamiento de títulos supletorios fue del mismo orden de magnitud que la de las enajenaciones en el siglo XIX reportadas en el cuadro 1. En la medida en la cual el otorgamiento de títulos supletorios corresponde al reconocimiento por el Estado de la titularidad sobre bienhechurías fomentadas con anterioridad en tierras baldías, se trata de un proceso relativamente importante de reconocimiento de derechos existentes. Corresponde a una modalidad de “fabricación de la propiedad por abajo”, con una importancia significativa. Debe recordarse que el otorgamiento de títulos supletorios no era cuantificable hasta 1958. No existe posibilidad material de acceder a un inventario detallado de los títulos otorgados antes de 1958. También se ha señalado que las otras modalidades históricas de regularización de la tenencia (como la composición colonial o bien la enajenación o la adjudicación cuando se aplicaban a la legalización de situaciones de hecho) no eran cuantificables, en la medida en la que coincidían con situaciones de titulación directa que no correspondían a tales legalizaciones.

La reforma agraria: la regularización supera la dotación

La reforma agraria iniciada en 1958 y regulada formalmente por la Ley de 1960 marcó un cambio cuantitativo en el ritmo de titulación. En el cuadro 11 se presentan los datos correspondientes a dotación y regularización, en ritmo anual, a lo largo de los lapsos determinados anterior-

Cuadro No. 10

Otorgamiento de títulos supletorios (valores anuales 1958-1998)				
Lapso	Número anual de títulos	Superficie anual de los títulos	Superficie promedio de los terrenos	Superficie anual en %SEA
1958-72	101,9	84.377,0	828,0	0,32 % SEA 1971
1973-82	122,1	29.773,4	243,8	0,12 % SEA 1971
1983-89	320,2	42.673,3	133,3	0,14 % SEA 1984
1990-98	335,8	44.309,0	132,9	0,14 % SEA 1984

Fuente: Delahaye (2001), a partir de Catastro rural (MAC y Ministerio del Ambiente) y Memorias anuales MAC (no hay datos disponibles después de 1998); censos agropecuarios (varios años).

14 Para tomar en cuenta las evoluciones más actuales en este sentido, hemos agregado a los distritos correspondientes a la propuesta de Ríos y Carvalho para el Patrón Concentrado Periférico, otros distritos sede de una colonización reciente (Páez en Apure y Bolívar en Yaracuy) así como la zona de influencia del sistema de riego del Guárico.

mente. Allí se observa una proporción anual que varía entre 0,86 y 2,50% de la superficie de las explotaciones agrícolas. El número total de familias beneficiadas anualmente fue siempre superior a 1.000, alcanzando a 19.000 entre 1979 y 1982. Esto revela un ritmo de titulación sustancialmente mayor a los observados anteriormente.

Cuadro No. 10

Ritmo anual de dotación y regularización de la reforma agraria (1958-2000)							
Año	Número de familias dotadas	Hectáreas dotadas	Número de familias regularizadas	Hectáreas regularizadas	Número total de familias	Superficie total (ha)	%SEA dotado o regularizado anualmente
1958-73	11.312	331.840	0	0	11.312	331.840	1,25 % SEA 1971
1974-78*	1.097	173.596	0	0	1.097	173.596	0,66 % SEA 1971
1979-82*	2.478	148.992	16.750	636.093	19.228	785.085	2,50 % SEA 1984
1983-89	2.643	89.373	5.908	275.694	8.551	365.067	1,25 % SEA 1984
1990-2000	n.d	n.d	n.d	n.d	5.435	215.301	0,87 % SEA 1997

Nota: se divide el lapso 1974-1982 en dos momentos, antes y después del decreto 246 de regularización de la tenencia.

Fuente: Delahaye (2001), a partir de las siguientes fuentes: 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 (tomo 2) y Memorias MAC (Delahaye, 1983); 1982-1990: Departamento es del IAN; 1997-1998: MAC, Resumen de una gestión 1994-1998; 2000: Declaración del Presidente del IAN (El Nacional, 16-12-2000); censos agropecuarios (varios años).

Ahora bien, las dos formas de titulación implementadas en la reforma agraria corresponden a las dos vías de formación de la propiedad descritas al inicio de este trabajo. La regularización corresponde a un reconocimiento de derechos adquiridos a través de algún procedimiento de hecho (ocupación, invasión o traspaso ilegal de bienhechurías). Se trata de una fabricación “por abajo”. De otro lado la dotación instrumentada en el marco de la reforma agraria corresponde más bien al otorgamiento “por arriba” de un título, a pesar de que en la realidad es probable que una cierta proporción de “títulos” de dotación corresponda a la regularización de derechos adquiridos informalmente. El cuadro 11 permite evaluar la importancia relativa de ambas formas de titulación entre 1979 y 1990. Mientras la regularización afectó 4.462.803 hectáreas, la dotación afectó solamente 1.239.260 hectáreas. Se observa así que la amplitud de la fabricación “por abajo” supera ampliamente la reseñada por la fabricación “por arriba”.

Las cifras señaladas indican que la titulación bajo sus distintas formas ha tomado a partir de 1958 un ritmo sustancialmente superior al observado en los períodos históricos anteriores, al tiempo que ha creado una sustancial proporción de pequeña y mediana tenencia. Efectivamente, la concentración ha disminuido: el índice de Gini¹⁵ bajó de 0,85 en 1961 a 0,73 en 1997¹⁶. Sin embargo, la precariedad histórica de la tenencia no parece haber sido sustancialmente afectada. Los conflictos en materia de te-

nencia siguen al orden del día¹⁷. A modo de ejemplo se cita el caso de las tierras del Distrito Colón, situado al Sur del Lago de Maracaibo (estado Zulia). Allí impera una imprecisión en la determinación de la tenencia que origina conflictos desde hace mucho tiempo, en los cuales el mismo proceso de titulación realizado oficialmente por el IAN se ve cuestionado por organismos locales del Estado. Ya en 1980 había denuncias por parte de dirigentes campesinos quienes protestaban «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» (El Nacional, 01/02/1980). Más recientemente, en junio 2002, la junta liquidadora del IAN revocó títulos otorgados el 7 de agosto de 2001 por el mismo Instituto debido a errores realizados en el procedimiento. Esta decisión originó la posterior renuncia de la presidenta de la junta liquidadora del IAN (El Nacional, 2002). Tal serie de acontecimientos recurrentes en un mismo lugar ilustra la situación de precariedad en la cual se puede encontrar todavía inmerso el proceso de dotación en el marco de la reforma agraria.

5. CONCLUSIÓN: UN PROCESO DE TITULACIÓN TODAVÍA INCOMPLETO

La evaluación del proceso de titulación de la tierra agrícola en Venezuela que se ofreció en este trabajo se basa esencialmente en datos cuantitativos. En este sentido permite observar que el ritmo histórico de “fabricación de la tenencia”, extremadamente bajo hasta 1958, muestra una clara aceleración debido al proceso de reforma agraria y al otorgamiento de títulos supletorios a partir de esa fecha.

15 Es un indicador utilizado para medir el grado de concentración. Tiene un valor de 1 cuando existe una concentración máxima y de 0 cuando existe una repartición equitativa.

16 Sin que se pueda considerar la reforma agraria como la única causa de la desconcentración observada. Delahaye (2001) demuestra que, en el mismo lapso 1958-2000, el mercado de la tierra reestructuró la estructura de la tenencia en una proporción de la superficie agrícola sustancialmente mayor que la afectada por la reforma agraria.

17 Ver una revisión detallada en Delahaye (2001).

Sin embargo está lejos de completarse. Más de la mitad de las tierras agrícolas siguen siendo propiedad del Estado. Por otra parte, la precariedad de la tenencia afecta todavía una proporción importante de los terrenos agropecuarios. Parece que no se ha alcanzado el objetivo de seguridad jurídica, el cual condiciona la transparencia y por ende la eficiencia del mercado. Parece necesario implementar fórmulas para mejorar esta situación, al mismo tiempo que permitan en particular garantizar los créditos basados en la hipoteca de los terrenos o de las bienhechurías. Podría pensarse, por ejemplo, en contratos de alquiler de los terrenos públicos a largo plazo (en Inglaterra, por ejemplo, existen contratos de alquiler a 99 años); o bien en la generalización del otorgamiento de títulos supletorios sobre bienhechurías fomentadas en baldíos. En todo caso será necesario aplicar la imaginación para mejorar una situación históricamente deficiente y perjudicial para el desarrollo agropecuario del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRITO, Federico. 1960. *Ensayos de historia social venezolana*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- BRITO, Federico. 1963. *La estructura económica de Venezuela colonial*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- BRITO, Federico. 1972. *El problema tierra y esclavos en la historia de Venezuela*. Caracas: Teoría y praxis.
- CARVALLO, Gastón. 1995. *Proceso histórico de la agricultura venezolana*. Caracas: CENDES, Universidad Central de Venezuela.
- CENDES-CIDA. 1969. *Reforma agraria en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela. 10 tomos.
- CHIOSSONE. 1980. "El general López Contreras y la reforma agraria". En: *El Nacional*, edición 16/03/1980.
- COMBY, Joseph. 1998. "La fabrication de la propriété". En: *Propriété et environnement*. París: Dalloz.
- DELAHAYE, Olivier. 1983. Política estatal y mercantilización de la tierra agrícola en la región central de Venezuela (1936-1982). *Maracay: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía. Trabajo de ascenso*.
- DELAHAYE, Olivier. 2001. *Políticas de tierras en Venezuela en el siglo XX*. Caracas: Fondo Editorial Tropykos.
- EL NACIONAL. 2002. *Renunció Presidenta del LAN tras la anulación de los títulos*. 11/06/2002.
- EL NACIONAL. 2000. *Declaración del Presidente del LAN*. 16/12/2000.
- EL NACIONAL. 1980. *Protesta por Desalojos. Tomada por Campesinos la Oficina del LAN en San Carlos del Zulia*. 01/02/1980.
- FORTOUL, Gil. 1954. *Historia constitucional de Venezuela*. Caracas: Ministerio de Educación (3 tomos).
- HERNÁNDEZ, Josefina D. 1988. *La hacienda venezolana*. Caracas: Tropykos.
- MADJARIAN, Grégoire. 1991. *L'invention de la propriété*. Paris: L'harmattan.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRÍA, MAC. 1999. *Resumen de una gestión 1994-1998*. Caracas: MAC.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRÍA, MAC. Varios años. *Censos agropecuarios*. Caracas: MAC.
- MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y COMERCIO. 1997. *VI Censo Agrícola*. Caracas: MPC.
- POLANYI, Karl. 1957 [1944]. *The Great Transformation, the Political and Economic Origins of our Time*. Boston: Beacon Press.
- 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.
- SANOJA, Mario; VARGAS, Iraida. 1974. *Antiguas formaciones y modos de producción venezolanos*. Caracas: Monte Ávila.