

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA O.E.A.**  
**REPRESENTACION EN VENEZUELA**  
**CARACAS, VENEZUELA**

**(CIRCULACION GENERAL)**

**DOCUMENTO FINAL**

**1971**

# **CURSO DE INVENTARIO DE RECURSOS BASICOS**

44 I5978c 1971

MAC-ODA-72



VENEZUELA 346044I(9)001

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA O.E.A.**  
**REPRESENTACION EN VENEZUELA**  
**CARACAS, VENEZUELA**

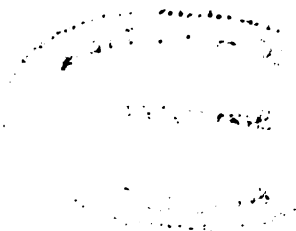
**(CIRCULACION GENERAL)**  
**DOCUMENTO FINAL**  
**1971**

# **CURSO DE INVENTARIO DE RECURSOS BASICOS**

**MAC-ODA-72**



IICA  
1977 JKB  
1971



## CURSO DE INVENTARIO DE RECURSOS BASICOS

### Patrocinio:

Instituto Agrario Nacional (IAN)

### Dirección y Organización:

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA) e Instituto Agrario Nacional (IAN).

Actuaron, como Director el Ing. Sergio González Espoz (IICA), y como Co-Director, el Lic. Felipe Matos G. (IAN).

### Propósitos del Curso:

El Curso tuvo por objeto la capacitación de personal en el inventario de recursos naturales, entendido como una actividad fundamental hacia el logro del aprovechamiento integral del potencial agropecuario de la nación y, en consecuencia, tendiente al mejoramiento socio-económico de los habitantes de nuestro medio rural.

El Curso hizo hincapié en métodos orientados a una utilización lo más completa posible de la documentación cartográfica y aerofotográfica ya existente en el país, así como en las técnicas de foto-interpretación utilizadas hoy en el inventario de recursos básicos. Igualmente se practicaron labores de levantamiento catastral y de investigación socio-económica. Todo ello con el objeto de formar equipos interdisciplinarios que pudieran abocarse a la urgente tarea de presentar un diagnóstico posteriormente aprovechable en la planificación de las actividades de Reforma Agraria en el país.

### Lugar y Fecha:

El Curso se realizó en los locales del Instituto de Formación Técnica Venezolano-Alemán (Consejo Venezolano del Niño) en la Morita, Maracay. Fue iniciado el 23 de junio y concluido el 23 de diciembre de 1970.

### Plan del Curso:

Comprendió dos etapas: una etapa teórico-práctica, de unos dos meses de duración, que se dictó en Maracay, y una segunda etapa que consistió en la realización de inventarios de recursos en la Zona Sur del Lago de Valencia en el Asentamiento La Linda.

Durante las primeras dos semanas del Curso, funcionarios del IAN y de otros organismos disertaron sobre la Reforma Agraria y sus objetivos, sobre la organización y relaciones entre los organismos del Sector Agrícola, Legislación de la Reforma Agraria y otros temas similares.

La segunda parte de la etapa teórico-práctica comprendió los siguientes temas:

- Teoría y Objetivos del Inventario de Recursos;
- Cartografía;
- Foto-interpretación;
- Identificación predial;
- Use actual de la tierra;



- Uso potencial de la tierra;
- Sistemas de manejo adecuados a la capacidad de uso de la tierra;
- Investigación socio-económica.

**Profesores:**

El Curso fue dictado por técnicos internacionales del IICA y por profesionales venezolanos al servicio del IAN, MOP, Universidades, etc.

**a) Cuerpo de Profesores - Conferencistas**

<u>Nombre</u>	<u>País</u>	<u>Cargo</u>	<u>Institución</u>
Víctor Giménez Landfnez	Venezuela	Presidente	IAN
Antonio Merchán C.	"	Director	"
Raúl Alegrett	"	Director	"
Raúl Bello	"	Dpto. de Afectación	"
Homero Martínez	"	Jefe de la Investigación de la Tenencia de la Tierra	"
Humberto Almao	"	Jefe del Dpto. de Informes Técnicos y Avalúos	"
Oscar Padilla	"	Encargado del Proyecto PRIDA	"
César Romero	"	Jefe del Dpto. de Estudios	"
Juan Guevara Benzo	"	Gerente Técnico	"
Gustavo Escobar	"	Jefe del Dpto. de Promoción	"
Rafael Cartay	"	Economista del Dpto. de Promoción	"
César Mendoza de Armas	"	Jefe de la División de Desarrollo Agropecuario	"
Román Duque Corredor	"	Consultor Jurídico	"
Luis Rodríguez Armas	"	Dirección de Extensión	MAC
César Muñoz	"	Agrimensor de la División de Ingeniería	IAN
Antonio Sánchez	"	Supervisor de la Investigación de la Tenencia de la Tierra	"
Humberto Pacífico Orsoni	"	Supervisor de la Investigación de la Tenencia de la Tierra	"
Erasmó Morales	"	Delegado Agrario del Estado Zulia	"
Eddy Rivas Alcalá	"	Adj. del Gerente Técnico	"
Rodolfo Soler Patiño	"	Jefe de la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas	MAC
Hernán Oropeza	"	Jefe del Centro de Investigaciones Agronómicas	MAC
Luis Franceschi	"	Secretario Ejecutivo	COPLANARH
José Franco García	"	Investigador	UCAB
Pedro J. Rodríguez	"	Técnico del Depto de Edafología	MOP
Adolfo Cosme Romero	"	Jefe de la Dirección de Cartografía Nacional	MOP

<u>Nombre</u>	<u>País</u>	<u>Cargo</u>	<u>Institución</u>
Jesús Silva Calvo	Venezuela	Director Encargado	Serv. Shell para el Agric.
Edo Huerta Muñoz	Perú	Sub-Director de Cartografía de la Dirección de Catastro	Ministerio de Agricultura
Elio Lucchesi Gatti	Perú	Jefe de Linderación de la Dirección de Catastro	Ministerio de Agricultura
César Núñez	Venezuela	Aerocartógrafo de la División de Ingeniería Rural	IAN
Rafael Avila	"	Prof. de Aerofotogrametría	LUZ
Mauricio Kirk Currie	"	Jefe de Edafología de Oriente	MOP
Antonio Mayerca	"	Profesor de Suelos de la Facultad de Agronomía	UCV
Rafael Gasperi	"	Edafólogo del Departamento de Edafología	MOP
Joaquín Gómez Prieto	"	Jefe de Planificación Física de la Deleg. de Mérida.	IAN
Iván Urdaneta	"	Profesor de Suelos de la Facultad de Agronomía	LUZ
Eduardo Gómez F.	"	Ing. Geodesta de la Dirección de Cartografía Nacional	MOP
Agustín Molero	"	Ingeniero Hidrólogo	IAN
Sergio González E.	Chile	Especialista en Catastro	IICA
Francisco Macedo Cachapuz	Brasil	Especialista en geomorfología y geología	IICA

b) Temas que trataron: (\*)

<u>Nombre</u>	<u>Tema</u>
Víctor Giménez Landínez	Política de Reforma Agraria Integral. Organización Institucional para la Reforma Agraria. Técnicas y Metodología de una Reforma Agraria Integral.
Antonio Morchán C.	La Tenencia de la Tierra.
Raúl Bello R.	El Proceso de Afectación de Tierras.
Homero Martínez	La Investigación de la Tenencia de las Tierras del IAN.
Humberto Alamo T.	Los Informes Técnicos y los Avalúos de Fincas en el IAN.
Raúl Alegrett	Los Proyectos Integrales del IAN.
Oscar Padilla	El Proyecto PRIDA.
Germán Romero	Planificación Física de Asentamientos Campesinos.
Juan Guevara Benzo	Las dotaciones en la Reforma Agraria.
Gustavo Escobar	El Programa de Promoción Integral.
Rafael Cartay	Uniones de Prestatarios. Crédito Dirigido.

(\*) Algunas de estas charlas se reproducen en esta publicación. Digitized by Google

<u>Nombre</u>	<u>Tema</u>
César Mendoza	Los Programas de la División de Desarrollo Agropecuario. Principios y Métodos para Determinaciones Climáticas.
Román Duque Corredor	Los Procesos de Afectación y Dotación de Tierras y su Relación con el Catastro Rural
Luis Rodríguez Armas	La Extensión Agrícola del MAC
César Muñoz	Las Observaciones Astronómicas en el IAN
Antonio Sánchez	La Encuesta de Tenencia de la Tierra del IAN
Humberto Pacífico O.	La Encuesta de Tenencia de la Tierra del IAN
Erasmo Morales	Las Delegaciones Agrarias.- Fotogrametría
Eddy Rivas Alcalá	Historia del Crédito Agrícola en Venezuela
Rodolfo Soler Patiño	La Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas. Generalidades sobre Catastro.
Hernán Oropeza	El Centro de Investigaciones Agronómicas del MAC
Luis Franceschi	La Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos
José Franco García	Aspectos Jurídicos del Catastro y Política de Tierras. Catastro y Desarrollo Rural. Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria y Catastro.
Pedro J. Rodríguez	El Departamento de Edafología del MOP
Adolfo Cosme Romero	La Dirección de Cartografía Nacional
Jesús Silva Calvo	Las Actividades del Servicio Shell para el Agricultor
Edo Huerta	La Reforma Agraria en el Perú
Elio Lucchesi	El Catastro Rural en el Perú
César Núñez	Fotointerpretación, Tareas principales y equipos. Fotointerpretación aplicada al levantamiento de suelos. Fotogrametría. Geomorfología: cauce e interfluvio, erosión lineal, erosión fluvial, modelado de los interfluvios. - Las corrientes fluviales. Elaboración y caracteres del perfil de equilibrio.
Rafael Avila	Introducción a la Fotogrametría para Fotointérpretes. - Planeamiento de Vuelos. Rectificación de fotografías <u>independientes</u> . Clasificación de instrumentos <u>fotogramétricos</u> . Determinación de Pendientes en fotos aéreas mediante la barra de paralaje.
Joaquín Gómez Prieto	El Catastro en Venezuela.



<u>Nombre</u>	<u>Tema</u>
Mauricio Kirk	Suelos, Concepto, Perfil, Horizontes, Componentes, Materiales originarios, Meteorización, Descripción de Horizontes, Factores que influyen el carácter del suelo, Clasificación, Textura, Estructura, concreciones e inclusiones.
Antonio Mayorca	Los Suelos como Recurso Natural
Iván Urdaneta	Suelos
Francisco Macede Cachapuz	El Instituto Brasileño de Reforma Agraria.- Geomorfología: Definición y División. Análisis de las Fuerzas actuantes sobre la superficie terrestre. Tipos de rocas: diferencias y características que presentan en las fotos aéreas. Erosión. Foteinterpretación. Características especiales de la tonalidad en las fotos aéreas.
Sergio González Espuz	El Proyecto Aerofotogramétrico CHILE/ONIA/BID. La Reforma Agraria en Chile. Desarrollo.

Participantes:

Asistieron 21 profesionales, de los cuales diez eran funcionarios del IAN, un funcionario de la Escuela de Ingeniería Geodésica de la Universidad del Zulia, un funcionario de la Dirección de Cartografía Nacional, seis becarios del Instituto Agrario Nacional, un becario de la Federación Campesina y dos becarios del IICA.

a) Funcionarios

<u>Nombre</u>	<u>Profesión</u>	<u>Institución</u>
Luis Algarra	Ingeniero Forestal	IAN
Francisco Díaz Z.	Ingeniero Agrónomo	"
Marcelino Hernández M.	Geógrafo	"
Erasmo Morales M.	Ingeniero Geodesta	"
César Muñoz	Agrimensor	"
Humberto Pacífico O.	Economista	"
Jorge Rodríguez	Geógrafo	"
Gastón Ruiz S.	Ingeniero Agrónomo	"
Antonio Sánchez	Ingeniero Agrónomo	"
Idelmo Villalobos	Ingeniero Agrónomo	"
Rafael Avila F.	Ingeniero Geodesta	Univ. del Zulia
Eduardo Gómez F.	Ingeniero Geodesta	Dir. Cartografía Nacional

b) Becarios

Narciso Acosta	Geógrafo	IAN
Julio Biasino	Ingeniero Agrónomo	"
Tito Camero C.	Geógrafo	Fed. Campesina
Catherine De Roudneff	Geógrafo	IAN
Edo Huerta Muñoz	Ingeniero Civil	IICA
Elio Lucchesi G.	Ingeniero Agrónomo	IICA
Francisco Marval S.	Ingeniero Agrónomo	IAN
Ángel Melina Ch.	Geógrafo	IICA
Pedro Tang V.	Ingeniero Agrónomo	IAN

I N D I C E

1.- LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL

Dr. Víctor Giménez Landínez  
P r e s i d e n t e  
Instituto Agrario Nacional

2.- LOS PROCESOS DE AFECTACION Y DOTACION DE TIERRAS Y SU RELACION CON EL CATASTRO RURAL

Dr. Román José Duque Corredor

3.- LAS DOTACIONES EN LA REFORMA AGRARIA

Ing. Agr. Juan M. Guevara Benzo  
Gerente Técnico del IAN

4.- PROGRAMA DE PROMOCION INTEGRAL

Dr. Gustavo Escobar  
Jefe del Departamento de Promoción del IAN

5.- UNIONES DE PRESTATARIOS Y CREDITO DIRIGIDO

Economista Rafael Cartay  
División de Desarrollo Agropecuario del IAN

6.- LOS PROGRAMAS DE LA DIVISION DE DESARROLLO AGROPECUARIO DEL INSTITUTO AGRARIO NACIONAL

Ing. Agr. César Mendoza de Armas  
Jefe de la División de Desarrollo Agropecuario del IAN

7.- HISTORIA DEL CREDITO AGRICOLA EN VENEZUELA

Ing. Agr. Eddie Rivas Alcalá  
Adjunto a la Gerencia Técnica

8.- EL PLAN NACIONAL DE APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDRAULICOS

Ing. Luis E. Franceschi Ayala  
Secretario Ejecutivo de COPLANARH

9.- GENERALIDADES SOBRE CATASTRO

Ing. Rodolfo Soler Patiño  
Jefe de la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas (MAC)

10.- CATASTRO Y DESARROLLO RURAL

Dr. José M. Franco García  
Profesor Investigador de la Universidad Católica Andrés Bello

**11.- EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE Y LA  
REFORMA AGRARIA VENEZOLANA**

**Dr. José M. Franco García**  
**Profesor Investigador de la Universidad**  
**Católica Andrés Bello**

**12.- LA AGROCLIMATOLOGIA EN VENEZUELA**

**Ing. Agr. César Mendoza de Armas**  
**Jefe de la División de Desarrollo Agropecuario del IAN**

**13.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA CIENCIA DEL SUELO**

**Ing. Agr. Antonio Mayorea**  
**Profesor de la Facultad de Agronomía de la UCV.**



## LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL

**Dr. Víctor Gimenez Landínez**  
**Presidente**  
**Instituto Agrario Nacional.**

Cumpliendo con una formalidad, en mi carácter de Presidente del Instituto Agrario Nacional, inauguró este curso de Inventario de Recursos Básicos que ha organizado el Instituto. Sobre los objetivos del curso, quizás no se necesario hacer ninguna consideración especial, dado que todos los que aquí están presentes saben a perfección cuál es la finalidad que se persigue. Sin embargo, queremos destacar que se trata de un esfuerzo por dar a la Reforma Agraria uno de los soportes técnicos más valiosos e importantes que, a pesar de ello, en Venezuela ha venido fallando desde que comenzó la ejecución de la Ley. En efecto, en la ejecución de un programa moderno de Reforma Agraria, es indudable que debemos utilizar las más actualizadas técnicas que permitan inventariar y conocer a profundidad los recursos de que se dispone, ya que éste es un elemento esencial para la programación y la planificación, que permita a la vez acelerar y abrazar el proceso de ejecución y que finalmente garantice a ese proceso la seguridad jurídica indispensable para que el cambio de la estructura de la tenencia de la tierra, en especial, que afecta fundamentalmente derechos reconocidos hasta ahora en las leyes normales, se realice dentro de bases muy firmes que garanticen la seguridad jurídica.

De manera que el conocer e inventariar los recursos viene a ser una condición casi indispensable en la ejecución de la Reforma Agraria moderna. La Ley Agraria así lo reconoció, ciertamente no hubo olvido de la Ley; pero quizás dominados en aquel momento por la idea de que no debería establecerse ninguna cortapisa a la ejecución rápida del proceso de la reforma, y pensando que pudiera ser una cortapisa la ejecución de un inventario general de tierras y de aguas o un catastro general de las mismas, pensando que ello pudiera llevar tiempo a la ejecución de ese inventario o catastro; los que en aquel momento tuvimos la responsabilidad final en la elaboración de la Ley, a pesar de que expresáramos en la misma la necesidad del catastro, parece como si hubiéramos dejado la escapatoria en algunos de los artículos cuando se dijo en el artículo 56 que, en todo caso, "el levantamiento del Catastro no constituiría en ningún caso condición previa para la ejecución de la Reforma Agraria en cualquier zona o región". Está claro que este efecto no elimina la responsabilidad de haberlo hecho; pero si pareciera que lo relegara a un segundo plano y quizás por la dinámica de las cosas, la ejecución de la Reforma Agraria fue tomando impulso, mientras que aquel pre-requisito indispensable que venía a resultar el Catastro, o el inventario general de tierras y aguas, no se llevó al mismo ritmo y más bien fue quedando poco a poco atrás. La misma concepción legal que establece responsabilidades de Catastro a diversas oficinas, quizás también fue proclive a diluir un poco esa responsabilidad. Así, por ejemplo, en la Ley de Reforma Agraria se ordena la creación de la Oficina de Catastro del Ministerio de Agricultura y Cría; pero, a su vez, otorga funciones en la misma forma a la Dirección de Cartografía Nacional del Ministerio de Obras Públicas, con la cual deberían coordinarse la anterior. Más adelante se creó COPLANARH, que cumple y ha cumplido una nueva labor en distintos aspectos; pero que, evidentemente, no ha podido realizar, porque no es su objetivo en concreto el Catastro de Tierras y de Aguas, aunque sí ha contribuido mucho a la zonificación y a la regionalización del país, desde el punto de vista agrícola. Varias de las funciones que quizás son esenciales dentro del Catastro están repartidas también fuera de estas oficinas, porque parte de ellas las viene realizando el CIA de Maracay a través de los estudios de suelos, que se hacen fundamentalmente desde el punto de vista físico; pero no tanto acerca de la capacidad de uso del suelo, ni del valor

de la tierra, elementos que serían indispensables colaboradores para la ejecución del proceso de Reforma Agraria. Y a pesar de que en el MOP quizás exista uno de los mejores equipos en materia de edafología, sin embargo, tampoco sus funciones ni su destino están dirigidos especialmente a esta función indispensable que se ha debido cumplir. Por eso podemos decir que hemos carecido de una política coherente en materia de Inventario de Recursos Básicos y de Catastro y que cada día - ésto va siendo una mayor necesidad en el país. El curso éste precisamente viene de esta convicción, de que ciertamente el inventario general de tierras y de aguas en todos sus aspectos es indispensable para la ejecución de la Reforma Agraria, mucho más de una Reforma Agraria moderna; viene también de la convicción de que la existencia de un Catastro General de aguas y tierras agiliza y abarata el proceso de transferencia de las propiedades y que además le da seguridad a las operaciones que se realizan. De esa convicción nace la idea de que es necesario crear conciencia en el país acerca de la importancia de ésto y lo que significa el Catastro, para que de esta conciencia que se cree, especialmente entre los que a alto nivel están participando en este curso, pueda surgir el día de mañana una política coherente en esta materia, que fije las metas con claridad, que organice debidamente a los organismos que actualmente están trabajando en la materia, a fin de que en esta forma cumplan para la Reforma Agraria y para los otros muy importantes fines para los que también sirve este inventario, y en esa forma pueda aprovecharse, tanto la Reforma Agraria como cualquier otro fin colectivo, de la maravillosa colaboración que pueda prestarle. Igualmente, para que dispongamos algún día de un servicio moderno, completo, suficiente, de catastro general de tierras y de aguas en el país. Se ha querido por eso no retrasar más este curso, se ha querido también que este curso sea interdisciplinario, y tenemos la satisfacción de saber que a él están asistiendo representantes de los distintos organismos que en una o en otra forma están ligados con el problema y vienen trabajando en algunos aspectos del mismo: el MOP, con sus distintas secciones e instituciones derivadas, el MAC, el IAN, COPLANARH, Cartografía Nacional, las universidades, etc. porque creemos realmente que, de la experiencia misma que ustedes tienen y de la organización y capacidad que se le den al curso, dependerá el que realmente se marque una etapa diferente en el proceso del desarrollo rural y de la Reforma Agraria en Venezuela.

El Instituto Agrario quiso que fuera interdisciplinario el curso, quiso que fuera específicamente sobre Inventario de Recursos Básicos, porque no quisimos hablar de Catastro, puesto que, como pensamos que a través del Curso de Inventario de Recursos Básicos saldrá la conciencia de la política de Catastro que habrá que establecer en el país, por ahora y en nuestro campo de acción, solo eso nos pertenece. Decidimos también en el IAN que esto fuera a más alto nivel, tanto de profesorado como de alumnos. En cuanto al profesorado, solicitamos la asistencia y la colaboración del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, ya que este terreno es uno en los que el IICA está mejor capacitado para prestar cooperación a los países. Este curso nace de un viaje inicial que el año pasado hizo a Venezuela, a nuestra solicitud Don Manuel Rodríguez Zapata, Director Regional para la Zona Sur y uno de los especialistas más reputados en la materia en América Latina, con quien, ya en la época en que trabajaba dentro del Instituto, se hizo un asesoramiento especial a través del Proyecto 206 a Panamá, en los momentos en que Panamá terminaba la tarea física si se quiere de levantar un catastro; pero se encontraba en el problema de no tener cómo utilizarlo, porque le faltaba un equipo criollo, nativo, que pudiera aprovechar y utilizar a plenitud los resultados del catastro. En aquella época se hizo este asesoramiento a Panamá, a través de la misma figura de Don Manuel Rodríguez Zapata, y conociéndolo como a fondo lo he conocido, sé que, aparte de sus condiciones de conocedor y experto en la materia, su visión clara de los problemas permitía para Venezuela un asesoramiento eficaz, oportuno y certero. Precisamente a sus indicaciones se debe el hecho de realizar

un curso de este tipo y a sus indicaciones también la escogencia del Ing. Sergio González, catedrático chileno, también una de las figuras más reconocidas en el Continente en la materia, para que viniera a quedarse aquí en Venezuela durante todo el tiempo a que el curso se fuera a realizar. Yo estoy seguro que bajo la dirección del Ing. Sergio González, bajo la supervisión, que esperamos no falle, de Don Manuel, a quien tendremos que traer en algunas oportunidades mientras se ejecuta el curso; al concurso seguro y generoso del IICA en el momento en que sea necesario en cualquier aspecto del curso, a la dedicación de los profesores venezolanos que han sido invitados para ayudar en el mismo, especialmente los de aquí de la Facultad de Agronomía y del CIA, a quienes se les ha pedido colaboración, a la segura asistencia y preocupada colaboración de la Gerencia Técnica del Instituto Agrario Nacional y de todos los técnicos del Instituto que conocen el esfuerzo que se está haciendo y la trascendencia que se le quiere dar al curso y, finalmente, del esfuerzo mismo de ustedes los alumnos, ya maduros, con suficiente responsabilidad para entender lo que esto significa y totalmente imbuidos dentro de la responsabilidad que frente al futuro están adquiriendo en los momentos en que este curso se inicia. Con todos estos factores, yo estoy seguro que el curso podrá obtener los resultados que desea, que son los de crear conciencia, primero en el país y después formar un equipo de hombres que, venidos desde distintas instituciones y disciplinas, salgan de aquí conulgando unánimemente un credo de confianza plena y de decisión y voluntad absolutas de luchar en lo adelante para que el Catastro general de tierras y aguas en Venezuela pueda ser una realidad, una realidad que se dice pronto, para la cual el Estado se organice, se dispongan los recursos y precisamente ustedes ya capacitados, reciban esa responsabilidad de conducir hacia adelante esta gran tarea de hacer el Catastro general de tierras y de aguas en el país. Responsabilidad tanto mayor puesto que Venezuela tiene bastante dinero en acciones y trabajos dispersos que permitieron decir al propio Ing. Rodríguez Zapata, cuando estuvo aquí, que había un material, incluso dentro del propio Instituto Agrario Nacional, formidable, abundantísimo, pero que no estaba siendo utilizado a plenitud y que así como en el IAN había muchas cosas, también las había en los demás organismos, pero lo que estaba faltando era una concepción global del problema y la fijación de una política clara sobre el particular, para que los esfuerzos que se están haciendo pudieran concentrarse definitivamente en una obra que quede en lo adelante para el desarrollo y el progreso del país y muy en concreto para utilidad de la Reforma Agraria.

Sobre esta base, sobre estas ideas, es que ha sido organizado el curso; esperamos que tanto en sus aspectos teóricos como prácticos tenga éxito y de antemano auguramos que ciertamente ustedes saldrán totalmente convencidos y dispuestos a realizar esas tareas de formar conciencia en los organismos a los que cada quien pertenece para ver si muy pronto pueden llevarse a efecto las tareas que aspiramos.

Por lo demás, cumpliendo el programa, voy a hacer relación, que no quisiera que fuese larga, sobre lo que se ha llamado la política de Reforma Agraria Integral, ya que ha sido deseo de los organizadores del curso el que todos hablamos un mismo lenguaje dentro del curso y así como el Catastro es una tarea interdisciplinaria e institucional, sepamos también que la Reforma Agraria también lo es, naturalmente dentro de una idea coherente, dentro de una cohesión total de principios y de actividades; pero en la cual sobre todo están unidas las responsabilidades, no sólo del Instituto Agrario Nacional, sino de una serie de organismos más, algunos de los cuales ustedes pertenecen. Inclusive es la idea, como ustedes lo habrán visto en el programa, de que no solamente, en líneas generales, se haga una explicación de lo que es la política de Reforma Agraria aquí en el país, sino como varán, a través de sucesivas conferencias de los doctores Antonio Marchán, Raúl Alegrett, Guevara Benzo, Duque Corredor, César Mendoza, Edy Rivas Alcalá, Erasmo Morales, etc.; hay una serie de funcionarios del IAN que explicarán junto

con los demás técnicos de otros organismos, aquellos aspectos que específicamente se refieran a la Reforma Agraria. Desde luego que el objetivo final, la razón fundamental por la cual el Instituto ha asumido esta responsabilidad e iniciativa, es la de ver en qué forma muy concretamente, se organiza y se realiza un inventario general de tierras y aguas en el país para los efectos de poder adelantar la Reforma Agraria. De manera que queremos muy bien hacer ver que este inventario general de Recursos Básicos está hecho, porque es nuestro campo de acción, en función y con la finalidad de la Reforma Agraria, y por eso interesa mucho destacar los aspectos de la Reforma Agraria Integral. En este sentido he pensado muchas veces, aunque no con todo el tiempo necesario, qué era lo que debía decir acá con relación a ese carácter integral de la Reforma Agraria. Ciertamente, voy a dejar correr las ideas ante ustedes, inclusive con el propósito deliberado de que si hay algunos aspectos que ustedes consideren que deban ser aclarados, hagan las preguntas del caso después.

La idea de la Reforma Agraria Integral ha venido siendo característica de los movimientos agrarios o reformistas agrarios modernos. En un primer momento, la Reforma Agraria se entendió sólo como un proceso de cambio en la estructura de la tenencia de la tierra, tratando de corregir las estructuras viciadas que existían hasta ahora, con el deliberado y anunciado propósito de romper esa estructura viciada, romper la estructura de latifundio, se decía, y crear una estructura nueva. Pero esto que se puede quizás denominar uno de los objetivos sociales o de justicia o, si se quiere, jurídicos, de la Reforma Agraria, puesto que tiende a afectar un derecho tradicional como es el derecho de propiedad, a fin de hacer la propiedad accesible a todos, a fin de evitar el latifundio; esto, sin embargo, poco a poco, fue convenciendo al mundo de que no bastaba, porque no bastaba ciertamente liquidar una estructura vieja, ni crear una nueva, si no se luchaba por garantizar el éxito de la estructura que se creaba, porque en las Reformas Agrarias han surgido muchas estructuras; pero muchas también han fracasado, porque no se ha tenido un concepto claro de la integralidad del proceso y se ha querido limitar la acción de la Reforma sólo al aspecto de la transferencia de la propiedad de unas manos a otras. La verdad es que esto no podía ser así, inclusive analizando el problema solamente en el aspecto de la tenencia de la tierra, analizando el problema agrario aunque sea solamente desde el ángulo del latifundio que se pretende eliminar, no hay duda de que latifundio no fue sólo un problema de tenencia de la tierra sino que en él estaban involucrados muchos otros problemas, muchos otros aspectos que, si no se tocaban y se dejaban intactos, iban a acabar después con cualquier estructura que se creara. En otras palabras, el latifundio no es sólo un sistema de tenencia de la tierra, sino es un sistema que acaparó, no sólo la tenencia o la propiedad de la tierra, sino que acaparó a su interés y su beneficio los servicios que el Estado establecía para producción agrícola, como son por ejemplo, el crédito, la asistencia técnica, los canales del mercadeo. Los sistemas de crédito en la estructura latifundista o en la estructura anterior estaban hechos a la medida del interés del latifundismo, los sistemas de asistencia técnica sólo existían y estaban estructurados en función de servir a las poquísimas empresas agrícolas que estaban o funcionaban dentro del mundo rural y el mercadeo, más que ningún otro, pareciera también, y no es que pareciera sino que lo estaba al servicio total de aquella estructura de dominación que era el latifundismo. De manera que, si se veía la Reforma Agraria sólo por el lado de la eliminación del latifundio en su aspecto físico o en el aspecto de acaparamiento de propiedades, si se veía sólo por ese lado, si la Reforma Agraria se enfocaba sólo en ese sentido y no se pensaba en más nada, evidentemente que las estructuras que se creaban, o caían rápidamente en un proceso de regresión y de retroceso, o eran dominadas por otros sistemas que venían a esclavizar al hombre de todas maneras, como pudiera ser el sistema de crédito, el sistema de mercadeo muy especialmente. Eso hizo que se fuera pensando poco a poco que en la Reforma Agraria

.../...



había que actuar con un sentido integral, tratando de transformar no sólo los sistemas de tenencia sino fundamentalmente los sistemas de crédito, de asistencia técnica y marcaje, porque evidentemente, sin eso no podía realizarse una verdadera transformación. Inclusive, cuando se ha pensado en la creación de una estructura nueva; no se puede pensar solamente en la estructura de la tenencia, sino también hay que pensar en una nueva estructura de la Empresa. Por eso, la Ley venezolana dice que se busca un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, porque se deseaba, se pensaba que era algo más que un simple sistema de tenencia, era algo más que un sistema de propiedad y no un sistema de explotación o sea, de Empresa Agrícola, la que había que establecer, de manera que, en el fondo, la Reforma Agraria tenía que ser integral porque era integral la estructura o el sistema que pretendía sustituir. De manera que, por eso, porque el sistema latifundista era un sistema integral dedicado fundamentalmente a la utilización de la tierra para la esclavitud del hombre, por eso había que sustituirlo por una nueva estructura que también fuera integral, que partiendo ciertamente de un sistema distinto y nuevo de propiedad y tenencia de la tierra, produjera también o tuviera a su lado estructuras de crédito, de asistencia técnica, de marcaje, que garantizaran el éxito, el cambio que se pretendía realizar. Así pues, aquí en Venezuela surgió la idea de la Reforma Agraria en esta forma integral, allí en 1958 se comenzaron a discutir los problemas de la Reforma Agraria en el país, digamos, en la etapa moderna. En Venezuela se habla de Reforma Agraria expresamente por primera vez de 1943 a 1944, cuando se crea la primera comisión que estaba dedicada a la elaboración de la Ley Agraria, En 1945 aparece la primera Ley de Reforma Agraria en Venezuela, con ese título, Ley de Reforma Agraria, en la época del gobierno del General Medina Angarita. Como en seguida este gobierno cae, se vuelve a hablar y plantear el problema de la Reforma Agraria en los años de 1946 y 1947 y se produce en el Congreso, después de las discusiones del año anterior, la Ley de Reforma Agraria de 1948 en el gobierno de Rómulo Gallegos; pero tampoco se aplica esta Ley. Durante la época de la Dictadura se dicta el estatuto de la Reforma Agraria del año 1949 al 1950, y por último, se llega en 1958, al caer la dictadura, a la idea de que las instituciones democráticas y el desarrollo y el progreso nacional del país dependen fundamentalmente de la realización de una efectiva e integral Reforma Agraria y para ello el gobierno provisional, que entonces estaba dirigido por el Almirante Larrazábal, determina la creación de una comisión interdisciplinaria e interinstitucional, para que desde todos los aspectos se vea la Reforma Agraria y se produzca una Ley que contemple todos los aspectos de esta integralidad y que en cierta manera obedezca al consenso de todas las fuerzas vivas del país.

En 1958 comienza a funcionar esta comisión con 4 sub-comisiones: la sub-comisión legal, la sub-comisión económica, la sub-comisión social y la sub-comisión agro-técnica. Ya aquí ven ustedes cómo se enfocó el problema de una manera integral; no era la Ley Agraria un simple acto de tipo jurídico por medio del cual se pensaba en una ley en la cual se partía o se dividía la propiedad de la tierra o se eliminaba la propiedad o se creaba una propiedad de tipo diferente. ¡No! Se pensó que esa labor de tipo jurídico que iba a estudiar el problema de la tenencia, de la propiedad, como derecho que tenía que ser limitado, eliminado o modificado; a eso había que añadirle algo más y fue esa la preocupación de estas sub-comisiones, social, agro-técnica y económica, que vieron los distintos aspectos económicos, sociales y agro-técnicos que estaban involucrados en la ejecución de la Reforma Agraria.

Así pues, nuestra Ley de 1960 viene a representar esta integralidad. Creo que en ningún texto de la Ley se dice Reforma Agraria Integral; pero la Ley es el resultado de una concepción y una visión integral del problema y así se presentan y se cuajan los términos de la misma. Este concepto de Reforma Agraria Integral se

acoge después en la Conferencia de Punta del Este en 1961 y de allí comienza esta década del 60, durante la cual prácticamente la Ley de Reforma Agraria Venezolana ha venido a ser como el modelo para casi todas las reformas, para las leyes de Reforma Agraria que se han venido a hacer después. Esto es una satisfacción venezolana ciertamente; pero, fundamentalmente creo que es el producto de una experiencia que ya se venía teniendo con las leyes, con la ejecución de las mismas en México y en Bolivia, principalmente, y esta experiencia se cuajó, digamos, en este tipo de Reforma Agraria que salió con la Ley de Reforma Agraria de 1960. Ahora también, dentro de esa Ley se fijan objetivos muy claros que también son integrales dentro de la Ley, dentro de la Reforma, porque se fijan objetivos jurídicos, objetivos sociales, objetivos económicos, objetivos humanos y políticos de manera que también, no solamente en su texto mismo, sino también en sus objetivos, la Reforma Agraria es integral y en ese sentido, como objetivo jurídico, digamos se fijan los cambios de la tenencia de la tierra y el reconocimiento del derecho del hombre que trabaja a la propiedad de la tierra, la idea de que el trabajo es el mejor título de propiedad sobre la tierra y toda esta serie de conceptos y de cambios jurídicos que existen dentro de la Ley Agraria venezolana en lo que se refiere a la función social de la propiedad y a la labor del Estado o al derecho del Estado a intervenir en el proceso, a fin de conducir a un sistema diferente de tenencia.

Pero también en la Ley Agraria hay objetivos muy claros desde el punto de vista económico. Estos objetivos evidentes son los relativos al desarrollo del país. La Reforma Agraria está concebida, como tiene que ser, en función del desarrollo del país; si se quiere, desde el punto de vista económico es desde donde hoy más se enfoca la Reforma Agraria y es el punto de vista que más evidente aparece como argumento a favor de la Reforma. Hoy día se habla que la Reforma Agraria es condición del desarrollo, y aunque quizás a algunos economistas esto les ha costado entenderlo y hasta se ha pretendido a veces aliviar la frase diciendo condición de desarrollo acelerado, la verdad es que hoy no se concibe el desarrollo sobre las estructuras de tenencia que tenía o tiene la América Latina, sino que es necesario primero cambiar las estructuras para que el desarrollo pueda ser verdadero, porque sino el desarrollo conduciría a hacer crecer los abismos que existen entre las diferentes clases, porque si no el desarrollo no serviría para otra sino para hacer más ricos a los ricos, más pobres a los pobres y para crear las situaciones más peligrosas desde el punto de vista social y político en la América Latina.

De manera que el desarrollo no puede hacerse sobre la base de la estructura de tenencia que hoy tenemos; es necesario crear una estructura con una base diferente para que el desarrollo pueda funcionar. La integración misma de la América Latina no conduciría sino al imperio de grandes consorcios, si no se realizara primero en la América Latina un verdadero y efectivo cambio de estructuras. De manera que, desde el punto de vista económico, la Reforma Agraria resulta una condición -sine qua non-, sin la cual el desarrollo no puede ser, puesto que no sería desarrollo uno que condujera simplemente al crecimiento económico y no condujera a que ese crecimiento económico se tradujera no en el aumento del producto territorial del país, sino en la mejor distribución del producto y el ingreso del campo nuestro entre aquellos que contribuyen a formarlo. De manera, pues, que también en sus objetivos, la Ley es evidentemente integral, puesto que tiene objetivos jurídicos, tiene objetivos económicos; pero también tiene objetivos sociales.

Los objetivos sociales son muy claros, pero hoy, en el momento que se está viviendo, se destacan más que nunca los aspectos sociales cuando se nos hace ver todo lo que significa, desde el punto de vista estructural la Reforma Agraria. La Reforma Agraria realmente está hecha, no sólo para producir un cambio en la tenencia de la tierra, no sólo para proporcionar una base justa al desarrollo, sino que está hecha precisamente para crear una sociedad nueva. La sociedad de hoy se

ha caracterizado por estos aspectos de dominación y de servidumbre, esta estratificación de las clases, esta verticalización del poder en pocas manos frente a una masa que es dominada y dirigida, marginada, que no participa en la decisión ni en poder en ninguno de nuestros países. Entonces, por eso se habla de cambios de estructuras y se destacan estos aspectos de cambio estructural que están involucrados en la Reforma Agraria. La Reforma Agraria, fundamentalmente si se quiere, debe conducir a una sociedad diferente, debe conducir a una sociedad diferente, debe conducir a una sociedad en la que desaparezca la marginación y en la que desaparezcan la dominación y la servidumbre, en la que se establezca una sociedad participativa en la cual todos los hombres se realicen en el desarrollo y el progreso del país. Con estos objetivos jurídicos, económicos y sociales, la Reforma Agraria necesariamente cae también o llega al campo de los objetivos políticos y humanos, porque evidentemente, con la creación de una sociedad diferente en la cual realmente haya posibilidades de participación para todos los marginados, entonces no solamente se están cambiando las estructuras de tenencia sino que se están cambiando las estructuras del poder, y entonces es posible, dentro de esa situación, que las masas marginadas realmente lleguen a tener una verdadera participación, no sólo en la producción del país, no sólo en el desarrollo, sino también incluso en las decisiones políticas y en la forma de gobierno que el país se dé. Y finalmente hay objetivos humanos, porque realmente, a través de una Reforma Agraria concebida con esta integralidad como la estamos describiendo aquí a grandes rasgos, evidentemente se tiene que conducir no solamente a la liberación y a la realización de la persona humana sino también, inclusive, al desarrollo de la colectividad del hombre en comunidad, al desarrollo mismo de la nación. De manera, pues que la Reforma Agraria es integral en su concepto, porque debe sustituir al latifundio que en su concepto y en su expresión fue integral.

La Reforma Agraria es integral en sus objetivos, porque evidentemente tiene que cubrir y aspira a cubrir objetivos de tipo jurídico, social, económico, político y humano. Si la Reforma Agraria es así concebida, es evidente que no es ni puede ser el objetivo de un solo organismo, del IAN, es ridículo pensarlo. La Reforma Agraria es una empresa nacional, que pertenece a todos en la cual todos estamos involucrados, de manera que, aparte de este aspecto conceptual de la Reforma como algo integral, no hay duda de que también desde el punto de vista institucional la Reforma viene a ser integral, o integrada como algunos dicen, porque en la consecución de esos objetivos es evidente que no sería posible cumplirla a un solo organismo sino que se requiere la ayuda, la colaboración y, diría, el compromiso de muchos organismos más. Por ejemplo, si al IAN está encomendada principalmente la tarea de inventariar la tierra afectada, a adquirir tierras y después distribuir las en dotaciones a los campesinos, función esencial del Instituto, no hay duda de que por ésto el concepto integral de la misma, esta estructura nueva que pueda surgir del proceso de cambio en la tenencia de la tierra, debe ser reforzada dentro de acciones de desarrollo que conduzcan al éxito de la estructura que se crea. Pero cuando entramos en esto, evidentemente, nos damos cuenta de que el problema se sale del IAN y viene a caer bajo la jurisdicción de otra serie de disciplinas e instituciones que son tan importantes como el Instituto, ya en el propio aspecto de la tenencia de la tierra. Ustedes pueden ver, primero, que en el inventario de la tierra estamos participando todos los que aquí estamos, porque el Instituto debe tener en sus manos un verdadero inventario de la tierra. Quizás esto debería ser su primera preocupación y eso no lo está haciendo hoy, ni le corresponde a un solo organismo sino a varios. En el mismo momento en que el Instituto decide adquirir una tierra, tiene necesidad, no sólo de disponer del científico del derecho que analice los documentos, sino del ingeniero agrónomo, del perito agropecuario, del topógrafo y del economista. De manera que, sólo en el primer aspecto, ya la Reforma Agraria involucra disciplinas diferentes e inclusive instituciones distintas; pero cuando se entra al desarrollo mucho más, como he

dicho, porque entonces para las obras de infraestructura indispensables para la consolidación del sistema de tenencia que se crea el IAN es absolutamente insuficiente, no podría el Instituto conducir a un cambio, a una infraestructura física en el país, como requeriría el nuevo sistema de tenencia que se crea. Dentro de la Reforma Agraria se expropiaban latifundios improductivos, se expropiaban fincas privadas, se utilizan tierras baldías, tierras municipales. Pero lo esencial de casi todas esas tierras es que son tierras que casi no están desarrolladas, puesto que las que cumplen con la función social en principio se respetan; hay por delante una inmensa labor de estructura física dentro de las tierras que el IAN adquiere y distribuye. Si nosotros abandonamos al hombre a quien le damos la tierra sobre esa tierra que se le entrega y no se le ayuda, en la infraestructura por lo menos, evidentemente que aquí el hombre fracasa. Pero esa infraestructura supone unas veces riego y el Instituto sabe que no tiene en sus manos la posibilidad de hacer una política de riego a fondo y que hay otro organismo, el MOP, que está destinado fundamentalmente a eso y que tiene medios y recursos para hacerlo; no hay dudas de que la División de Recursos Hidráulicos del MOP tiene una responsabilidad evidente en materia de Reforma Agraria. Pero también se necesita vialidad rural y así, en el Ministerio de Agricultura y Cría tenemos una División de Ingeniería Rural y en el MOP, tenemos una División de Vialidad Rural. Evidentemente que estos organismos deben contribuir también o tienen una responsabilidad que cumplir frente a la tenencia, frente al sistema o a la estructura que se crea. El Ministerio de Sanidad que tiene la vivienda rural y tiene los acueductos rurales, no puede ser indiferente a la creación de una estructura nueva de tenencia, puesto que a los nuevos centros poblados que surgen hay que hacerles casas y no podemos crear en el IAN un programa de casas, cuando existe ya otro con experiencia y con capacidad para hacerlo como es el Ministerio de Sanidad. Esos centros poblados necesitan acueductos, los acueductos rurales están en el Ministerio de Sanidad. Si el Instituto Agrario Nacional fuera a recibir todo lo que necesita para darle garantía de éxito absoluto en el desarrollo a la estructura que se crea, evidentemente que tendría necesidad de contar con un presupuesto inmenso que ciertamente conduciría a un gigantismo del Instituto, sin que esto se tradujera posiblemente a una mayor eficacia. De manera que no hay duda de que el sistema que escogió la Legislación Venezolana de dejar a cargo de distintos organismos funciones que son indispensables es la idea integral de la Reforma Agraria. Esta idea es buena, todos estos organismos están involucrados. El Ministerio de Justicia, aunque fuera por el aspecto de los indígenas, por una parte, pero por otra parte hasta por el pequeño detalle de poner una iglesia en un centro poblado. El Ministerio de Educación, tiene que saber que cuando nosotros centralizamos la población y la concentramos en un lugar, allí se requiere un maestro que enseñe a los muchachos; el Ministerio de Educación tiene una responsabilidad inmediata en la ejecución de la Reforma Agraria. No solamente esto, los recursos para la Reforma Agraria salen del Ministerio de Hacienda y si el Ministerio de Hacienda no ve conceptos claros acerca de los compromisos integrales de la Reforma Agraria, entonces ésta carecerá siempre de los recursos. El artículo 162 de la Ley Agraria consagra o condensa esta idea de la integralidad de la Reforma Agraria desde el punto de vista institucional y administrativo porque dice que una al año se deberán reunir el Ministro de Hacienda, el Ministro de Agricultura, el Ministro de Sanidad, el Ministro de Educación, el Ministro de Obras Públicas, el Ministro de Fomento, la Corporación Venezolana de Fomento, el Banco Agrícola y Pecuario, hasta el Instituto Nacional de Nutrición y cualquier otro que tenga que hacer con los problemas rurales. Se reunirán, no sólo para conversar sobre los problemas, no sólo para idear una política, no sólo para coordinar los esfuerzos, sino que la Ley dice expresamente, para establecer las partidas concretas que en cada Ministerio y organismo deben ser establecidas para contribuir a los planes de Reforma Agraria del IAN.

De manera que en la Ley está concebida la Reforma como una meta común de muchos - organismos y en ella están resaltados. Mucho se ha hecho para precisamente con - cretar esta coordinación y esta concentración de los aportes y los esfuerzos dentro de un programa común; por eso ustedes ven que hoy se lucha tanto por presen - tar la acción de la Reforma Agraria dentro de proyectos integrados. El Instituto Agrario Nacional, como ustedes lo habrán sabido, está trabajando sobre la idea de proyectos integrales de desarrollo. Y qué son los proyectos integrales de desa - rrollo? Significan simplemente la concentración de los esfuerzos del IAN, del Mi - nisterio de Agricultura y Cría y del Banco Agrícola y Pecuario, muy en concreto, pero también de todos los demás organismos, en orden a desarrollar completamente una zona, para que en esa zona los agricultores que reciben la tierra no se que - den abandonados, sino que tengan todo lo necesario para que esa tierra logre desa - rrollarse y dentro de esa tierra y ese desarrollo el hombre comience a producir - en condiciones más dignas que las que antes existían. De manera que, evidentemen - te, estamos obligados a entender este concepto de integralidad de la Reforma Agraria, partiendo de la idea de que es una común y que nos corresponde a todos. Qui - zás por eso la idea de los proyectos integrales ha de complementarse, para que - sea efectiva la coordinación, con la idea de que la planificación sea conjunta, - de que los proyectos integrales no salgan del Instituto y se les presenten a los demás para que adhieran a ellos, que es a donde hemos llegado hasta ahora. An - tes tampoco se hacía esta planificación integral de los proyectos de Reforma Agraria, hoy lo estamos haciendo en el Instituto; pero comprendemos que nos quedaría - mos dentro de una situación falla, si nos contentáramos con hacer nosotros la pla - nificación y presentársela a los demás organismos. No, la Reforma Agraria, si es una meta común, debe ser planificada en forma común también, de manera que noso - tros estamos abocados a una etapa y debemos llegar a ella pronto, en la cual la - planificación de la Reforma Agraria Integral se realice en forma conjunta por to - dos esos organismos que establece el artículo 162. Cuando nosotros vayamos a im - plementar ese artículo, veremos que jamás se cumplirá el artículo 162 de la Ley, si el Instituto pretende que los demás organismos se adhieran a una planificación que él hizo. No, la planificación debe surgir conjuntamente, y entonces tendrá que venir algún día una especie de comisión planificadora de la Reforma Agraria, - no solamente coordinadora, en la cual nos sentamos en una misma mesa los distin - tos organismos, y digamos que frente a esa meta que es común a todos, cada quien al analizarla y establecer los objetivos que se deben perseguir, le sea fácil des - pués distribuir la responsabilidad.

De todas maneras, en la Reforma Agraria Integral se ha avanzado mucho en Venezue - la. Insistimos en ella cada día y esperamos que cada día se logre hacer un gran esfuerzo. Este programa del PRIDA, que tanto se ha hecho conocer en los periódicos, del cual tanto se habla y del cual tanto se espera, en cierta manera viene a ser un esfuerzo muy grande de planificación conjunta en los distintos organismos. Claro, siempre en función de una meta que es, en el PRIDA, el desarrollo agrícola general del país y la Reforma Agraria; siempre en función de proyectos integrales de desarrollo, con sentido de desarrollo regional, que también ésto está dentro - del PRIDA. Se llamó a todos los organismos para que vinieran a colaborar, mejor dicho, para que presentaran y pusieran sobre la mesa los distintos planes que cada quien tenía en relación con la Reforma Agraria y el desarrollo integral agrícola. Y así el MOP puso sobre la mesa sus cartas, que fueron la de la vialidad y - la de los pequeños sistemas de riego, no recuerdo si hay alguna otra; el SAS, sus cartas, que fueron las de la Vivienda Rural; el Ministerio de Agricultura, la In - vestigación y la Extensión, por lo menos; nosotros, el desarrollo de los asenta - mientos, y así entre todos vimos que había mucho que hacer; es decir, todo lo que cada uno de nosotros estaba pensando hacer en función del desarrollo agrícola y - de la Reforma Agraria. El mérito del PRIDA es el de haber abarcado todo el con - junto, porque así no solamente podremos nosotros coordinar mejor la acción, sino

.../...

hasta conseguir, no sólo mayor solidez en los recursos de que se dispone en forma conjunta, sino que ésto sirve a su vez para conseguir en el exterior un financiamiento que nos permitirá completar lo que aquí no tenemos. Por eso lo del PRIDA es algo que tiene que venir necesariamente. Si ustedes piensan solamente que el PRIDA le va a dar trabajo a 1.300 técnicos del agro, verán perfectamente que es del interés de todos, porque no hay sector en Venezuela que pueda decir que tiene reunidos estos 1.300 técnicos. De manera que todos en realidad deberíamos estar interesados en él. Pero lo esencial que quiero destacar en el PRIDA es que representa un primer esfuerzo dentro de esta idea de la planificación conjunta hacia un objetivo común, que en el PRIDA es fundamentalmente el del desarrollo agrícola; pero que también tiene aspectos fundamentales e importantes de la Reforma Agraria. Se me olvidaba que el CIARA estaba dentro del PRIDA con facultades muy expresas, en materia de capacitación.

Ahora bien, la Reforma Agraria es pues, en su concepto e integrada en su institucionalización; evidentemente, tal es el objetivo que todos perseguimos. Cuando, durante el curso, ustedes entren a conocer todas las técnicas necesarias para el desarrollo de un programa de catastro e inventario general de tierras en Venezuela, piensen siempre que lo están haciendo, que se están preparando, en función de esta Reforma Integral que es una meta básica, que es una condición esencial en el desarrollo del país; que la Reforma Agraria ha fallado por falta de un buen catastro, que podremos agilizar y abaratar la acción y el proceso si tenemos un buen catastro, que podremos inclusive tener hasta una fuente de financiamiento, cuando a través de un buen catastro se pueda establecer un sistema de impuesto predial, que constituya, o se constituya en una de las fuentes más importantes para el financiamiento del sector, en todo caso, para la renta nacional.

No olviden que, entre los objetivos fundamentales que se persiguen dentro de esa idea del catastro en función de reforma agraria y desarrollo agrícola del país, hay una meta clara que está en la Ley, que está también en casi todos los sistemas que se han establecido en los diferentes países en materia de Catastro, pero que en un informe de Don Manuel Rodríguez aparece tan preciso y tan exacto que yo, para terminar, lo voy a leer. El fija como objetivos básicos de un Catastro general de tierras y de aguas, dentro de esta problemática general que indicamos, lo siguiente: Primero: asegurar el dominio de las tierras del Estado. Segundo: asegurar el dominio de la propiedad privada legalmente constituida, mediante su adecuado Registro y comprobación de sus deslindes y superficies; tercero: resolver el problema derivado de la ocupación ilegal y tenencia precaria de las tierras; cuarto: promover el uso pleno de las tierras del país, facilitando el acceso a ellas especialmente de las familias campesinas, por medio de la Reforma Agraria; quinto: asegurar la conservación de los Recursos Naturales Renovables de la Nación; sexto: promover una justa participación del sector agrícola en el financiamiento del Estado mediante una tributación basada en un avalúo racional de las tierras a partir de la consideración de su capacidad de uso y medios de producción; y séptimo: establecer servicios centralizados y de alcance multi-institucional que sirvan a todos los organismos públicos y privados que requieran informaciones de carácter catastral para sus planes de desarrollo rural.

Yo creo que aquí están señalados no sólo muy precisamente los objetivos del curso, los objetivos que perseguimos en general con el catastro, sino también evidentemente los objetivos que por la experiencia nacional son imperativos para corregir muchas fallas que se han tenido en el proceso de la Reforma Agraria. Estoy seguro, de que de aquí saldrá fortalecido el proceso de la Reforma Agraria en el país y el desarrollo rural, estoy absolutamente seguro de que ustedes sabrán aprovechar el curso cabalmente y no solamente aprovecharlo para su formación individual, sino para la proyección que ustedes tienen que hacer en orden a la importancia

del catastro para la adecuada, rápida y segura ejecución de la Reforma Agraria ve  
nezolana y estoy seguro de que si esto se cumple, estaremos realmente marcando -  
una etapa que estaba haciendo falta, que es indispensable y que con la ayuda de -  
ustedes podremos realizar en el actual momento que vivimos en el país.





LOS PROCESOS DE AFECTACION Y DOTACION DE TIERRAS Y SU RELACION CON EL  
CATASTRO RURAL

DR. ROMAN JOSE DUQUE CORREDOR, ASESOR JURIDICO DEL  
INSTITUTO AGRARIO NACIONAL

1.- Cometidos y Objetivos de la Reforma Agraria.-

1.1. Proscripción del régimen latifundista.-

En los diferentes trabajos que se han realizado sobre el tema de la Reforma Agraria, se repite muchas veces que en Venezuela existe un principio determinante, como lo es la proscripción del régimen latifundista. Pues bien, este principio es esencial en lo que se refiere a la formación de lo que podría llamarse el "Fondo de Tierras para la Reforma Agraria"; y esto porque aquel principio es fundamental en lo que atañe a la afectación de fincas privadas para los fines de la citada Reforma. En este sentido, debe insistirse que en Venezuela existe una expresa proscripción del sistema latifundista en la propia Constitución Nacional. En efecto, la Ley Fundamental de la República, en su Artículo 105, expresamente proscribiera el régimen latifundista y lo declara contrario al interés social. Sin embargo, la Constitución establece sólo líneas generales, para que sean las leyes especiales las que desarrollen ese principio; por ello, el Artículo citado deja a la legislación especial, que en esta materia vendría a ser la Ley de Reforma Agraria, la forma y las modalidades bajo las cuales debe el Estado ir proscribiendo el régimen latifundista.

La Constitución impone al legislador agrario la eliminación de dicho régimen; y por otro lado le ordena que, a la vez que procure eliminar el régimen latifundista, igualmente establezca las normas destinadas a dotar de tierras a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ellas. Constitucionalmente, pues, en Venezuela está proscrito el régimen latifundista. En cumplimiento de este imperativo constitucional, la Ley de Reforma Agraria se propone obtener la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo social, económico y político de la Nación; precisamente, mediante la sustitución del sistema latifundista, por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra. Este cometido de sustituir el sistema latifundista por otro sistema más justo, aparece claramente establecido en su Artículo 1°. Sin embargo, debe aclararse que no se persigue la simple eliminación de un sistema, sino que se propone igualmente su sustitución por otro de características distintas, que la Ley define como "un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra". De manera que desde ya podemos afirmar que en nuestro país existe todo un régimen jurídico antilatifundista, no solamente de carácter constitucional, sino de carácter legal, que procura, como ya se ha dicho, su eliminación en primer lugar, y en segundo lugar, su sustitución por otro sistema de propiedad más justo, donde de acuerdo con el Artículo 1° de la Ley de Reforma Agraria, la propiedad debe estar equitativamente distribuida y organizada.

1.2. Calificación del sistema latifundista según la Ley de Reforma Agraria.-

Se ha afirmado que en Venezuela se proscribiera el sistema latifundista; sin embargo, todavía queda por preguntar ¿qué se entiende por latifundista?. Desde un punto de vista jurídico y legal, en Venezuela, no ya socialmente ni económica-

.../...

mente, la propiedad latifundista que propugna eliminar y sustituir la Ley de Reforma Agraria, es aquella representada por la existencia de fincas incultas u ociosas o las explotadas indirectamente. Esto puede perfectamente afirmarse, ya que la Ley de Reforma Agraria garantiza y protege a la propiedad privada que cumpla con su función social, con prescindencia de la extensión o de la superficie que tuviere. Por eso, repito, que pueda definirse el latifundio que persigue la Ley de Reforma Agraria y cuya sustitución se propugna, como aquel conjunto de tierras incultas, ociosas o explotadas indirectamente; y esto, por que la propiedad privada que cumple con la función social, prescindiendo de su superficie, en Venezuela, está protegida y garantizada legalmente.

De acuerdo con lo que acabamos de exponer, es posible tener ya claro, que un gran rubro, un gran renglón de las tierras que afectará el Estado para crear el sistema justo de propiedad que va a sustituir el sistema latifundista, estará compuesto, precisamente, por aquellas tierras incultas, ociosas o explotadas indirectamente. Estas tierras engrosarán el fondo del cual dispondrá el Estado en su oportunidad, para lograr la sustitución del sistema latifundista tal como lo proclama la Constitución; por ello es conveniente tener claro, que ese fondo de tierras, al cual nos referiremos un poco más adelante, tendrá entre sus principales ingredientes, si podemos hablar así, a ese conjunto de tierras que pueden calificarse como latifundios.

Igualmente, y en la misma forma como se considera atentatorio contra la función social y perjudicial al desarrollo económico del país la existencia de fincas privadas ociosas o explotadas indirectamente, en la misma forma, el legislador agrario consideró perjudicial la existencia de tierras pertenecientes al Estado que se mantuvieran en un estado de ociosidad o de incultura. Por tal razón la Ley también señala muy claramente que deberán utilizarse para ese cometido de sustituir el régimen latifundista por un sistema justo de propiedad y de tenencia, las tierras abandonadas, ociosas o desocupadas del Estado. A estas tierras del Estado, o de los órganos que a él pertenecen, en términos generales se las denomina "tierras públicas". Ese especial destino, o especial vinculación, de las tierras públicas a los fines de la Reforma Agraria, aparece claramente establecido en los Artículos 3° y 10° de la Ley de Reforma Agraria. En conclusión, el mismo criterio que privó para incorporar al fondo de tierras para la Reforma Agraria las tierras privadas improductivas, incultas y ociosas; lo tuvo presente igualmente la Ley para preveer que también las tierras desocupadas u ociosas del Estado integrarán ese fondo de tierras para la Reforma Agraria.

La razón de utilizar las tierras del Estado o las tierras de las entidades públicas o, en general, las tierras públicas, para los fines de la Reforma Agraria, confirma el objetivo o el cometido anti-latifundista atribuido a nuestro proceso de Reforma Agraria. En efecto, no solamente sería latifundio la existencia de tierras privadas, incultas u ociosas, o explotadas indirectamente, sino que legalmente también serían latifundio o latifundismo, las tierras públicas que estuvieran en iguales condiciones. Hecha esta aclaratoria acerca de lo determinante que es para nuestro país la proscripción del sistema latifundista en relación con la integración de las tierras que van a ser destinadas para la Reforma Agraria, es conveniente tener claro cómo este principio anti-latifundista opera en la práctica, o cómo la Ley señala procedimientos o modalidades para aplicarlo en la práctica. Por tal razón, es necesario que me refiera a las hipótesis o los casos en que pueden ser utilizadas fincas privadas a los fines de la Reforma Agraria, y cómo legalmente se integra el fondo de tierras mediante el cual el Estado realizará la sustitución del sistema lati -

fundista por un sistema justo de propiedad y tenencia de la tierra.

1.3. Hipótesis de utilización de fincas productivas a los fines de la Reforma Agraria.-

Ya he afirmado que la Ley de Reforma Agraria no considera latifundio, ni considera latifundiata, a la propiedad que cumpla con la función social que le exige su Artículo 19; es decir, prescinde de su extensión o superficie, y sólo toma en cuenta un elemento, de carácter objetivo si se quiere, como lo es el cumplimiento o no de la función social. Por lo tanto, como regla general, no precede la incorporación de las tierras que cumplan la función social al grupo de tierras que van a ser destinadas a las tareas de la Reforma Agraria. Tal regla general sin embargo, tiene excepciones, como lo dice el adagio clásico y resulta muy importante y conveniente por lo tanto conocer estas excepciones.

En primer lugar, cuando sea necesario establecer una organización agraria en determinado sitio, y la existencia en ese lugar de una o más fundos constituyan un obstáculo de orden técnico o económico y sean una dificultad para la buena realización del plan, según la Ley de Reforma Agraria, procederá, por excepción, la expropiación de dichos fundos, aún cuando cumplan la función social. Esta incorporación excepcional de fundos productivos para poder establecer una organización agraria prevista dentro de los planes de Reforma Agraria que el Estado tenga, la contempla expresamente el Artículo 33 de la Ley de la materia, y constituye una verdadera excepción a la regla general contenida en el Artículo 26. Este artículo contempla la no incorporación de los fundos productivos a los fines de la Reforma Agraria, sin embargo, el Artículo 33 ejusdem constituye una clara excepción a esta regla.

Debo advertir, antes de continuar con el tema, que hasta ahora he venido utilizando el término de incorporación y no el de afectación de tierras, por cuanto más adelante tendré oportunidad de dar un concepto y de referirme concretamente a la afectación de tierras, cuando trate de definir desde un punto de vista más científico, lo que es propiamente la afectación de tierras. Aún más, el término de incorporación representa mejor la idea que se quiere dejar sentada en el desarrollo de esta materia, cual es la relativa a la integración o formación de un fondo o de un conjunto de tierras que el Estado deberá utilizar a los fines de la Reforma Agraria. Por ello, no resulta inadecuado, ni extraño, el término de incorporación de tierras dentro del tema de la Reforma Agraria.

La segunda excepción que permite la incorporación de fincas y fundos productivos a los fines de la Reforma Agraria, se refiere a la hipótesis contemplada en el aparte final del Artículo 27 de la ya citada Ley. En efecto, según esta norma, cuando no existan o sean insuficientes o inapropiadas las tierras del Estado o de otras Entidades Públicas, e cuando se hubieren agotado las tierras que no cumplan con la función social y no quedare otro recurso para resolver un problema de evidente gravedad, procederá la expropiación excepcional sobre otras tierras privadas, aún cuando se encuentran cumpliendo con la referida función.

De tal manera pues, que si se agota el conjunto de tierras públicas que pudieran ser destinadas a la Reforma Agraria, o en el caso de que fueren insuficientes o inapropiadas, e en la hipótesis de que los tierras privadas que por regla general pueden ser incorporadas a la Reforma Agraria, se hubieren también agotado, excepcionalmente precede la expropiación de fincas privadas, aún cuando estuvieren cumpliendo la función social de la propiedad.

## 2.- El fondo de tierras para la Reforma Agraria.-

Ya hemos visto, en lo que se refiere a las fincas privadas, lo que puede considerarse como latifundio y por qué razón pueden ser incorporadas a los fines de la Reforma Agraria. Esto nos lleva a referirnos a lo que pudiera denominarse el Fondo de Tierras para la Reforma Agraria, que aunque no está contemplado por la Ley de Reforma Agraria, es toda una realidad. Sin embargo, conceptualmente se lo define como el conjunto de tierras que el Estado utilizará para los fines de la Reforma Agraria. En Venezuela, no existe ningún organismo al cual se le haya dado esa denominación y que, por lo tanto, funcione en forma autónoma, o con personalidad propia e independiente; sino que, por el contrario, lo que vendría a ser el Fondo de Tierras para la Reforma Agraria, está integrado hoy día, por lo que es el patrimonio del Instituto Agrario Nacional. Es decir, que el Fondo de Tierras para la Reforma Agraria, es actualmente sinónimo de patrimonio de dicho Instituto, por que, repito, no existe un Organismo al cual se le hubiere dado aquella denominación y que funcione en forma autónoma, independiente, o con personalidad jurídica propia. El patrimonio del Instituto Agrario Nacional puede considerarse como Tal Fondo, desde el punto de vista del conjunto de tierras que destinará el Estado a los fines de crear nuevas propiedades dentro del proceso de Reforma Agraria; por cuanto, según el Artículo 155 de la Ley de Reforma Agraria, el patrimonio de dicho Instituto se constituye precisamente con los bienes rurales de las Entidades Públicas que, a los fines de la Reforma, le hubieran sido transferidos por el Ejecutivo Nacional, y con los demás bienes que adquiriera para destinarlos a dicha Reforma. Por ello podemos concluir, que si tanto las tierras públicas que el Estado vaya a destinar a la Reforma Agraria integran, una vez transferidas, el patrimonio del Instituto Agrario Nacional, y que si igualmente, el patrimonio de este Instituto se constituye por los bienes privados que adquiriera para destinarlos a dicha Reforma; pues, ni más ni menos, ese patrimonio puede denominarse "Fondo de Tierras para la Reforma Agraria", aunque legalmente no se le denomine así.

Las tierras que integran el patrimonio del Instituto Agrario Nacional, como veremos al detalle más adelante, serán: 1°) Los baldíos transferidos por la Nación al Instituto Agrario Nacional y los predios rústicos del dominio privado de la Nación, que igualmente le sean transferidos. Dentro de estas tierras públicas que podrán ser transferidas por la Nación al citado Instituto, se encuentran los inmuebles rurales que pasen al Patrimonio Nacional en virtud de enriquecimientos ilícitos contra la cosa pública. En efecto, una de las penas que prevén nuestras leyes para castigar a aquellos funcionarios que hubieren incurrido en enriquecimiento ilícito es, precisamente, el que sus bienes pasen al patrimonio nacional. Pues bien, si estos bienes son predios rústicos o inmuebles rurales, una vez que los hubiere incorporado a su Patrimonio, la Nación deberá transferirlos al Instituto Agrario Nacional. 2°) Integran también el patrimonio del Instituto Agrario Nacional y, por consiguiente, lo que hemos dado en llamar Fondo de Tierras para la Reforma Agraria, las tierras municipales que, por estar afectadas a dicha Reforma, hubieren sido incorporadas a tal proceso reformista. 3°) Por último, forman parte de ese patrimonio las tierras privadas que haya adquirido el Instituto Agrario Nacional, bien sea por compra, expropiación o donación.

Expresaba con anterioridad que legalmente no existe en Venezuela un organismo denominado Fondo de Tierras para la Reforma Agraria, y que tal Fondo está representado por el patrimonio del Instituto Agrario Nacional. Sin embargo, resulta interesante saber, y esto a manera de ilustración, que en el Anteproyec

te de Ley de Reforma Agraria, elaborado por la Comisión de Reforma Agraria en 1959, si se establecía una clara distinción entre el Fondo Nacional de Tierras para la Reforma Agraria y el Instituto Agrario Nacional. En efecto, en el citado Anteproyecto se consideraba a tales entes dos Organismos distintos, autónomos, independientes, y dotados cada uno de personalidad propia. Sin embargo, cuando se fue a elaborar el Proyecto definitivo de Ley de Reforma Agraria, los proyectistas eliminaron el Organismo denominado Fondo Nacional de Tierras para la Reforma Agraria y lo incluyeron dentro del patrimonio del Instituto Agrario Nacional. Para tomar tal determinación, los proyectistas tuvieron presentes dos razones e argumentos: En primer lugar, el Fondo Nacional de Tierras concebido de una manera independiente del Organismo que propiamente iba a ejecutar la Reforma Agraria, representaba un órgano paralelo y, por consiguiente, presentaba complicaciones y desventajas de orden práctico y administrativo. En segundo lugar, se alegó igualmente, para justificar su eliminación, el que desde un punto de vista fiscal o financiero, era preferible la unificación en un sólo Organismo de tales Entes o de tales Organos. Hoy, pues, lo que se concibió como Fondo de Tierras para la Reforma Agraria, no es ni más ni menos, que el patrimonio del Instituto Agrario Nacional. Por tal razón, puede utilizarse para definir el patrimonio del Instituto Agrario Nacional el término "Fondo Nacional de Tierras para la Reforma Agraria", lo cual no constituye ninguna novedad, porque aunque históricamente fueron previstos como algo distinto, legalmente son una misma cosa.

### 3.- El proceso de afectación de tierras a los fines de la Reforma Agraria.-

Hecha la anterior explicación, de que el Fondo de Tierras para la Reforma Agraria integra el patrimonio del IAN, interesa brevemente conocer por qué procedimientos, o qué mecanismos, pasan las diferentes tierras, o las diferentes categorías de tierras, a formar parte de ese patrimonio; y cómo igualmente salen de ese patrimonio o a través de qué modalidades salen de ese patrimonio.- De una manera genérica, al enunciar las cuestiones anteriores, me estoy refiriendo ni más ni menos que a los procesos de afectación y dotación de tierras. Sin embargo, si bien no se detallarán en esta exposición los procesos administrativos de afectación y dotación de tierras, sí abordaré algunas cuestiones que dentro de estos procesos pueden presentarse. De tal manera que vamos a referirnos, en primer lugar, al proceso de afectación de tierras a los fines de la Reforma Agraria, y dentro del orden de ideas expuesto, corresponde como ya he dicho, estudiar y analizar cuáles son los mecanismos que permiten que las diferentes categorías de tierras, pasen a formar parte del patrimonio del IAN.

De una manera genérica, o si se quiere también, en términos generales, al procedimiento o mecanismo que permite que una determinada extensión de terreno integre el fondo de tierras del Instituto Agrario Nacional, con el objeto de dotar de propiedades a los campesinos y trabajadores rurales, se le puede denominar proceso de afectación de tierras a los fines de la Reforma Agraria. Sin embargo, esta denominación amerita una explicación aún más precisa. En efecto, el término "afectación" se utiliza en el sentido de imponer o de imprimir a un bien, un determinado destino, o un determinado fin. Por ello, cuando se dice que una tierra está afectada a los fines de la Reforma Agraria, se está significando que tiene un especial destino, una especial vinculación al proceso de Reforma Agraria; es decir, un especial carácter, que lo vincula a ese proceso. Igualmente puede interpretarse de una manera más concreta el término de afectación, si por él se entiende el desprendimiento de un bien de

su antiguo titular o del patrimonio al cual pertenecía, para pasar al patrimonio de un organismo estatal. Bajo esta acepción, la nota característica ya no lo es el hecho de estar un bien vinculado a una tarea social, sino el desprendimiento de un inmueble de un patrimonio para integrar el patrimonio del Estado. Estos, pues, son los dos ángulos, los dos puntos de vista, bajo los cuales se ha interpretado el término afectación de tierras a los fines de la Reforma Agraria. Sin embargo, la última acepción es la más utilizada en la práctica, y es la que más aplicación tiene dentro del proceso de Reforma Agraria; de tal manera que se entiende por afectar, desprender un bien de un patrimonio e incorporarlo al patrimonio del IAN. En otras palabras, afectación, siguiendo la misma idea, implica el ingreso legal y material de una tierra al patrimonio del IAN. En todo caso, ambas acepciones están estrechamente vinculadas, ya que solamente podrá incorporarse al patrimonio del IAN, aquella tierra que tenga ese carácter de estar vinculada a la Reforma Agraria, es decir que legal y materialmente no podrán integrar el Fondo de Tierras para la Reforma Agraria, aquellas tierras que no tengan esa especial vinculación con dicho proceso de Reforma,

### 3.1. La afectación de tierras públicas.-

Siguiendo la perspectiva de destacar las relaciones que guardan los procesos de afectación de tierras y el Catastro Rural, interesa conocer concretamente cuáles son los procedimientos o mecanismos legales que permiten que una tierra, legal y materialmente, entre en el patrimonio del IAN. Dentro de ese proceso de afectación de tierras a la Reforma Agraria, se estudia, en primer lugar, la afectación de las tierras públicas, que constituyen el primer gran renglón, el primer gran rubro de bienes con los cuales se integra el Fondo de Tierras para la Reforma Agraria; por ello, dentro de ese proceso conviene examinar, en primer lugar, el proceso de afectación de las tierras públicas.

Como se ha visto, en principio todas las tierras de carácter rural pueden ser incorporadas o utilizadas para la Reforma Agraria, pero, sin embargo, esta regla se adecúa a ciertas prioridades, a ciertas jerarquías fundamentales en las diferentes categorías de tierras. En otras palabras, en principio, en Venezuela todas las tierras públicas o privadas pueden ser utilizadas para los fines de la Reforma Agraria, pero su afectación o su incorporación procede de acuerdo a un orden de prioridades.

En primer término, integrarán el fondo de tierras para la Reforma Agraria, las tierras del Estado y las tierras de los llamados entes públicos, denominadas por la Ley, genéricamente, "Tierras de las Entidades Públicas". O sea, que las primeras tierras que se incorporarán al patrimonio del Instituto Agrario Nacional, lo serán, antes que cualquier otra categoría de tierras, las tierras de las Entidades Públicas; en forma tal que cuando el Estado vaya a efectuar planes de dotación de tierras, deberá utilizar primero sus tierras, y después tierras de otra naturaleza. ¿Cuáles son esas tierras denominadas tierras de las Entidades Públicas? Ya las hemos señalado; pero, sin embargo, resulta conveniente indicar que la Ley las enumera en el Artículo 10 y, repitiendo esa enumeración, tierras de las Entidades Públicas son: En primer lugar, los baldíos, o sea aquellas tierras que no tienen dueño conocido. En segundo lugar, los fundos del dominio privado de la Nación, es decir, aquellas tierras que ha adquirido la Nación como cualquier particular. En tercer lugar, son tierras de las Entidades Públicas, los fundos pertenecientes a los Institutos Autónomos. Y, por último, integran las tierras de las Entidades Públicas, los fundos que hubieren ingresado al Patrimonio Nacional

.../...

con motivo de enriquecimientos ilícitos contra la cosa pública.

Existen otras tierras que igualmente están afectadas a la Reforma Agraria, pero que no entran en la categoría de tierras de las Entidades Públicas, tales como las tierras municipales, o sea, los Ejidos y demás bienes propios, y las tierras de los diferentes Estados en que se descompone la República, a las cuales se refieren los Artículos 11 y 12 de la Ley de Reforma Agraria.

Para comprender la idea de la afectación de las tierras públicas a los fines de la Reforma Agraria, no basta con proceder a enunciarlas, sino que es necesario, para aclarar aún más la idea, señalar el modo operativo que utiliza la Ley para incorporar las tierras referidas a la Reforma Agraria. El procedimiento e el mecanismo legal, mediante el cual se utilizan las tierras de las Entidades Públicas a los fines de la Reforma Agraria, se denomina "la afectación administrativa de pleno derecho".

Mediante este mecanismo, a partir de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, automáticamente y utilizando un término jurídico, de pleno derecho, quedaran vinculadas dichas tierras al proceso de la Reforma Agraria y como consecuencia de ello, sus titulares no pueden enajenarlas, gravarlas, ni arrendarlas, tal como lo dispone expresamente el Artículo 15 de la Ley mencionada.

Mediante la afectación administrativa, se ha pretendido definir el especial destino, o el especial vínculo que puede tener un bien en relación con una tarea de utilidad pública o de interés social. En efecto, cuando el Estado, para una tarea social, que bien puede ser la Reforma Agraria, o el problema de la vivienda, el turismo, o el desarrollo de una zona, prevea que va a tener que utilizar determinados bienes, previamente proceda a afectar a esas tareas, es decir, que a partir de esa determinación del Estado, los bienes están desde ese momento vinculados a determinadas actividades de carácter público o social. Tal afectación administrativa es de pleno derecho, en materia de Reforma Agraria, porque las tierras de las entidades públicas, a partir de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, automáticamente quedaran vinculadas al proceso agro-reformista, y tal vinculación es tan expresa, es tan automática, si se quiere, que después del 5 de marzo de 1960, fecha de promulgación de dicha Ley, los titulares de las tierras públicas, no pueden ya enajenarlas, ni gravarlas, ni arrendarlas.

En el caso concreto de los baldíos, que constituyen el grupo más importante de las tierras de las entidades públicas, y también en el caso específico de los fundos rústicos pertenecientes al dominio privado de la Nación, la afectación sólo se materializa a través de lo que se llama la transferencia por parte del Ejecutivo Nacional. Es decir, si bien la Ley, por un lado, les imprime a tales tierras ese especial carácter de afectarlas a los fines de la Reforma Agraria, sin embargo, la materialización de aquella afectación, o sea, su incorporación legal y material al patrimonio del Instituto Agrario Nacional, no se realiza sino cuando el Ejecutivo Nacional realice su transferencia al IAN. De tal manera, que no debemos caer en la confusión o en el error de decir que, porque los baldíos están afectadas a la Reforma Agraria, por ese hecho, pertenecen e son administrados por el IAN, por cuanto esa no es la interpretación que debe dársele a la afectación administrativa de pleno derecho de las tierras públicas, a los fines de la Reforma Agraria.

El IAN sólo podrá disponer de aquellas tierras y considerarlas incorporadas a su patrimonio, cuando les sean transferidas gratuitamente por el Ejecutivo -

Nacional. Tal transferencia gratuita la contempla expresamente el Artículo 18 de la Ley. Imperativamente, en este Artículo, el legislador impone al Ejecutivo la obligación de transferir sus tierras al Instituto Agrario Nacional; no sólo le prohíbe que las venda para otros fines, o las arriende, sino que igualmente lo obliga a transferirlas en forma gratuita al IAN. Con respecto a los otros bienes, es decir, los fundos rústicos pertenecientes a los Institutos Autónomos o que pertenezcan a las Municipalidades o los Estados, ya que la transferencia al Instituto Agrario Nacional no será necesariamente gratuita, sino que la propia Ley habla que deberá llegarse a arregles con sus titulares; es decir, que esto implica que necesariamente habrá una compensación, una contra-prestación económica, cuando se vayan a incorporar o a transferir al patrimonio del Instituto Agrario Nacional.

Con lo expuesto puede tenerse una idea clara de la problemática de la afectación de las tierras públicas a la Reforma Agraria, a los efectos de ver sus relaciones con el Catastro Rural; por lo que ahora debemos referirnos, dentro del proceso de afectación de tierras, a la afectación de tierras privadas, en la misma forma que lo hemos hecho con las tierras públicas, de una manera genérica y señalando sólo los lineamientos generales.

### 3.2. La afectación de tierras privadas a la Reforma Agraria.-

En Venezuela, cuando se afirma que determinada tierra privada o determinada propiedad privada, es afectable a los fines de la Reforma Agraria, se está significando que es susceptible de ser objeto de adquisición por parte del Instituto Agrario Nacional. Cuando a una tierra privada se la considera afectable, se quiere decir que el Instituto Agrario Nacional puede adquirirla; pero ello no significa que procede de inmediato su incorporación al patrimonio del Instituto Agrario Nacional. Ahora bien, hecha esta explicación de la peculiaridad que tiene la afectación en relación con las tierras privadas, debe señalarse que principalmente son dos las vías mediante las cuales se afectan o se adquieren tierras privadas a los fines de la Reforma Agraria por parte del Instituto Agrario Nacional. Una de ellas, es la adquisición amigable prevista en el Artículo 24 de la Ley de Reforma Agraria; y la otra vía de incorporar tierras privadas a los fines de la Reforma Agraria, lo constituye la expropiación agraria, contemplada en los Artículos 28 y 33 de la Ley de Reforma Agraria.

El primero de dichos medios, o sea, la adquisición amigable, no es otra cosa que la negociación directa y amistosa con los respectivos propietarios.- Generalmente es la compra-venta gestionada directamente y en forma amistosa; sin embargo, esto que parece tan simple, en materia de Reforma Agraria tiene una peculiaridad. En efecto, las tierras en general, ya sean las adquiridas amigablemente o por vía de expropiación, que afecte el Instituto Agrario Nacional, por expresa disposición de la Ley, en su Artículo 24, deberán ser económicamente explotables; y, por otro lado, su precio, o sea, su valor, deberá ser el resultado de una tasación o de un justiprecio que tendrá que realizarse de conformidad con lo previsto en el Artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria. Tal justiprecio resulta especial en razón de que para poder adquirir inmuebles a los fines de la Reforma Agraria, existen unas normas que consagran un avalúo de naturaleza muy específica diferente a la tasación que se hace para fines urbanos o fines industriales. De modo que si una tierra, de acuerdo con la clasificación que de ella se hiciere, no alcanzare a cuarenta puntos, legal y técnicamente se la considera como no explotable económicamente y, por lo tanto el Instituto Agrario Nacional no puede ni debe comprar, ni expropiar tierras que no alcanzaren tal puntua -



ción, y todo ello por un expreso imperativo legal.

La otra vía que puede utilizar el IAN para afectar tierras privadas a los fines de la Reforma Agraria o, en otras palabras, para incorporar tales bienes rurales a su patrimonio, lo es la expropiación agraria. Sin embargo, antes de seguir adelante, me voy a permitir hacer la siguiente observación: Dentro de los estudios de Política Agraria, se le ha dado mucha importancia, como un instrumento del cual puede servirse el Estado para realizar una verdadera Reforma Agraria, a una institución que no es nueva, sino que más bien es conocida, como lo es la expropiación. Pero, sin embargo, con dicha Reforma, la expropiación ha retomado un nuevo impulso que no se le había visto anteriormente. En efecto, hasta ahora nos habíamos acostumbrado a que el Estado expropiara tierras para construir una autopista; una carretera o un hospital, con lo cual se beneficiaba a toda una colectividad. Es más, con la expropiación, el Estado perseguía incorporar un bien, no precisamente para desincorporarlo después, sino para que ese bien permaneciera en su patrimonio. Por el contrario, cuando se va a utilizar la expropiación para esa tarea social de gran importancia como lo es la Reforma Agraria, surgen grandes dificultades, que han llevado a muchos Estados a reformar sus Constituciones, para poder permitir la expropiación dentro de la Reforma Agraria. Por ejemplo, tenemos el caso de Chile, que tuvo que reformar el Artículo 10 de su Constitución Nacional, para permitir un proceso de expropiación bastante rápido y el caso de Venezuela, ya que en su nueva Constitución de 1961, se eliminó la obligación de pagar previamente las tierras expropiadas y se permitió el pago por medio de Bonos. Pero, aún hay algo más que caracteriza la expropiación para fines de Reforma Agraria. En efecto, en esta materia no se habla de expropiación por causa de utilidad pública, sino de expropiación por causa de interés social, y ello porque el el Estado, al expropiar una tierra para fines agrarios, lo hace, no con el ánimo o intención de favorecer a toda una colectividad; sino a un grupo que, si se quiere, es más o menos extenso; pero que, entodo caso, no es toda la colectividad, como lo sería un grupo campesino. Es decir, ya la incorporación de un bien al patrimonio del Estado no va a beneficiar a toda la sociedad, sino a un grupo de personas determinadas, como en el caso concreto de la Reforma Agraria, donde se da el caso de que para beneficiar a un grupo de campesinos, de trabajadores rurales que solicitan tierras, el Estado las expropia. Por último, en la expropiación agraria, el Estado, por un lado, adquiere un bien y, por otro lado, lo desincorpora, es decir, el bien incorporado no permanece en el patrimonio del Estado, sino que éste lo desincorpora para distribuirlo entre otras personas; por ello se afirma que la expropiación agraria es un instrumento de la redistribución de la propiedad, precisamente porque el Estado adquiere tierras para redistribuirlas entre los campesinos.

Todas las características enunciadas hacen de la expropiación agraria una institución propia dentro del proceso de Reforma Agraria, muy diferente a la expropiación clásica por causa de utilidad pública, por lo que hoy día no se concibe un proceso de Reforma Agraria que no contemple a la expropiación agraria como un instrumento que permita afectar tierras privadas.

Pero, volviendo al tema que nos ocupa, o sea, el de estudiar la expropiación agraria como una forma de afectar tierras privadas, recordemos que, por regla general, sólo se permite la expropiación de los fundos que incumplan con la función social; y que, sólo por excepción, pueden expropiarse tierras que cumplan con dicha función. Sin embargo, aún la Ley impone al IAN, la obligación de tratar de llegar a un arreglo amistoso con los pro -

.../...

pietarios antes de acudir a la expropiación, y sólo si no logra dicho arreglo podrá ir a la vía de la expropiación; tal obligación la impone el Artículo 35 de la Ley de Reforma Agraria.

Ahora bien, cuáles son las tierras que pueden ser expropiadas. Para responder a esta pregunta, simplemente voy a hacer referencia a un Artículo - muy importante de la Ley, porque enumera las tierras que pueden ser expropiadas, y que expresamente califica como "tierras que no cumplen con la función social". Tales tierras, enumeradas en el Artículo 27 de la Ley de Reforma Agraria, son: En primer lugar, las tierras incultas; pero dentro de ellas la Ley especialmente señala a las de mayor extensión. De tal manera que en primer lugar, procederá la expropiación sobre las tierras incultas que tengan mayor superficie. En segundo lugar, las explotadas indirectamente, o sea, aquellas tierras dadas en arrendamiento, en aparcería, etc., que son las modalidades de explotación indirecta más conocidas en Venezuela. En tercer lugar, se señalan como tierras expropiables, a las no explotadas durante los cinco años anteriores a la introducción del respectivo juicio de expropiación. En cuarto lugar, son tierras que pueden ser expropiadas y que, por consiguiente, que no cumplen con la función social, las destinadas a parcelamientos rurales que no hubieren sido desarrolladas, o no se hubieren desarrollado en ellas los parcelamientos proyectados. En último lugar, son tierras expropiables por no cumplir con la función social, las tierras agrícolas dedicadas a la ceba de ganado en forma extensiva. Estas tierras constituyen los fundos que, por regla general, pueden ser expropiados o incorporados al patrimonio del IAN; sin embargo, ya se señaló que, por vía de excepción, procede la expropiación sobre otras tierras privadas, aunque no estuvieren dentro de la clasificación que trae la Ley, cuando no hubiere otro recurso para resolver un problema agrario de evidente gravedad, y siempre que no existieren tierras públicas, o que se hubieren agotado las tierras privadas afectables ordinariamente a los fines de la Reforma Agraria. Igualmente, debe recordarse que también pueden ser expropiadas tierras productivas, cuando tales tierras representen un obstáculo para el establecimiento de una organización agraria en un sitio determinado. Estos dos últimos casos a los cuales me he referido, como puede observarse, constituyen excepciones a la regla general.

Lo afirmado hasta ahora, en relación con la incorporación de tierras a la Reforma Agraria, permite tener claros los procesos de afectación de tierras públicas y de tierras privadas a dichos fines reformistas; pero igualmente debe recordarse que, además de tales procesos, existe uno mediante el cual el Estado desincorpora las tierras que ha afectado, precisamente para cumplir con la tarea que tiene asignada en materia de Reforma Agraria; por ello habremos de referirnos muy brevemente al proceso de dotación de tierras.

#### 4.- El proceso de dotación de tierras.

Incorporada una tierra al patrimonio del Instituto Agrario Nacional, éste debe proceder a distribuirla entre los campesinos y trabajadores rurales que la hubieren solicitado previamente. Este acto del Organismo de la Reforma Agraria, de entregar una tierra a un grupo de población o de entregar una parcela a un individuo, se denomina, específicamente, adjudicación de tierras y, genéricamente, dotación de tierras. Sin embargo, tal acto no es un acto aislado en sí, ni constituye un acto oficioso del Instituto Agrario Nacional; sino que, por el contrario, es un acto que ha sido instado por los interesados, a través de un procedimiento administrativo denomina-

.../...

do "Procedimientos de las Dotaciones", por lo que puede afirmarse, sin lugar a dudas, que en nuestra legislación no existen las dotaciones de tierras de oficio, como ocurre, por ejemplo, en Bolivia. En Venezuela, la dotación de tierras siempre va precedida de una instancia de los interesados, manifestada a través de un procedimiento especial administrativo, llamado, como se ha dicho "Procedimientos de las Dotaciones", previsto en los Artículos 93 a 99 de la Ley de Reforma Agraria.

Por otra parte, las dotaciones no solamente implican la entrega de tierras, sino que igualmente comprenden la asistencia técnica y crediticia, tal como la aclara el Artículo 57 de la citada Ley. Dotación, utilizando el término genérico no sólo significa la entrega de la tierra ya que supone también la prestación de la asistencia técnica y crediticia requeridas. Ahora bien, desde un punto de vista más concreto, más específico, según que la tierra se entregue a un individuo o a un grupo de población, la dotación podrá ser individual o colectiva; pero, en todo caso, ya sea que se adjudique en forma colectiva o individual, siempre tendrá que hacerse en propiedad a título gratuito u oneroso, por una especial determinación de la Ley de Reforma Agraria en su Artículo 61. Tales propiedades, además, se otorgan bajo ciertos requisitos que esquemáticamente pueden enunciarse como el deber de usarlas, el deber de explotárlas correctamente y el deber de mejorarlas. Estos requisitos se encuentran señalados en otros términos en el Artículo 83 ejusdem. Por último, existe un principio que es cardinal y determinante dentro de nuestra Ley de Reforma Agraria y por consiguiente dentro de nuestra Reforma Agraria, cual es el de que las dotaciones de tierras deben realizarse preferentemente en los lugares donde habitan o trabajan sus futuros beneficiarios y sólo por causas extraordinarias pueden efectuarse en otros lugares. De modo pues, que el criterio preferencial que debe tener en cuenta el Estado al efectuar las dotaciones, es el de atender al sitio de trabajo o de habitación de sus solicitantes. Este principio ha sido llamado por algunos estudiosos de la materia, "principio anti-colonizador". Finalmente, las situaciones excepcionales que permiten que la dotación se realice fuera del lugar de habitación o de trabajo, se encuentran específicamente señaladas en los Artículos 69 y 70 de la Ley de Reforma Agraria. En efecto, cuando así lo impusiere la existencia de un problema conservacionista, que no permita que la dotación se efectúe en ese sitio, por excepción puede realizarse en otro lugar y el grupo de población tendrá que aceptar su traslado obligatoriamente, mientras que la otra excepción atiende a la no existencia de tierras públicas o tierras privadas afectables a la Reforma Agraria en el sitio de habitación o de trabajo, situación en la cual, también por excepción, la dotación podrá efectuarse en regiones próximas o cercanas.

Para terminar con estas nociones generales acerca de la dotación de tierras, resulta conveniente aclarar que las propiedades que ellas originen, son propiedades revocables, y, en este sentido, no son definitivas y no son absolutas; sino que, por el contrario, el Estado tiene la facultad o la posibilidad de revocarlas si sus titulares no atienden a las condiciones que la Ley establece para su ejercicio. De tal forma que si el Estado aplica este recurso de revocar o declarar extinguida una dotación, revertirán por esa declaratoria a su patrimonio las propiedades entregadas en dotación.

.../...

5.- Importancia del Catastro Rural en los procesos de afectación y dotación de Tierras. -

5.1. Características del Catastro Rural en Venezuela. -

Hasta ahora nos hemos venido refiriendo a los procesos de afectación y dotación de tierras, por lo que una vez aclarados tales conceptos, resulta conveniente que nos refiramos a la importancia que tiene el Catastro Rural, para la ejecución de uno u otro proceso.

El Catastro Rural, en Venezuela, y desde un punto de vista legal, y limitado a sus relaciones con los procesos de afectación y dotación de tierras, debe comenzar por un inventario de las tierras y aguas, públicas, estatales, municipales y privadas. Este primer cometido del Catastro Rural, lo establece muy claramente en forma expresa, la Ley de Reforma Agraria, en su Artículo 52. El Catastro Rural en Venezuela, pues, comenzará por realizar un inventario de la serie de recursos naturales apropiados o de los particulares y de los que se encuentren en manos del Estado. En este sentido es consecuente la Ley, al señalar como uno de los fines muy concretos del Catastro, el examen de títulos y planos e igualmente, las verificaciones sobre la extensión y linderos de las propiedades rurales.

Además de ese cometido de inventariar la serie de recursos naturales renovables, la Ley de Reforma Agraria en su Artículo 54, señala al Catastro Rural, como otro de sus objetivos, el de dar a conocer las tierras incultas u ociosas existentes. De modo que en Venezuela, el Catastro no implica sólo un inventario de la serie de recursos naturales, ya sean tierras, aguas o bosques; sino que también la Ley se preocupa por atribuir al Catastro como objetivo el señalar específicamente la existencia de tierras incultas u ociosas. Esto es importante; por cuanto vemos que las primeras tierras que van a ser destinadas a la Reforma Agraria, son precisamente aquellas que se encuentren incultas u ociosas.

El Catastro tiene otras finalidades muy importantes, que en un sentido exceden del aspecto meramente físico. En efecto, según una especial determinación de la Ley de Reforma Agraria, los trabajos catastrales se emprenderán, además, para coayudar a la ejecución de planes agrarios, es decir, serán instrumentos auxiliares de los planes que en esta materia tenga el Estado. Igualmente, los trabajos catastrales se emprenderán y serán una ayuda más, para la reclamación de los terrenos baldíos y de propiedad nacional que estén indebidamente ocupados. Y en tercer lugar, los trabajos catastrales se realizarán para facilitar a los propietarios la inscripción de sus fundos en el Registro de la Propiedad Rural, que funciona en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas. Como puede verse, estas finalidades exceden más allá del aspecto meramente físico del Catastro y se encuentran señaladas expresamente en los Artículos 169 y 171 de la citada Ley. De tal manera, que el Catastro no solamente está concebido desde un punto de vista meramente físico, sino que también se concibe como un instrumento auxiliar de otras tareas importantes, como lo son, la ejecución de planes agrarios, la reclamación de tierras baldías o nacionales indebidamente ocupadas, y la facilitación de la inscripción de los predios en el Registro de la Propiedad Rural.

En tal virtud y en razón de los diferentes objetivos que se señalan al Catastro Rural en Venezuela, se lo ha llegado a calificar como "un instrumento racional para conducir con eficacia y conocimiento de causa, una política de tierras". Esta calificación especial del Catastro, de ser un instrumento ra-

cional al servicio de una política de tierras, la señala el Dr. José María Franco García en una obra determinada "El Registro de la Propiedad y el Catastro Parcelario en Venezuela y Colombia", publicada por la Universidad de Los Andes, Mérida. Esta es una obra que no sólo contiene una serie de adquisiciones jurídicas de altura, sino que igualmente en ella se señalan datos estadísticos y se centienen gráficos acerca de una serie de cuestiones que se han presentado con la ejecución del Catastro en Venezuela. Repito - pues, que en virtud de la serie de finalidades y objetivos que se señalan al Catastro en Venezuela, se le ha definido, por el autor citado, como un instrumento racional para conducir con eficacia y conocimiento de causa una política de tierras en Venezuela. Esta es una afirmación muy importante, - porque vincula estrechamente el Catastro a lo que podría ser una verdadera y real política de tenencia por parte del Estado Venezolano.

En resumen, pues, el Catastro Rural en Venezuela tiene asignado los siguientes fines: en primer lugar, la identificación nacional de bienes; en segundo lugar, la determinación del derecho de cada uno en lo que se refiere a la tenencia de la tierra; y, en tercer lugar, la inscripción de todos los fundos en el Registro de la Propiedad Rural. De tal manera que el Catastro en Venezuela, tiene finalidad inventarial, auxiliar de la determinación de los derechos, en relación con la propiedad de la tierra, y finalidades registrales. Sin embargo, y este es un dato muy importante en materia de Catastro, a partir del 2 de Marzo de 1967, el Catastro Rural en Venezuela tiene asignada otra finalidad más, como es la de realizar avalúos de las tierras públicas y privadas, de los bosques y demás recursos naturales renovables. Esta nueva y significativa finalidad se le atribuye al Catastro Rural en el Artículo 35 del Reglamento de dicha Ley, que fue dictado precisamente el 2 de marzo de 1967. Con esta nueva finalidad, se le está reconociendo también al Catastro su importancia como instrumento de una adecuada política fiscal, que pueda servir de base, a su vez, para la implantación en Venezuela del Impuesto Predial. Tal Impuesto está previsto en el Artículo 20 de la Ley de Reforma Agraria; sin embargo, aún no ha sido implantado en Venezuela, y algunos sectores muy importantes lo consideran necesario.

## 5.2. El Catastro Rural como instrumento de una política de tierras en Venezuela.

Calificado el Catastro como un instrumento al servicio de una política de tierras, aparecen desde ya sus estrechas relaciones con los procesos de afectación y dotación de tierras, porque no solamente desde el punto de vista técnico, económico o administrativo, sino también desde un punto de vista legal, en Venezuela no puede hablarse actualmente de política de tierras, sin que se comprendan en ella, las tareas de afectación y dotación de tierras dentro de un proceso de reforma agraria. Por ello, si se define el Catastro como un instrumento al servicio de una política de tenencia, surgen desde ya las relaciones estrechas y los vínculos también muy estrechos, entre el Catastro y aquellos procesos. En efecto, al analizar la composición del Fondo de Tierras para la Reforma Agraria, o sea, del Patrimonio del IAN, vemos cómo el primer gran rubro o el primer gran renglón de dicho Fondo lo componían las tierras de las Entidades Públicas. Igualmente señalábamos que el segundo gran renglón lo integraban las tierras privadas improductivas, y que por tal hecho eran consideradas afectables a los fines de la Reforma Agraria. Con estas tierras de las Entidades Públicas y las tierras privadas afectables a la Reforma Agraria, el Estado debe comenzar a realizar tal proceso, para así cumplir con el cometido que le impone la Constitución Nacional. Ahora bien, dado que uno de los principales objetivos del Catastro es precisamente el dar a conocer tanto las tierras del Estado, de

.../...

las Municipalidades, de los Estados, Institutos Autónomos, así como las de los particulares, y las tierras incultas u ociosas y, más específicamente todavía, determinar los baldíos o los Bienes Nacionales indebidamente ocupados, puede perfectamente concluirse que, en la medida dentro de la cual avance la ejecución del Catastro los procedimientos de afectación, tanto de las tierras públicas como privadas, se realizarán en una forma más acelerada y más breve. Es decir que, dado este primer gran objetivo del Catastro, de identificar las tierras en nuestro País por un lado, y por otro lado, el de señalar especialmente las tierras incultas u ociosas, aparece la estrecha vinculación que los procesos de afectación de las tierras, tanto públicas como privadas, tienen con el Catastro; sobre todo, en materia de afectación de tierras públicas, en razón de que el Catastro va a determinar la existencia de baldíos y cuáles de ellos están ocupados indebidamente.

Consciente de esta estrecha vinculación entre el proceso de afectación de tierras y el Catastro Rural, el legislador venezolano indica que el Catastro debe comenzar en forma progresiva, por aquellas zonas o Estados en donde existan o se presenten más agudamente conflictos agrarios, tal como lo determina especialmente el Artículo 56 de la Ley de Reforma Agraria. Al señalar el legislador que precisamente debe comenzarse el Catastro en aquellas zonas donde existan el mayor número de conflictos agrarios, puede deducirse evidentemente, que es con el fin de que el Estado pueda resolverlos, vale decir, de afectar tierras a los fines de crear nuevas propiedades. Sin embargo, dado que la práctica ha demostrado que el Catastro no adelanta lo suficiente como para facilitar los procesos de afectación de tierras, la Ley admitió expresamente que el levantamiento del Catastro no constituía en ningún caso una condición previa, necesaria para la ejecución de la Reforma Agraria. Esto lo establece muy claramente la Ley, en su Artículo 56, Aparte Último. Es decir que, a pesar de que al legislador no se le escapó la importancia del Catastro en la solución de los conflictos agrarios, vale decir, en los procesos de afectación de tierras para los fines de su dotación, sin embargo, fue realista al contemplar que el Catastro no avanzaba lo suficiente, de manera que permitiera la solución de esos conflictos igualmente de una manera rápida. Por lo tanto, declaró de que no es imprescindible que exista previamente un Catastro en una zona o región, para que comience a aplicarse la Reforma Agraria.

Dentro de este orden de ideas, en realidad, la lentitud del Catastro en Venezuela es sorprendente, en efecto, a partir de la Ley de Reforma Agraria de 1960, año durante el cual se creó la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y de Aguas, fue cuando empezó verdaderamente a realizarse el Catastro. Durante el período de tiempo que desde 1960 a 1967, en casi ocho años, estimando que la superficie agrícola de Venezuela está representada por unos cuarenta millones de hectáreas, anualmente la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y de Aguas, ha venido identificando una superficie de un millón de hectáreas; lo cual significa que el sólo catastro preparatorio, o si se quiere físico, llevaría un período de 30 a 40 años, en razón de que en aquellos ocho años se han inventariado solamente ocho millones de hectáreas. Este dato es importante para comprender por qué no podía establecerse el Catastro como una condición previa para ejecutar la Reforma Agraria, ya que habríamos tenido que esperar a que estuviera listo el Catastro Preparatorio, o sea, unos 30 o 40 años. Igualmente, para ahondar en esta idea de la lentitud con que marcha nuestro Catastro, si tomamos en cuenta los datos aportados por el Censo Agropecuario de 1961 y se estima en 321.000 el número de unidades agrícolas existentes en Venezuela, y si atendemos el número de propiedades que se lograrán identificar durante ese mismo período de tiempo, o sea ocho años,

.../...

encontraremos que solamente fueron identificadas 16.480 propiedades. Este dato permite estimar en 40 años o más, el período de identificación sólo de las unidades agrícolas. En realidad, este poco desarrollo del Catastro en Venezuela, además de que no ha existido una verdadera política de Catastro, se debe fundamentalmente a la escasa asignación presupuestaria de que ha disfrutado la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y de Aguas. Anualmente se puede estimar en dos millones y medio de bolívares su presupuesto, en términos globales. Debido a esto, por ejemplo, sólo se han podido instalar once oficinas subalternas de Catastro en todo el país, las cuales y teóricamente deberían realizar el catastro previo en las diferentes zonas donde han sido instaladas, pero cuyo resultado ya hemos visto es muy precario, y no pueden aportar mayor cosa al proceso de afectación de tierras a los fines de la Reforma Agraria.

El poco impulso pues, que ha recibido el Catastro en Venezuela, los escasos recursos con que ha contado, no han permitido, como puede deducirse, que sobre todo los procesos de afectación de las tierras públicas o de las tierras del Estado, se realizara con la urgencia y la celeridad que la Reforma Agraria requiere. En este sentido, puedo señalarles por ejemplo, cómo en el mismo período que hemos indicado de 1960 a 1966, se transfirieron sólo baldíos al Instituto Agrario Nacional, mientras se encontraban en tramitación 74 baldíos más para su adjudicación a dicho Instituto; y para el año 1967 se encontraban en tramitación para adjudicar también al IAN 22 más; es decir, que el proceso de transferencia de baldíos marcha muy lentamente y en parte, porque no se pueden identificar en algunos casos, ni determinar su extensión ni sus verdaderos linderos en otros. Un ejemplo ilustra mejor la afirmación que he hecho en relación al Catastro en Venezuela, de que por no haber marchado en una forma más acelerada, el proceso de afectación de tierras públicas no ha sido lo suficientemente rápido. En efecto, por el Decreto N° 192 del 3-11-64, se transfirieron al IAN un conjunto numeroso de baldíos ubicados en diferentes Distritos de los Estados de la República; pero aún no ha sido posible ejecutar dicho Decreto y, en consecuencia, no se han materializado las transferencias que tal Decreto ordena realizar al IAN, precisamente por no haber podido identificarse los baldíos que se dice se transfieren por dicho Decreto, todo lo cual ha restado un grueso renglón de nuevas tierras al fondo de tierras para la Reforma Agraria.

En relación con la afectación de tierras privadas a la Reforma Agraria, la importancia del Catastro también es fundamental, por cuanto permite al Estado, entre otras cosas, conocer cuáles son las tierras privadas que prioritariamente debe comenzar a afectar y quiénes son sus titulares; e igualmente cuáles son los usos a que están sometidas dichas tierras. Esto puede verse claramente en el Artículo 12 del Reglamento de la Ley de Reforma Agraria, el cual dispone que el IAN puede solicitar del Catastro, con la finalidad de establecer las prioridades en materia de afectación de tierras privadas y con el objeto de determinar quiénes son los titulares o los usos a los cuales están destinadas, una certificación que le sirva de presunción a los fines de fundamentar la relación expropiatoria y de determinar sus titulares, constancia que debe expedir la Oficina de Catastro respectiva, en un término breve. Dentro de este mismo orden de ideas, cabe destacar igualmente la poca ayuda que ha significado el Catastro para los procesos de afectación de tierras privadas. En efecto, ya señalábamos que, si consideramos en 321.000 las Unidades Agrícolas existentes en Venezuela, sólo se han identificado, como le dije, 16.480 fundos y, aún más, solamente se había logrado la inscripción en el Registro de la propiedad Rural de únicamente 9.462 títulos. De esta forma puede notarse cómo el Catastro ha prestado muy poca ayuda en materia de afectación de tie-

.../...

rras privadas, lo cual ha traído como consecuencia, por ejemplo, el que se a larguen los litigios en los juicios de expropiación, precisamente porque se discute si una tierra está afectada prioritariamente o no a la Reforma Agraria, y entonces será el Juez quien tendrá que decidir en definitiva si en re alidad la tierra en cuestión ha debido ser afectada o no. Esto ha ocurrido precisamente por cuanto el IAN, al expropiar una tierra privada, desconoce o no tiene clara la situación de una zona o región en relación a si existen - tierras públicas que ha podido afectar, o si existen otras tierras privadas que estaban incluidas como las primeras afectables dentro del orden priorita rio que señala el Artículo 27 de la Ley de Reforma Agraria. Por eso, la de fensa ya clásica de los propietarios cuando se ven sometidos a un juicio de expropiación, es la de plantear que su propiedad no puede ser afectada, porque hay otras tierras que prioritariamente y legalmente deben ser utilizadas antes que la suya.

Todas estas circunstancias llevan a señalar la utilidad del Catastro, no so lamente en el proceso de afectación de tierras públicas, sino en el de afec tación de tierras privadas. En efecto, cuando el IAN pueda acudir a la Ofi cina de Catastro y, obtener allí un conocimiento claro de toda una zona o re gión, para determinar cuáles son las tierras públicas, dónde están las tie rras incultas u ociosas privadas y cuáles son las tierras productivas, avan zarán con mayor prontitud los procesos de afectación..

Por todo lo anterior puede concluirse que, dado que conceptualmente el Catas tro ha sido concebido como un instrumento de la política de tenencia, tal co mo se ha venido ejecutando no está cumpliendo incluso con los cometidos que le señaló el legislador y, en este sentido, dadas sus relaciones estrechas, los procesos de afectación de tierras, tanto públicas como privadas, por un lado, no marchan con la velocidad que deberían marchar y, por otro lado, no se vienen efectuando precisamente en aquellos lugares donde los problemas agrarios sean más graves y urgentes; y, por último, en razón de que el Catas tro, tal como se ha realizado, no permite conocer dónde y cómo se encuentran las tierras del Estado o las tierras nacionales, no se han podido incorporar al desarrollo del país ingentes cantidades de tierras que podrían ser destinadas a tales fines.

### 5.3. El Catastro Rural y su relación con el proceso de la dotación de tierras.-

Todavía queda algo más que decir, no ya en relación con el proceso de afecta ción, sino con referencia al proceso de dotación de tierras, y a este respec to puede afirmarse que la incorporación de tierras al IAN, como veíamos, se hace con la finalidad de repartirlas o distribuir las entre los campesinos o trabajadores rurales que las hayan solicitado. Esto implica que el Ente en cargado de ejecutar la Reforma Agraria, al adjudicar las tierras que ha in corporado a su patrimonio, lo deba hacer garantizando la propiedad que adju dica, identificando las tierras y, por último, estableciendo claramente la - diferencia entre las diversas propiedades que vaya a adjudicar o dotar. Ade más, el Organismo ejecutor de la Reforma Agraria, a fin de controlar el uso y - el ejercicio de esas nuevas propiedades, debe tener un registro de cada una de ellas, de manera que se haga fácil la identificación de las parcelas, la deter minación de sus titulares, y que permita fácilmente ubicarlas. Todos - estos cometidos que les he señalado, que deben tenerse presente cuando se va yan a adjudicar tierras o realizar dotaciones, son propios del Catastro Ru ral. Sin embargo, para tener clara la problemática relativa a estas cuestio nes, debe hacerse una referencia, aunque sea muy breve, al problema de la - titulación y del registro de las adjudicaciones de tierras.

.../...



### 5.3.1. Titulación y registro de las adjudicaciones de tierras.-

Resuelta favorablemente una solicitud de dotación de tierras, según lo dispone el Artículo 75 de la Ley de Reforma Agraria, el IAN deberá extender al adjudicatario el título de propiedad correspondiente. Por su parte, el Artículo 98 de la misma Ley estipula que los linderos definitivos no se establecerán sino una vez que, dentro del término de un año, se realicen los estudios que deberá practicar constantemente el IAN. Esto implica que el título que se extiende a los adjudicatarios es originalmente provisional; sin embargo, en una y otro título, ya sea el provisional o el definitivo, o sea el que se otorga transcurrido el término de un año y al cual se refiere el Artículo 98, se deberán determinar claramente los linderos y se deberán llenar además los requisitos exigidos por la Ley de Registro Público. Por otro lado, el Artículo 66, si bien no trata de la materia relativa a los títulos de propiedad, contiene una mención al título provisional; y esto es curioso, porque ni en el Artículo 75, que trata del título de propiedad, ni en el Artículo 98, que dispone que en el título respectivo se deberán indicar los linderos definitivos, se hace referencia alguna a la existencia de un título provisional y, sin embargo, en un Artículo que nada tiene que ver con la titulación, como es el Artículo 66, pero que sí tiene que ver con el valor de las parcelas, se menciona un título provisional. De tal manera que, coordinando los Artículos 75, 98 y 66, puede llegarse a la conclusión de que existen dos fases o dos momentos en la titulación: un título provisional, cuya duración es de un año, y un título definitivo, que se otorga a partir del año. Estos títulos, por otro lado, deben llenar los requisitos que exige la Ley de Registro Público para cualquier documento que se refiera a inmuebles. Tales títulos, ya sean el provisional o el definitivo, según lo dispone la Ley de Reforma Agraria en el citado Artículo 75, deberán inscribirse en los Libros de Registro Agrario que lleva el IAN y en la Oficina Subalterna de Registro Público correspondiente.

Igualmente, y como nuevos propietarios que son los adjudicatarios de tierras o los beneficiarios de dotaciones, deberán inscribir sus títulos en el Registro de la Propiedad Rural, que funciona en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas o en las Oficinas Subalternas de Catastro en donde se hubiere establecido dicho Registro. Esta obligación de los adjudicatarios de tierras, de inscribir su título en el Registro de la Propiedad Rural, aparece en el Artículo 53 de la Ley de Reforma Agraria y, más claramente, en el Artículo 171 de la citada Ley. Sin embargo, como esos Artículos sólo hablan de los propietarios en general, alguien ha planteado la pregunta de si los adjudicatarios están obligados a inscribir sus títulos en el Registro de la Propiedad Rural. A esto se responde citando un Artículo del Reglamento de la Ley de Reforma Agraria, el Artículo 77, donde se establece que sólo se concede el beneficio de solicitar tierras adicionales a las ya adjudicadas, a aquellos adjudicatarios que llenen ciertas condiciones, entre otras, la de haber inscrito sus parcelas en el Catastro Rural. Es decir, que si bien algunos dudan que los Artículos 53 y 171 de la Ley de Reforma Agraria establecen la obligación para los adjudicatarios de inscribir sus parcelas en el Registro de la Propiedad Rural, el Artículo 77 del Reglamento aclaró esta duda, cuando concede el beneficio de solicitar una dotación de tierras adicional a aquellas personas que, entre otras condiciones hayan inscrito precisamente su parcela en el Catastro Rural. De manera que no hay duda al respecto y, en consecuencia, el adjudicatario deberá inscribir también su título en la Oficina de Registro de la Propiedad Rural que funciona, como he dicho, en las Oficinas Subal-

.../...

ternas que tiene la Oficina de Catastro de Tierras y Aguas en las diferentes jurisdicciones de la República.

Ahora bien, ocurre que el nuevo titular de la propiedad surgida de la Reforma Agraria, a diferencia del propietario común o clásico, que sólo tiene que inscribir su título por ante el Registro Público, debe inscribirlo además en el Registro Agrario, que funciona en el IAN, que no tiene un valor jurídico, y en la Oficina Subalterna de Registro Público, que funciona en las cabeceras de los Distritos y, todavía más, tiene que llevarlo a inscripción en el Registro de la Propiedad Rural, que funciona en las Oficinas Nacionales de Catastro. Es decir, que tiene que inscribir su título en tres Registros diferentes. Esto pudiera llevar a pensar que esa triple inscripción le daría al adjudicatario mayor seguridad jurídica y que, por lo tanto, es beneficiosa; pero en la práctica no es así. En efecto, la inscripción en el Registro Agrario del IAN, sólo tiene un valor estadístico; la inscripción en el Registro de la Propiedad Rural del Catastro Rural, tiene efectos únicamente administrativos y algunos legales muy reducidos, y también efectos estadísticos; y, por último, el único que le da una seguridad al nuevo adjudicatario sobre su propiedad, es la inscripción en la Oficina Subalterna de Registro Público. Sin embargo, el hecho de tener que protocolizar o inscribir su título en tres Oficinas de Registro diferentes, de las cuales una sola inscripción le da garantía, indica lo engorroso que resulta en la práctica la titulación de las nuevas propiedades.

Pues bien, la necesidad de conocer, de identificar las tierras de su patrimonio, así como también las propias labores de parcelación, obligaron al IAN a comenzar un Catastro independiente, sin que hubiere existido una cooperación o una integración con los planes catastrales nacionales. La política catastral del IAN, por otro lado, se ha orientado solamente en líneas generales a hacer un reconocimiento y un deslinde de sus tierras, con el objeto de permitirle la realización de actos de disposición sobre sus propiedades. Sin embargo, se ha insistido mucho en la necesidad de que ambos organismos, la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y de Aguas y el IAN, coordinen sus trabajos y que, sobre todo, la labor del IAN se integre dentro de los planes de la Oficina Nacional de Catastro. Ultimamente se ha tratado de realizar tal integración, y el IAN ha orientado recientemente su catastro en el sentido de que no sea un simple reconocimiento o deslinde de sus tierras, sino que alcance otros objetivos; es decir, se le ha querido dar un carácter más integral, pero hasta ahora no ha marchado aún lo suficiente hacia esa integralidad.

Repito, que el IAN ha realizado grandes inversiones en la elaboración de un material básico, con el objeto de hacer un inventario de sus recursos, de sus tierras; pero su catastro no ha sido completo ni integral. Esto trae, entre otros inconvenientes, los retardos en las propias labores de titulación o adjudicación de tierras, y si se han asentado familias campesinas en grandes cantidades, la titulación sin embargo, marcha muy lentamente, en parte, porque cuando se va a titular, se debe tener precisión sobre las tierras, la extensión, los linderos y la superficie que se vaya a adjudicar y, en muchos casos, el IAN tiene que realizar trabajos previos de una complejidad tan tremenda que ocasionan que la titulación marche muy lentamente.

Desde otro punto de vista, el IAN, a través de su Registro Agrario, ha pretendido controlar las adjudicaciones de tierras que realiza; pero tal Registro ha funcionado muy rudimentariamente y de una manera muy ineficaz.

tratando de identificar las parcelas en relación a los asentamientos, y tratando de mantener un registro de los ocupantes o de los parceleros o adjudicatarios. Pero, puede afirmarse, sin lugar a dudas, que el IAN no tiene registrada en la actualidad la totalidad de las 100.000 familias en que se estiman las familias asentadas por la Reforma Agraria, ni tiene un control sobre los 45.000 títulos en que se ha estimado los títulos otorgados. De tal manera que el Registro Agrario no cumple ninguna función actualmente, y por ello se ha pensado, no solamente en reformarlo, sino en instrumentarlo a través de un Decreto Reglamentario del Artículo 75 de la Ley de Reforma Agraria, para darle validez jurídica a los actos que presencie el Registrador Agrario, con lo cual los adjudicatarios podrían inscribir directamente sus títulos en la Oficina Subalterna de Registro Público, sin necesidad de que tengan que pasar por un Juez o un Notario, para autenticarlo previamente.

Esta última falla que he señalado en relación con el Registro Agrario, ha planteado serios inconvenientes que me voy a permitir simplemente enunciar, tales como la venta indiscriminada de parcelas o bienhechurías en tierras del IAN y la presencia de un fenómeno regresivo, como lo ha sido la reconstrucción de grandes propiedades, por esa venta indiscriminada a terceras personas, distintas de aquellas a quienes se les habían adjudicado. Igualmente, en casos aún más extremos, ha ocurrido la ocupación indebida de tierras del IAN por parte de particulares y, por último, los continuos litigios entre los propios ocupantes o parceleros por causa de las extensiones que les han sido adjudicadas. Por todo ello, se impone una verdadera política catastral de carácter integral por parte del IAN, que no solamente facilite y garantice los procesos de dotación de tierras dentro de una mayor brevedad y seguridad, sino que también permita disponer al IAN de todos sus recursos; pero tales planes, como ya lo he hecadvertido, deben coordinarse, deben integrarse, a los planes que tenga la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y de Aguas.

De todo lo hasta ahora expuesto, podrá deducirse que el examen y el análisis de las cuestiones que hemos abordado, llevan a ver de una manera determinante al Catastro dentro de la Reforma Agraria; de tal forma que ya no se puede pensar en demorar más el que en Venezuela se propugne una verdadera política en materia de Catastro, incluso el que se elaboren planes en materia de Catastro. No debe demorarse más la implantación de una verdadera política catastral en Venezuela y, por último, lo ideal sería que el Catastro, dentro de estos planes de Reforma Agraria, llegara a tener validez jurídica, para que pueda parangonarse al Registro Público, de tal manera que la Cédula Catastral que expida la Oficina de Catastro tenga la validez de un verdadero título y, en este sentido, se le estaría dando seguridad, no solamente a los propietarios privados, sino también al adjudicatario de tierras, con lo cual la utilización del Catastro en los procesos de dotación de tierras sería mucho mayor y más determinante.



## LAS DOTACIONES EN LA REFORMA AGRARIA

Ing° Agr° Juan M. Guevara Benzo

La Reforma Agraria consiste, fundamentalmente, en el cambio de las estructuras agrarias vigentes, lo cual implica la transformación, no sólo del status actual de la tenencia de la tierra, sino la de todos aquellos factores que impiden o frenan el desarrollo de la población campesina. Pero, al indicar que se trata de un cambio, debemos entender igualmente que en él está envuelta la idea de crear una nueva estructura que permita la participación activa, eficiente y consciente de todo el campesinado y de todos los integrantes del medio rural que actualmente se encuentran al margen de los procesos de desarrollo político, social y económico del país. En este sentido, debemos considerar dos aspectos del proceso: la afectación y la dotación.

La afectación es el paso inicial que permite la incorporación de las tierras, tanto del sector público como del privado, al proceso de Reforma Agraria. La misma debe incidir principalmente sobre aquellas tierras donde exista presión campesina y en donde la propiedad esté concentrada en pocas manos. El aspecto de la afectación no es objeto de esta charla y solamente lo he mencionado para enmarcar el proceso de la dotación.

La dotación es, por su parte, la que va a permitir la creación de esa nueva estructura que es fundamental en el proceso de Reforma Agraria, e insiste en que la dotación es precisamente la base, entendiendo como tal, no una simple entrega de tierra, sino la dotación al campesinado de todos los elementos esenciales para lograr su incorporación y su participación en dicho proceso. No podemos limitar el programa de dotaciones al simple hecho de la entrega de la tierra. Ya la Ley Agraria lo señala en una forma concreta, cuando puntualiza que el proceso de dotación no consiste solamente en la entrega de tierra, sino también en la facilidad o la posibilidad de la obtención de los créditos, la posibilidad de la obtención de la asistencia técnica, de la vivienda, de las infraestructuras físicas necesarias para que dichas tierras puedan ser trabajadas y puedan incorporarse a la producción. Pero yo no me detendría simplemente en este aspecto; creo que es necesario que este proceso de dotación vaya aún mucho más allá, porque realmente la simple entrega de esos recursos, si no está concebida dentro de una estructura, dentro de un proceso de transformación estructural, realmente no va a resultar sino en un simple paliativo. De ahí que el proceso de dotación debe ser considerado con una mayor amplitud; la dotación consiste en sí misma, repito, en crear la posibilidad para que el campesino desarrolle la tierra, para que se desarrolle lo fundamental, que es el hombre mismo, y para que ese hombre pueda tener acceso a todo el proceso de desarrollo.

Para llevar la conversación en una forma lo más ordenada que sea posible, voy a referirme en primer lugar al aspecto de la dotación de tierras, que es, sin lugar a dudas, el paso inicial de todo el proceso. Necesariamente, vamos a hacer uso aquí de lo que la Ley establece en este particular. En primer lugar, este proceso de dotación se inicia cuando un grupo de campesinos que carecen de tierra se reúnen para hacer la solicitud de dotación. Este grupo, esta población, crea un comité provisional, como la establece la Ley, y este comité es el que representa al grupo de población en las gestiones que tiene que hacer ante el IAN, que es el organismo oficial encargado de llevar adelante el proceso de Reforma Agraria. De acuerdo con la Ley, este comité provisional ha de presentar un informe que, aunque no podríamos calificarlo de técnico, debe dar a conocer al Instituto, en todo caso, las características fundamentales de las tierras que los campesinos aspiran obtener en dotación. Quisiera detenerme un momento en este particular, porque creo que aquí el legislador vió la semilla de algo

que puede ser muy importante en este proceso; el legislador pide que ese grupo de población solicitante presente informaciones, es decir, que se vincule un poco a la problemática de aquellas tierras que él está solicitando.

Esta vinculación es fundamental en la promoción que debe acompañar al proceso de dotación, ya que ha de lograr una participación activa del campesino, permitiéndole al mismo tiempo el mejor conocimiento de la realidad que pretendemos mejorar.

Como ingeniero agrónomo que soy, puedo decirles que, para la realización de una investigación en este campo, es necesario incorporar el conocimiento empírico de quien está laborando la tierra; un análisis de suelo basado solamente en nuestras observaciones y en los resultados de laboratorio aún mediante la aplicación de una metodología adecuada, no resulta completo, pues le hace falta también ese conocimiento empírico de una realidad que proviene de la vivencia del problema y que lo sitúa en su justa dimensión. Por otra parte, al añadir este ingrediente al estudio, estamos al mismo tiempo incorporando al campesino al proceso de la Reforma Agraria ya desde su inicio. En este sentido, deberíamos hacer un esfuerzo para que esto se cumpla, que podamos implementar lo que el legislador aparentemente quiso señalar, ignoro si con esta u otra intención, pero que en definitiva consta en la Ley y, por lo tanto, nosotros debemos implementar debidamente para que esta etapa del proceso se haga con la debida participación del campesino.

La solicitud de dotación respaldada con este estudio se presenta a la consideración del IAN a través de sus órganos regulares; en primer lugar, a la Delegación Agraria, la cual la eleva al Departamento de Dotación, para que éste, después de realizar los estudios técnicos y jurídicos correspondientes, formule al Directorio la proposición para adquirir la propiedad y autorizar su entrega al grupo de población que la solicitó. La adquisición de la propiedad se efectúa mediante compra o expropiación, según sea el caso, de acuerdo a lo pautado por la Ley. La entrega que se hace al grupo solicitante, representado en este caso por el referido comité provisional, se realiza en primer lugar en posesión, mediante un documento que pauta las obligaciones y derechos de ambas partes, es decir, de los campesinos y del IAN. La primera etapa de posesión debe durar un año, que es un período muy importante, ya que durante el mismo deben tomarse una serie de decisiones. En primer lugar, es necesario ampliar el conocimiento de la propiedad, mediante la continuación del estudio que, como en la oportunidad anterior, debe hacerse con la activa participación de los interesados. Basándose en este conocimiento, debe procederse a la programación de las actividades que habrán de realizar aquellos que han sido objeto de la dotación. Qué van a hacer con aquellas tierras, cómo las van a utilizar, tal es el tipo de decisiones que debe tomar el grupo de población, dirigido por el comité administrativo que ha de elegir la Asamblea de dotados que se constituirá inmediatamente después de recibida la propiedad en dotación. De acuerdo con la Ley, este comité debe contar con el asesoramiento de un director técnico designado por el IAN, y cuya participación debe concebirse a través de un proceso de promoción adecuado. Dicho director debe demostrar las bondades de una explotación tecnificada, la más adecuada a los intereses económicos del grupo de población, pero no debe imponer criterios sobre el particular, sino tratar de crear conjuntamente con los campesinos los criterios que van a servir para el desarrollo futuro de aquella propiedad. En este sentido, debe considerarse, no solamente los programas de producción agrícola o pecuaria de la propiedad, sino incluso la forma cómo debe ser explotada, es decir, si va a hacerse bajo un régimen colectivo o en parcelas individuales.

.../...

Hay otros aspectos colaterales de mucho interés que comprende este pacto entre los campesinos y el IAN. Este último, además de suministrar el asesoramiento técnico a través del mencionado director, debe realizar una serie de estudios para el establecimiento de las infraestructuras que aquella propiedad necesita para poderse incorporar efectivamente a la producción, entre las cuales destacaremos obras de riego, vialidad, vivienda, etc. En lo que al campesino respecta, éste conviene en dedicarse a trabajar esa propiedad con sus propios esfuerzos y los de su familia y que, en el caso de que la propiedad pueda ocupar un mayor número de campesinos, que éstos se incorporen a la explotación de la misma; igualmente que, en el caso contrario, es decir, cuando el grupo solicitante no quepa económicamente en aquella propiedad, ellos deberán salirse del grupo de población solicitante, en cuyo caso el IAN se compromete a dotarlos de tierra en otras fincas adquiridas para tal fin. La Ley pauta quienes tendrán prioridad para permanecer en la finca en tales circunstancias.

La siguiente etapa en este proceso de dotación es la entrega del título definitivo, la cual se efectuará en la forma que haya sido establecida por el grupo de población solicitante, es decir, en forma individual o colectiva.

En lo que respecta a la creación de una nueva estructura agraria, debe contemplarse también la constitución del Centro Agrario. Aquí nuevamente quisiera hacer algunas consideraciones particulares relacionadas con este aspecto. Concibe el Centro Agrario como la organización primaria de la cual dispone el campesino para lograr su participación e incorporación en las actividades sociales, económica y políticas del país. Políticamente, el Centro Agrario es la semilla de la estructura municipal, es algo que en el futuro podría crecer y desarrollarse. Mediante la incorporación de varios Centros Agrarios, estos organismos pueden convertirse en un elemento importante para el desarrollo de la comunidad. Sobre este aspecto podríamos abundar en especulaciones, pero no quiero detenerme en ellas. Con respecto a lo social y lo económico, si le damos una importancia práctica a este Centro Agrario, porque el mismo debe constituirse en el representante de esa población en todo lo relacionado con la solución de sus problemas, tanto sociales como económicos.

A través de su participación en ese Centro, pueda el campesino incorporarse en estructuras superiores que le permitan su crecimiento vertical. Este Centro Agrario así concebido debe ser el aglutinador de las futuras estructuras económicas de la producción, de la industrialización y del mercadeo que puedan establecerse para hacer eficaces los esfuerzos de producción de ese grupo integrante del Centro. Eso fundamentalmente en lo económico, pero en lo social el Centro debe convertirse igualmente en el promotor de toda una actividad de incorporación social, en el vigilante permanente de la cultura de aquellos grupos de personas que están incorporados al proceso a través de la dotación que han recibido. Es decir que, en síntesis, este Centro Agrario debe constituir una reunión activa a través de los órganos que establezca la propia población para que la represente y para que promueva a nivel primario todos aquellos elementos necesarios para el desarrollo cultural y para el desarrollo económico de ese conglomerado.

Ahora bien, la constitución de estos Centros en una forma aislada, en una forma dispersa, a todo lo largo de la geografía nacional, estamos seguros que no puede llegar a constituir una fuerza lo suficientemente importante como para dar lugar a la creación de esta estructura. Por eso es que pienso que quizás la reunión de estos diferentes Centros constituidos en áreas de desarrollo integral puede ser una vía más práctica para alcanzar esta meta.

Aquí quiero hacer un paréntesis para tratar de explicar mejor la idea que quiero transmitir a Uds. El proceso de desarrollo de estas dotaciones lo podemos concebir en dos direcciones, una dirección horizontal y una dirección vertical.

En lo que respecta a la integración horizontal, debemos concebir como agrupación de primer grado al Centro Agrario, como agrupación de segundo grado a la reunión de estos Centros Agrarios en un área específica de desarrollo integral, y, como organización de tercer grado, la integración vertical, porque ya ella no es solamente una integración social sino fundamentalmente una integración económica en escala nacional. Esta tercera fase de la creación de esta estructura o de esta integración vertical es un proceso económico pero, si está basado en una integración socio-económica del Centro y del área de desarrollo integral, tendremos la garantía de que esta integración final no se convertirá en algo meramente económico, sino que por tener su base, su raíz, en lo social, donde lo fundamental para esta integración es el trabajo y no el capital, donde se reconoce que los valores culturales son tan importantes o más importantes que los propios valores económicos, lograremos la creación de esta nueva estructura agraria tan deseada.

Quizás podríamos aclarar esto con un ejemplo, y a tal efecto voy a citar una zona del Estado Carabobo, donde probablemente el IAN habrá de iniciar este proceso. Se trata de la zona sur del Lago de Valencia, donde se tomarán como base los diferentes Centros Agrarios para establecer una región de desarrollo integral. En ella existen grupos de campesinos dedicados al cultivo de la caña de azúcar, y en la medida en que estos se integren a los otros grupos campesinos de la zona que no trabajen con la caña de azúcar, sino en actividades pecuarias o en otros cultivos, se habrá creado este desarrollo horizontal regional. Ahora bien, en la medida en que se logre la participación activa del campesino, no solamente en el cultivo de la tierra, en la producción de la caña de azúcar, sino en el proceso de su industrialización y, posteriormente, en el proceso de mercadeo de ese producto, estamos creando esa estructura económica que puede ser no ya simplemente local, sino que inclusive podría llegar a cubrir todo el territorio nacional, el integrarse a los otros muchos complejos que puedan irse creando en el resto del país en torno a ese mismo cultivo, para así lograr una adecuada influencia en los mercados, que es lo que en definitiva le va a proporcionar al sector campesino la posibilidad de desarrollarse integralmente.

Al hablar de estas cosas, aparentemente podría pensarse que me estoy alejando del tema de la dotación, pero quiero volver un poco atrás y recordarles que al principio de esta charla decía que la dotación no se podía concebir única y exclusivamente como la dotación de la tierra, la dotación del crédito, la dotación de la asistencia técnica, sino que tenía que ir mucho más allá, tenía que lograr la creación de estas estructuras integrales, de estas estructuras verticales, y en eso consiste para mí la dotación, porque nosotros en el IAN debemos cooperar suministrando los elementos necesarios para esa creación, brindándoles la oportunidad y la asistencia técnica requerida a los campesinos, con este sentido amplio del término dotación, que no sólo abarca la asistencia para cultivar mejor o para emplear un fungicida adecuado o para utilizar el abono que aquella tierra exige, sino también la asistencia administrativa, la asistencia gerencial, la asistencia económica integral. En esta forma daremos la dotación que se necesita, para que esta primera asignación de tierras pueda cumplir el cometido que entendemos debe tener el proceso de la Reforma Agraria.

Este proceso de dotación así concebido presenta, sin lugar a dudas, muchas dificultades para poderlo llevar adelante, y quizás la mayor de dichas dificultades consiste en que esta estructura que queremos crear debe estar mantenida o soste

.../...



nida inicialmente por el Estado; pero, de permanecer indefinidamente bajo este tutelaje, no lograremos un verdadero proceso de desarrollo. Es absolutamente indispensable que esta estructura cuente con la participación activa y consciente de cada una de las personas que la van a integrar y que van a disfrutar de esa estructura. Es indispensable que, lógicamente, el apoyo venga del Estado, pero con la condición de que tal apoyo no conlleve un paternalismo que mantenga aquella estructura bajo una permanente dependencia, la cual impida la autonomía que se necesita para lograr esa plena participación. La creación de este tipo de estructura posiblemente sea fácil lograrla mediante la simple adquisición de ciertas empresas que se puedan incorporar a ese proceso de integración, pero la estabilidad de esa estructura y su éxito definitivo estarán principalmente en función de la activa participación, de la posesión real que logren los campesinos en la administración de esa estructura, lo cual estará en relación directa a la labor que cada uno de ellos realice para lograr su incorporación. Esta dificultad no podría ser realmente superada si no existiera un proceso de promoción y de capacitación activa de los sectores que van a ser beneficiados y que van a crear esa estructura. De ahí pues que, en este proceso de dotación, sean sumamente importantes todos aquellos elementos que tienden a permitir esa participación. De allí la importancia que, a través de lo que he venido diciendo, le asignaba a la participación del campesino en un simple estudio o en la programación de las actividades de aquellas tierras o, en definitiva, en infinidad de pequeños detalles que necesariamente deben tenerse muy en cuenta, porque la suma de estos pequeños detalles de participación es lo que en definitiva va a poder lograr esa promoción, para que el individuo adquiera la conciencia de sus deberes y de sus derechos; la conciencia de esos deberes que precisamente le dará la fuerza para exigir, pero también de sus derechos, para que adquiera igualmente la voluntad de darse por entero a aquella obra que en definitiva deba ser la obra de todos y de cada uno de ellos.

Quisiera dejar clara la idea central en el proceso de dotación: es un proceso que fundamentalmente propende a la creación de una nueva estructura en el campo, una estructura que le dé al campesino la posibilidad real de participar en el desarrollo social, económico y político del país. Una nueva estructura que le permita al campesino expresar su voluntad y que sus intereses sean realmente conocidos y respetados por el resto de la comunidad. Que el proceso de Reforma Agraria no signifique un simple cambio de manos de un pedazo de tierra.- Que el proceso de Reforma Agraria vaya mucho más allá y que adquiramos la plena conciencia de que debemos dotar integralmente a estos grupos, a los cuales tenemos que incorporar al proceso de desarrollo del país. Tenemos que brindarles la oportunidad y tenemos que dotarlos de todos los elementos necesarios, no solamente del crédito, la tierra o la asistencia técnica sino ayudarlos también con un completo desinterés a lograr la creación de esta estructura de participación de todos los individuos, para que así todos ellos puedan tomar parte en este proceso.

Naturalmente que, para lograr esto, los técnicos, los profesionales, debemos combinar dos elementos que son indispensables, tenemos que combinar en nosotros mismos el cerebro con el corazón, para así hacer efectiva nuestra cooperación y nuestra ayuda a ese sector campesino. Esto es absolutamente indispensable, por que procediendo dentro de las líneas de un tecnicismo, dentro de las líneas que nos pautan los cánones económicos o los cánones agronómicos, o aún los legales, no podemos sino hablar, decir muchas cosas interesantes y bonitas acerca de todo este proceso de desarrollo, pero quizás la actuación se limite simplemente a eso. Si nosotros no le entregamos el corazón, entendiendo con ello el pleno significado de esa palabra, es decir, la donación de nosotros mismos, con todo nuestro afecto, estoy seguro que no podemos llegar a ninguna parte. Eso -

exige sacrificio y el sacrificio sólo puede existir cuando realmente se ama a alguien, se ama a una idea o se ama realmente a un grupo de población que está pidiendo precisamente nuestra colaboración, está pidiendo nuestra técnica. Pero esa técnica fría, esa técnica llevada simplemente al campo de la imposición, no serviría sino para condenar más a ese grupo de población, porque lo obligaríamos a aceptar nuestra idea sin tener en cuenta los valores culturales que esa población posee, valores que por muchos años han sido adormecidos y que aún todavía continúan adormecidos, precisamente porque no hemos sabido darles el valor que ellos mismos tienen. El proceso de Reforma Agraria, a través de sus diez años de vida, si algo ha hecho es despertar esos valores, los cuales, al ser no sólo simplemente apreciados, sino concienzudamente aplicados, tendrán una importancia decisiva en la iniciación de este proceso ascendiente de la integración del sector campesino.

Ustedes, como interesados en este proceso de Reforma Agraria no deben perder de vista estos dos aspectos. Por una parte, a lo largo de este curso, obtendrán en las diferentes disciplinas los conocimientos técnicos indispensables para cooperar con dicho proceso que, como decía es fundamental, cual es la creación de una nueva estructura de participación activa y consciente de los campesinos para lograr su total y definitiva incorporación al proceso de desarrollo del país. Pero, al mismo tiempo, y como condición indispensable, deben vincularse estrechamente a la problemática del hombre del campo al cual se quiere beneficiar.

## PROGRAMA DE PROMOCION INTEGRAL

DR. GUSTAVO ESCOBAR

### I. MARCO TEORICO:

El Programa de Promoción Integral tiene una doble dimensión que encuentra su justificación en las aspiraciones de materializar el espíritu contenido en el Artículo Primero de la Ley de Reforma Agraria: "Transformación de la estructura agraria del país mediante la sustitución del sistema latifundista e incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político del país". En este sentido, creemos que tales objetivos sólo serán logrados en la medida que no se incurra en errores de enfoque acerca del cambio buscado, como los que entramos a definir:

- A. El cambio mecanicista de estructuras, en el cual no existe una participación real del campesino, de ninguna forma provoca su incorporación efectiva al desarrollo integral del país, sino una adaptación pasiva a una realidad impuesta y ajena a él misma. Al contrario, la emersión campesina se logra mediante una participación asociativa, - síntesis de nuestro pensamiento con la cultura campesina, que a través de procesos educativos y de persuasión, orienta dicha cultura hacia formas más evolucionadas de la misma. Toda estructura es producto de una relación hombre-mundo, siendo, por tanto, esencialmente - cultural. Pretender la transformación del hombre por la imposición de un simple cambio material (de cualquier tipo), es desconocer que cada realidad específica corresponde transformarla al hombre que la afronta. La realización humano-espiritual está condicionada por esa interacción responsable del hombre con sus circunstancias. Por tanto, la acción del Instituto Agrario Nacional en favor de un cambio - real de la estructura rural, tiene que ordenarse con miras a provocar la dinamización del campesino, para que supere la pasividad (producto de un estado cultural), a partir de lo cual puede incidir activa y creadoramente en la transformación y reordenamiento de su realidad. De esta manera, iniciaría su participación económica, social y política, y el afloramiento de una estructura propia y dialogal distinta a la latifundista o paternalista.
- B. Una visión economicista del cambio en la estructura agraria, nos plantea el problema de la Reforma Agraria como un proceso casi exclusivamente productivo, lo que acarrea el manejo del campesino como "cosa productora", minimizando, no solo su condición humana, sino también, negando su posibilidad de realización humana integral. Esta visión corrientemente es producto de considerar al campesino incapaz de formular su opción económica, por lo que se considera válida la alternativa de formularla en subrogación, lo cual conlleva, obligatoriamente, la utilización de métodos coercitivos, que garantizan las metas productivas planificadas a espaldas del propio productor, implementando para ello programas que son "extendidos" al medio rural, manteniendo al campesino como objeto receptor de planes y concenimientos. Lo económico, que es la relación de cómo el hombre - transforma al mundo para la producción de bienes, es una connotación de una situación cultural (hombre-mundo) y, por tanto, no puede superponerse al campesino sin instrumentalizarlo. En ninguna forma se pretende subestimar la necesidad del aumento de la producción, al contrario, estamos conscientes de su imperatividad para el desarrollo integral del país. Pero en la medida en que se desconoce o no

se presta atención al hecho de que no hay producción fuera de esas relaciones hombre-mundo, no se percibe la importancia real del hecho económico. Los obstáculos con los cuales se enfrentan los técnicos y políticos para el aumento de la producción, en el proceso de Reforma Agraria, son en gran medida de carácter cultural. Estas razones explican la supervivencia, en los asentamientos, de gran parte de manifestaciones culturales y relaciones cerradas, individualistas, anti-diagonales o mágicas, propias del campesino tradicional o de las estructuras latifundistas. Por otra parte, nos indican que toda acción adelantada con miras a la producción económica tiene que estar enmarcada en una acción cultural, de manera que el trabajo y la producción sean dignificantes.

## II. DEFINICION DEL PROGRAMA:

A. Objetivos Generales: Pueden señalarse como objetivos generales del Programa de Promoción Integral, los siguientes:

A.1. Provocar un cambio en los patrones culturales existentes en el campo, producto de una larga historia de dominación exógena, a fin de que emerja una nueva cultura rural, como síntesis entre los valores propios y los valores de todo orden, pertenecientes a culturas distintas.

La superación de estas formas de relaciones, económicas y socio-culturales, se alcanzará a través de un proceso de capacitación permanente que suministrará los instrumentos que aseguren una mayor relación con la cultura letrada y, por ende, un mayor grado de comunicación que permita superar formas actuales de desintegración.

A.2. Promoción de Organizaciones Campesinas participativas, integradoras de lo económico, social y político como forma de superación de las organizaciones existentes, caracterizadas por un alto grado de dirigismo, desarticuladas internamente y propiciadoras de una estratificación interna.

A.3. Integración de las organizaciones campesinas en organismos de 2° y 3er. grado, a fin de posibilitar el desarrollo de una economía campesina autogestionada, libre de la dependencia a sectores externos. La explotación así concebida beneficia al grupo campesino con las ventajas de una integración vertical y la consecutiva participación en el valor agregado, y su incidencia en el desarrollo de la vida económica, social y política del país.

B. Líneas de Acción: Para el logro de los objetivos generales enunciados, se ha previsto el desarrollo de dos grandes líneas de acción:

B.1. Línea Organizativa: El objetivo del Programa, en materia organizativa, es la constitución, desarrollo y consolidación de organizaciones que, partiendo del Centro Agrario como unidad básica, logren el desarrollo armónico de lo socio-político y económico, para conformar una estructura verdaderamente nueva y justa de tenencia, propiedad y empresa agrarias que sirvan de base a una sociedad de participación.

Esta organización comunitaria, de la totalidad de los pobladores del Centro Agrario, será el polo desde el cual se proyectará el desarrollo del grupo campesino, en una doble dimensión:

- La dimensión subjetiva de la cultura, la conciencia y solidaridad de clase campesina y,
- La dimensión objetiva, del desenvolvimiento de actividades económicas y sociales en que el campesino desarrolle sus posibilidades de participación.

Dentro de esta línea organizacional se han concebido diversas etapas que conforman el desarrollo del Programa. Este desfase responde a las limitaciones presentes en la realidad campesina y a lo complejo del desarrollo del mismo grupo, dada la heterogeneidad organizacional.

La primera etapa se orienta hacia la reestructuración interna de la comunidad campesina. Ella antecede a un proceso de Promoción de actividades económicas y sociales más complejas, que consoliden dicha organización.

La organización surgida no es más que el primer paso del Centro Agrario, que se consolida en una segunda etapa, a partir de la introducción de actividades de auto-diagnóstico y auto-planificación económica, que sumará la asistencia técnica dentro de un centenario estrictamente de asesoría, asegurándose así la participación campesina en la gestión de su empresa.

La tercera etapa se orienta hacia la operativización de la organización, a partir de la incorporación progresiva de las diferentes actividades del ciclo económico, lo cual conllevaría la promoción de organizaciones de 2° y 3er. grado.

**B.2. Línea de acción cultural:** El objetivo del Programa dentro de la línea de acción cultural es la búsqueda del desarrollo de una nueva cultura campesina. Esta línea de acción se define en una doble dirección:

- Dimensión investigativa, cuyo objetivo fundamental es la captación del universo cultural del campesino, para lograr una acción transformadora sobre ella (Determinar contenidos en los diferentes niveles de percepción y establecer tipología de los diversos grados de conciencia).

Esta investigación incide en forma significativa en el desarrollo de nuestra programación.

- Promoción de una estructura de capacitación, capaz de proporcionar los conocimientos en materia de capacitación técnico-agrícola y de administración rural, así como capacitación básica (alfabetización, nociones elementales de aritmética, etc.).

Esta estructura de capacitación tendrá como núcleo la estructura organizativa, la cual es elemento vital dentro de la programación de la capacitación. Las nuevas formas organizativas -

presentan las condiciones favorables, a nivel de estructura, para un proceso permanente de educación.

Para el desarrollo del programa de capacitación se ha concebido un desfasaje en la programación:

- 1ra. Fase. Planificación de un Estudio de Necesidades de Capacitación. Procesamiento de datos e identificación de áreas geográficas.
- 2da. Fase. Formulación de planes de capacitación y elaboración del contenido técnico de los programas, así como elaboración del material didáctico requerido.
- 3ra. Fase. Aplicación de programas y planificación de la evaluación y de una política de seguimiento. Conjuntamente al desarrollo de la 1ra. y 2da. fase, se han de desarrollar programas de capacitación a nivel de funcionarios con el objetivo de formarlos como capacitadores del grupo campesino (formación de instructores metodológicos).

C. Dirección de las líneas de acción: Las direcciones en el desarrollo de las líneas de acción del Programa de Promoción Integral, responde a tres criterios fundamentales, los cuales definen diversas modalidades en la ejecución de los planes:

C.1. Criterios: -Criterios de tenencia, ya sea para la organización previa de los sujetos que van a ser dotados de tierra por el Instituto, o para grupos de campesinos sin tierras ubicados en las zonas donde se desarrolle el programa, de manera que su solicitud se realice en forma organizada y de acuerdo con los términos legales.

-Criterios económicos; la existencia de planes económicos (agroindustriales, crediticios, infraestructurales, etc) Enmarca las líneas de acción del programa dentro de los criterios económicos predefinidos.

-Criterio organizacional; la existencia o no de organizaciones productivas.

C.2. Modalidades: Estos criterios determinan las siguientes modalidades del programa:

C.2.1. Organizaciones campesinas anteriores a la dotación de tierras.

Este tipo de programa, afectará a los grupos campesinos que carecen de tierras, tanto en los Núcleos Espontáneos como en los Asentamientos incluidos en el Programa.

El objetivo de estas organizaciones es doble:

- Fortalecer, organizar, canalizar y orientar la presión campesina para la petición y denuncia de tierras, enmarcando las acciones de la organización, dentro del

marco previsto por la Ley.

-- Facilitar la organización económico-social que se realizará una vez cumplido el proceso de dotación.

- Este tipo de programa asume dentro de las áreas de acción dos modalidades diferentes según las situaciones en las que se aplique:

C.2.1.1. Organizaciones previas en tierras ocupadas por el grupo campesino.

C.2.1.1.1 Nacionales

C.2.1.1.2 Ejidales

C.2.1.1.3 I.A.N.

C.2.1.1.4 Privadas

C.2.1.2 Organizaciones para la denuncia de tierras no ocupadas:

C.2.1.2.1 Nacionales

C.2.1.2.2 Ejidales

C.2.1.2.3 I.A.N.

C.2.1.2.4 Privadas

C.2.2. Reformulación de la organización campesina en asentamientos con organizaciones económicas.

El problema en este tipo de situación se trata, evidentemente, de modificar la actual organización, abriendo los canales de orden institucional que aseguren la participación de todos sus integrantes, hasta lograr que se transforme en una organización económico-social, que sirva de marco de desarrollo a la clase campesina. Por tanto, los programas en esta situación están orientados hacia una evolución progresiva hacia el modelo de empresa campesina comunitaria y participativa que al efecto se ha elaborado.

C.2.2.1 Reorganización del Asentamiento con modificación de la planificación económica. (Por la participación del grupo en la misma).

Esta modalidad se aplicará en aquellos asentamientos donde se den posibilidades prácticas de producir un proceso inmediato y completo de organizaciones comunitarias que permitan una planificación democrática acorde con las metas que el I.A.N. se fijase para el desarrollo rural. Este proceso ha sido denominado de auto-planificación, al que precede el auto-diagnóstico de los recursos existentes en el asentamiento.

C.2.2.2 Reorganización de asentamientos sin modificación de la planificación económica.

Esta modalidad de programa se aplicará en aquellas organizaciones económicas (U.P. y Empresas Campesinas,) cuya planificación económica no puede ser alterada, influida o modificada por problemas de tiempo (ya están definidas y aprobadas dichas planificaciones, además de estarse ejecutando la mayoría). En este caso, la Dirección del Programa se orientará hacia:

- a) Introducir procesos de participación democrática en la gestión y actividades de la organización.
- b) Introducir elementos de asociación en el asentamiento, que sirvan de bases para poder aplicar en ocasión posterior la primera modalidad.

**C.2.3. Constitución de organizaciones económico-sociales de tipo comunitario. (En asentamientos sin organizaciones económicas).**

Este programa implica el proceso inmediato de constitución de organizaciones económico-sociales de tipo comunitario que comiencen a producirse a partir de un diagnóstico y planificación económica realizados por el propio grupo, enmarcado en una estructura participativa y concientizante.

Lógicamente, este tipo de programa tendrá vigencia en las nuevas dotaciones, así como en los asentamientos que carecen de organizaciones económicas.

C.2.3.1 Mediante organizaciones comunitarias en asentamientos con condiciones productivas definidas, es decir, con cultivos ya determinados.

C.2.3.2 Mediante organizaciones comunitarias en asentamientos en condiciones productivas por determinar.

**III. METODOLOGIA:**

- A. **Principios Metodológicos:** Para el logro de los objetivos planteados se requiere una metodología apropiada que asegure la no distorsión del proceso.

En este sentido, podríamos definir como principios que orientan nuestra metodología, los siguientes:

- A.1. **Dialogal,** porque debe implicar un diálogo permanente del campesinado con su realidad, del campesinado consigo mismo y de éste con sus promotores. El diálogo en sí mismo es liberador, ya que sustituye la relación vertical de sujeto-objeto, por una relación intersubjetiva. Asimismo, el diálogo a nivel campesino, promueve la confianza en sí mismo y es clave de los



primeros pasos de su promoción hacia la participación efectiva.

A.2. Activo, en sí mismo exige la participación efectiva del campesino. En ningún momento, dicha participación es marginal. Con su participación, el grupo se hace sujeto de su propio proceso de desarrollo y transformador de su realidad. Por ende, es un método creador.

A.3. Crítico, porque debe conducir al grupo a la problematización de su propia realidad y a su reflexión, a través del diálogo. Esta percepción crítica de la realidad asegura al grupo la posibilidad de captar en su totalidad los desafíos económicos, sociales y políticos que su realidad le presenta, estando así en capacidad de escoger nuevas opciones.

A.4. Concreto, porque se nutre de la misma realidad campesina.

B. Aplicación del método:

B.1. Dentro de la línea de acción organizativa: El Programa de Promoción Integral, dentro de la línea de acción organizativa, comprende tres etapas en su desarrollo:

B.1.1. Ira. Etapa. Estudios Generales

Esta etapa pretende recolectar, de un Núcleo Campesino determinado, el conjunto de informaciones que permitan adelantar el programa. No se trata de investigaciones fundamentales, sino de Estudios aplicados, directamente conectados con los requerimientos de información que están determinados por las actividades a realizar.

Los estudios que comprende esta etapa son:

B.1.1.1 Croquis y determinación del Universo de Aplicación del Programa.

Este primer estudio pretende determinar con cierta exactitud los límites del área de aplicación del programa y los campesinos que son sujetos del mismo, partiendo del criterio de que los sujetos del programa son la comunidad de los habitantes del Centro Agrario. Es decir, los dotados de tierras, más todos aquellos que conviven establemente en la comunidad con ellos.

Estos objetivos se cumplen por medio de dos instrumentos.

B.1.1.1.1 El Croquis. El promotor realiza un croquis de la comunidad con la cual va a trabajar, señalando en él, además de otros elementos descriptivos, las unidades habitacionales, y procediendo a la numeración de éstas.

**B.1.1.1.2 El levantamiento o actualización de - la lista de los campesinos dotados de tierras en ese Asentamiento. El alcance del Programa queda determinado, en fin, por los campesinos asentados más los habitantes no asentados de las unidades habitacionales del croquis.**

Por otra parte, el croquis será un elemento de apoyo muy importante en etapas posteriores para la localización de los sujetos del Plan y la constitución de los grupos de base.

Es de hacer notar que este procedimiento no es utilizado cuando los asentamientos se encuentran integrados a poblaciones muy voluminosas donde predominen elementos no-campesinos. En estos casos, la delimitación del alcance se hace sólo en función de las listas de asentados y de una información adicional acerca de la ubicación de cada uno dentro de la comunidad.

**B.1.1.2 Encuesta diagnóstica.**

Esta encuesta, que se realiza sobre todo el Universo determinado, pretende identificar y determinar las características básicas de los sujetos del Plan. Con ella, el promotor obtendrá las listas de las personas que visitará e invitará a las distintas actividades que siguen.

**B.1.1.3 Estudio Agro-económico preliminar.**

Este informe básico sobre las condiciones agrológicas del fundo pretende dar los primeros elementos de juicio, tanto al equipo regional como a la Oficina Central, de las posibilidades y limitaciones derivadas de las condiciones del Centro Agrario.

Este informe cumple, pues, un doble objetivo. Por una parte, familiariza al promotor con los problemas agronómicos del Centro Agrario y, por la otra, aporta un punto de referencia para la planificación posterior.

**B.1.1.4 Estudio de actividades económicas.**

Este informe, íntimamente relacionado con el anterior, pretende cumplir el mismo objetivo doble-pedagógico e investigativo del informe agro-técnico, sobre su propia materia que no es otra

.../...

que la descripción de los procesos agroeconómicos del Centro Agrario, desde el financiamiento hasta la comercialización del producto.

#### **B.1.1.5 Estudio de problemas motivadores de la comunidad**

Dado que el proceso fundamental a producirse en la etapa inmediatamente posterior es un proceso de organización y estructuración, el objetivo de este estudio es localizar, dentro de la problemática de la comunidad, aquellos hechos o situaciones que podrían utilizarse para demostrar la necesidad de organizarse, es decir, aquellos problemas cuyo análisis por parte del grupo campesino, tienen mayor contenido motivacional para un proceso de organización.

El contenido de este estudio, por tanto, será posteriormente la materia prima utilizada por el promotor en la etapa posterior para las reuniones de motivación de la organización.

Para concluir la etapa de estudios generales, con una duración aproximada de un mes y medio, sirve de introducción del promotor en la comunidad y aporta los datos necesarios para el desarrollo del proceso. (\*)

#### **B.1.2. 2a. Etapa. Organización primaria de la comunidad.**

Una vez concluida la etapa de Estudios Generales, el promotor debe inducir un primer proceso de organización de la comunidad para formar una estructuración social, básica efectiva del asentamiento. Este proceso de organización busca, en primer lugar, la formación del Centro Agrario como marco organizativo básico del asentamiento previsto en la Ley de Reforma Agraria.

El proceso a seguir para la obtención de esta organización primaria es evidentemente complejo, pues es necesario que la organización naciente sea lo suficientemente sólida como para que se constituya en la base del Desarrollo Social, Económico y Cultural de la comunidad, superando las trabas derivadas de la estructura tradicional del campo.

---

(\*) Sobre el proceso de Estudios Generales anexamos los Instructivos o Instrumentos a utilizarse en el campo en la "Guía General para Promotores" I y II Etapa. Documentos de trabajo serie "B", N° 1, Abril de 1970.-



Los elementos constitutivos de esta etapa son los siguientes:

**B.1.2.1 Campaña de Motivación.** Esta campaña consiste en el conjunto de actividades tendientes a obtener la motivación necesaria para garantizar la participación masiva de los campesinos en el proceso. Su intensidad está determinada por el hecho de que la introducción de un programa nuevo en los asentamientos campesinos puede contar con resistencias derivadas de la desconfianza por lo nuevo y la incredulidad de los grupos campesinos respecto al respaldo institucional real de la acción de los promotores.

Los componentes de esta campaña son los siguientes:

**B.1.2.1.1 Creación de expectativas.**

La creación de expectativas en torno al programa a realizar se produce por medio de la colocación del afiche "Aquí Promoción", colocado en los lugares más visibles de la comunidad. Este afiche cumplirá el cometido de despertar interrogantes dentro de la comunidad y de colocar en el primer plano de la opinión el programa que se piensa desarrollar.

**B.1.2.1.2 Visita de presentación e invitación.-**

Esta visita, que constituye el elemento de profundidad de la campaña de motivación, sigue a la colocación del afiche por parte del promotor.

La actividad en cuestión consiste en una visita que realiza el promotor a cada una de las familias sujetos del plan a desarrollar.

En ella el promotor se presentará formalmente a la familia, explicándole la misión que piensa cumplir dentro del asentamiento y poniéndose a disposición de los campesinos para las actividades que estén a su alcance.

Por otra parte, explicará el Plan en sus líneas más generales y expondrá el compromiso que adquiere el IAN, por medio de él, para el desarrollo junto con el grupo campesino de la comunidad.

.../...

Por último, invitaré a los miembros - de la familia sujetos del plan a una Asamblea General de la Comunidad, don - de se explicará más concretamente las actividades a realizar.

Esta invitación debe tener carácter - formal y, si es posible, ser una car - ta de invitación firmada por el Presi - dente del Instituto. (Se anexa proyec - to).

Esta carta de invitación constituirá un elemento fundamental de motivación del grupo, que proporcionaría confian - za en torno al programa a desarrollar y que garantizaría la participación - masiva de éste en los posteriores e - ventos.

#### **B.1.2.2 Asamblea General del Asentamiento.**

Esta actividad, momento culminante de la campe - ña de motivación, consiste en una reunión gene - ral de la comunidad en asamblea pública. En es - ta reunión, el promotor y los invitados especia - les consolidarán la motivación del grupo con el desarrollo de los siguientes puntos:

**B.1.2.2.1** Presentar y explicar públicamente la necesidad de organizarse y la conve - niencia de crear el Centro Agrario. - Después, el plan a realizar, insistien - do en los aspectos metodológicos del programa y en la forma cómo serán pro - cesados, los problemas de la comuni - dad, además de resaltar el compromiso del IAN en la acción conjunta con el grupo campesino.

**B.1.2.2.2** Presentar al promotor por parte de E - funcionarios de nivel superior, para profundizar su ascendiente dentro de la comunidad.

**B.1.2.2.3** Dar inicio al programa con la propo - sición de formación de grupos de base para la discusión de los proble - mas de la comunidad y de la organiza - ción a crear.

Estos grupos de base son reuniones - de 30 a 40 campesinos divididos por zonificación geográfica o grupos de interés y tienen los siguientes obje - tivos:

-Agregar a toda la comunidad de tal -  
forma que todos puedan participar en  
las discusiones y decisiones que afec-  
tan de una u otra forma al asentamien-  
to.

-Crear vínculos de solidaridad dentro  
del grupo campesino a través del diá-  
logo y la acción conjunta.

-Ser la estructura primaria del asenta-  
miento para la posterior constitución  
del centro agrario, al elegirse los -  
representantes para el comité adminis-  
trativo.

#### **B.1.2.3 Campaña de propaganda a los Grupos de Base.**

Esta campaña ha de realizarse una vez concluida la Asamblea General de la comunidad y consiste en la colocación del afiche "Asiste a tu Centro Agrario", el cual será colocado en conjunto con los grupos de campesinos que muestren mayor interés por el programa.

#### **B.1.2.4 Actividades de apoyo a la campaña de motivación**

La campaña de motivación contiene algunas actividades de carácter complementario y de apoyo que hacen de ella un proceso más integral.

##### **B.1.2.4.1 Apoyo de unidades móviles a la visita de invitación y presentación.**

Las unidades móviles recorrerán el asentamiento durante el período de tiempo en el cual se realiza la visita de invitación, voceando consignas consonas con los objetivos de la campaña.

##### **B.1.2.4.2 Campaña radial.**

Esta campaña de apoyo, fundamental, -  
dado el valor atribuido por el campe-  
sino a la palabra radiada, comprende  
tres períodos de transmisiones con -  
consignas de treinta segundos, repe-  
tidas varias veces al día.

Las consignas son variables para cada uno de los períodos:

- Durante la campaña de motivación
- Durante la organización de los grupos de base.

.../...

-Durante la proposición del modelo organizativo.

#### **B.1.2.5 Organización de los grupos de base.**

Durante todo el proceso de motivación, el promotor, con los resultados de la Encuesta Diagnóstico y el Croquis, realizará la división de la comunidad en grupos de base, seleccionando además los lugares de reunión de cada uno.

Realizado este trabajo, concluida la asamblea y colocados los afiches de convocatoria, el promotor convocará a los campesinos a cada uno de sus grupos de base, a través de:

- 1°) Establecimiento de carteleras en los sitios de reunión.
- 2°) Visita de invitación a cada una de las familias que son sujeto del plan.

#### **B.1.2.6 Preparación de las reuniones de los grupos de base.**

Por otra parte, y con la asistencia de la Oficina Central, el promotor se entrenará en la coordinación de los grupos de discusión y en el dominio de los temas a discutir en cada una de las reuniones a efectuar.

#### **B.1.2.7 Reuniones de los grupos de base.**

Estas reuniones de los grupos de base tienen como objetivo concientizar al grupo campesino en torno a la necesidad de organizarse y de las características básicas de la organización a crear.

Los temas a tratar en estas discusiones son los siguientes:

##### **1°) Justificación de los Grupos de Base.**

Con este tema se pretende que el campesino comprenda la existencia de los grupos de discusión como fuente de participación y base de una organización sólida.

El tratamiento de este problema se realiza a través de la discusión y la comparación entre una reunión tradicional y antidialógica y el grupo de base, como centro de diálogo y participación.

La metodología utilizada es la descodifica

ción de una temática específica, presentada a través de un material visual elaborado en base a las técnicas del método psico-social.

2°) La organización tradicional y la organización participativa.

Este tema pretende que el grupo campesino tome conciencia de las características de una organización que merezca llamarse tal, frente a la pseudo organización tradicional, resaltando el carácter participativo de la primera.

El tratamiento de este tema se realiza a través de la discusión en torno a la trayectoria de una actividad cualquiera dentro de una organización tradicional, contraponiéndola al desarrollo de la misma dentro de la nueva organización.

La metodología a utilizarse para la discusión de este tema es exactamente igual a la anterior.

3°) Motivación de la organización.

El objetivo fundamental de este tema es producir o profundizar la toma de conciencia acerca de la necesidad de organizarse, a través de la discusión de los problemas motivadores de la comunidad.

El tratamiento de este tema es particular, en el sentido de que no parte de la discusión de un material elaborado en la Oficina Central. La discusión se realiza a través del análisis del o de los problemas motivadores de la comunidad. Sobre ellos se profundiza el análisis considerando sus causas y consecuencias.

Una vez analizados los problemas, se discuten las posibles soluciones al margen de la organización del grupo, demostrando su ineficacia o sus consecuencias insatisfactorias. Sobre estas bases se propone y discute la organización como única salida viable.

Este primer ciclo de reuniones de los grupos de base comprende 2 o 3 reuniones, suficientes para la institucionalización de la asistencia a éstos y el logro de los objetivos señalados en los temas.



**B.1.2.8 Proposición del modelo organizativo y constitución del Centro Agrario.**

Una vez producida la motivación para la organización, el proceso continúa con la formalización de la organización primaria de la comunidad que, como ya hemos señalado, encuentre su encuadramiento legal en el Centro Agrario.

En la reunión donde se trata el tema de motivación de la organización, el promotor convocará a una nueva reunión para constituir la organización de la que se ha hablado. Sin embargo, antes de realizarse esta reunión, el promotor realizará una nueva visita motivadora, en la cual, con la ayuda de un afiche explicativo, expondrá la organización a crear.

En esta misma visita, el promotor enfatizará la importancia de la asistencia a la reunión, donde se discutirá el modelo organizativo.

**Reunión de los grupos de base para la proposición del modelo organizativo.**

En esta reunión el promotor procederá a:

- 1.) Exponer y explicar el Centro Agrario como unidad primaria de la organización campesina y marco organizativo básico de las dotaciones de Reforma Agraria.
- 2.) Explicar en resumen las normas legales señaladas en la Ley respecto al Centro Agrario.
- 3.) Explicar y discutir el modelo organizativo propuesto y sus normas básicas de funcionamiento, en relación a las atribuciones del Comité Administrativo constituido por los representantes de los grupos de base.
- 4.) Explicar las condiciones estipuladas en la Ley para ser miembro del Comité Administrativo.
- 5.) Elegir los representantes del Grupo de base. Esta elección tendrá carácter directo, secreto y universal, utilizándose una metodología que garantice el secreto del voto entre los analfabetos. (Ver guía general de Promotores).

Una vez elegido el Comité Administrativo, el promotor procederá a convocar una asamblea general, para formalizar la constitución del Centro Agrario y del Comité Administrativo electo.

**B.1.2.9 12-5: -PRIMERA REUNION OFICIAL DEL COMITE ADMINISTRATIVO.**

-En la fecha que se considere oportuna, pero en los quince (15) días siguientes a la II Asamblea General, el Promotor convocará la primera reunión oficial del Comité Administrativo, que tendrá como objetivo regularizar el funcionamiento del Centro Agrario.

-El temario contendrá, entre otros puntos que pueden ser incluidos por el mismo Comité o por el Promotor, los siguientes:

1) Fijar la periodicidad de las reuniones de los Grupos de Base.

2) Comenzar la elaboración de las normas mínimas de funcionamiento del Centro Agrario.

3) El Promotor planteará la necesidad de discutir en los Grupos de Base el Plan de actividades, el cual describirá en sus elementos fundamentales al Comité. (Dicho plan habrá sido discutido con anterioridad entre el Promotor y la Oficina Central).

-Las funciones y responsabilidades de los representantes ante los Grupos de Base que los eligieron deben estar ya definidos, por lo que serán previamente discutidas, enviándose en el momento oportuno un documento que servirá de guía para ello.

**B.1.3. 3ra. Etapa.**

**B.1.3.1 Definición.**

La tercera etapa está orientada hacia la formulación de un conjunto de actividades que, una vez constituido el Centro Agrario, conlleven a la operativización de la organización.

**B.1.3.2 Desfasaje de la 3a. etapa**

.../...

## I Fase:

### a) Formulación de un plan de acción del asentamiento. (Tarea del Promotor).

La formulación de un plan de acción para el Centro Agrario del asentamiento debe concebirse como un proceso que se inicia con la única participación del promotor, antes de la consecución misma de la estructuración primaria de la comunidad.

Es una actividad que realiza el Promotor paralelamente a las actividades que conforman la II etapa del programa, durante la cual, y a partir de las constantes conversaciones con el grupo y análisis de situaciones en las primeras reuniones de los grupos de base previas a la constitución del Centro Agrario, surgirán elementos definitivos de la problemática del grupo.

- a.1. El promotor debe ir recogiendo esta problemática de una manera ordenada en el Cuaderno de inventario y ordenamiento de problemas.
- a.2. Una vez recogidos y ordenados los problemas en el cuaderno, el promotor ha de vaciarlos en las Planillas Cuadro Diagnóstico de la Comunidad, analizando de las causas y las consecuencias de cada uno de ellos en los diversos campos que se señalan en el instrumento.
- a.3. El análisis de problemáticas específicas permitirá la formulación de posibles soluciones, las cuales han de definirse como metas más convenientes a ser alcanzadas por el grupo campesino. Estas posibles soluciones son presentadas en la planilla Plan de acción al equipo de la Oficina Central antes de culminar la 2a. etapa del Programa de Promoción Integral para su discusión y definición del plan de acción que habrá de presentarse al grupo campesino una vez constituido el Centro Agrario.

## II. Fase.

### a) La formulación del plan de acción con el grupo campesino

Una vez constituido el Centro Agrario y -

luego de haberse definido el plan de actividades correspondiente a cada asentamiento, el proceso que condujo a su formulación debe ser repetido con el grupo campesino.

**A.1. La información al Comité Administrativo.**

El plan definido por el promotor y discutido con la Oficina Central es presentado al Comité Administrativo, a quien se le informa sobre la necesidad de formular un plan de acción que consolide y operativice la organización.

a.2. Esta misma información es suministrada a toda la comunidad en la primera reunión de los grupos de base, una vez constituido el Centro Agrario.

a.3. El promotor explica al grupo la necesidad de que ellos participen en la formulación de su propio plan de acción, la cual comienza con el planteamiento de las situaciones problemáticas del asentamiento. A medida que el grupo va presentando su realidad, el promotor coordinará la discusión, de manera tal que no sea un simple inventario de problemas aislados, sino que se permita al grupo su ubicación dentro de una problemática global e interconexa.

a.4. El grupo designa representantes o una comisión de trabajo que formulará, conjuntamente con el Comité Administrativo el plan de acción.

a.5. Esta comisión trabajará en el ordenamiento de los problemas señalados en los grupos de base, estudiando sus causas y determinando sus consecuencias en diversos campos, lo que les permitirá formular soluciones y metas a alcanzar. La comisión puede utilizar, para la sistematización de su trabajo, el mismo instrumento Cuadro Diagnóstico, utilizado por el Promotor en la I Fase.

Estas reuniones de trabajo de la comisión deben estar coordinadas por el Promotor, quien orientará la discusión hacia la búsqueda de acciones que han sido definidas como más convenientes y viables. El promotor puede suggerir salidas y metas, pero siempre presentándolas para la discusión. La comisión termina su trabajo con la delimitación de las actividades a realizar para la consecución, a inmediato, mediano y largo plazo, de las metas trazadas.

a.6. El plan de acción, resultado del trabajo de la comisión, es presentado por el Promotor a los grupos de base para su discusión y aprobación. Esta presentación deba ser hecha de manera tal que permita al grupo campesino visualizar de qué manera las acciones propuestas inciden sobre la problemática analizada, hasta alcanzar una superación de la misma. De igual modo, asegura, al plantear metas a más largo plazo, la percepción de las opciones que el grupo tiene y a las cuales debe responder de una manera organizada.

a.7. De la discusión del plan de acción con el grupo y una vez en conocimiento de los medios disponibles para emprender acciones que conduzcan al alcance de metas inmediatas, así como de los desafíos que la misma organización les plantea en la medida en que ha de ofrecer idénticas o oportunities a los que la conforman, a través de un proceso de entrega de responsabilidades y de toma de decisiones compartidas, en la que el poder debe ser ejercido y controlado en la base, el grupo campesino pasará a integrar comisiones de trabajo, que surgen como estructuras internas que sirven de soporte al desarrollo de la organización.

### III. Fase.

El desarrollo de esta tercera fase, constituida por el trabajo de las comisiones integradas para la realización de las actividades formuladas en el plan, está encuadrada en las orientaciones generales previstas en

las distintas líneas de acción en materia -  
organizacional.

**Centro Agrarios con organizaciones económi-  
cas.-**

a) Designación de responsabilidades concre-  
tas al grupo campesino en las activida -  
des planificadas por la organización.

a.1. Supervisión de labores de siembra.-

a.2. Planificación y distribución de re-  
cursos.

a.3. Control de actividades administrati-  
vas.

b) Introducción de elementos de asociación.

Una vez estudiadas las condiciones rea -  
les del asentamiento y las diversas al-  
ternativas que podrían presentarse, for-  
mular y discutir con el grupo la posibi-  
lidad de crear organizaciones que los a-  
grupen como consumidores de bienes y ser-  
vicios (organizaciones de transporte, de  
servicios de mecanización agrícola, etc).

c) Apertura de la capacidad creadora del -  
grupo campesino a través de su progresi-  
va participación en el proceso de diag -  
nóstico y planificación económica.

## UNIONES DE PRESTATARIOS Y CREDITO DIRIGIDO

Dr. Rafael Cartay

En esta breve exposición haremos referencia a la Unión de Prestatarios al Crédito Dirigido, variando sustancialmente el enfoque tradicional. El enfoque tradicional considera que la Unión de Prestatarios es una organización campesina - creada con el propósito de servir como soporte institucional del Crédito Dirigido; es decir, establecida para que asegurara una mayor recuperación crediticia de los programas de financiamiento de la producción adelantados por el Banco Agrícola y Pecuário. La Unión de Prestatarios, y ha aquí la diferencia de enfoque a la que hacemos mención, es la estructura básica a la cual se agregan diferentes servicios. Uno de estos servicios esenciales es el crédito, al cual, en este caso, por tener características muy especiales, se le llama Crédito Dirigido. Así como la asistencia crediticia es un servicio añadido a la estructura básica, podrían ser agregados otros servicios tales como mecanización, distribución de insumos (semillas, fertilizantes, insecticidas, herbicidas, fungicidas), orientación en la comercialización de los productos, asistencia social y cultural, capacitación en técnicas administrativas, etc. Gran parte de estos servicios mencionados están englobados dentro de la concepción del Crédito Dirigido. Si la estructura básica de la Unión de Prestatarios tuviese como fin sólo la recuperación crediticia, es evidente que la organización no estaría cumpliendo integralmente su función, porque desatendería los aspectos sociales. De allí que la Unión de Prestatarios sea algo más que lo que puede comprender la definición de crédito.

El Manual de Crédito Dirigido expresa que la Unión de Prestatarios es una asociación campesina de régimen parcelario, con personalidad jurídica, la cual, mediante la elaboración de un plan agroeconómico y crediticio, suministra los servicios básicos para el desarrollo integral de las parcelas. Desde el punto de vista institucional, la organización y estructuración de las Uniones es de la exclusiva responsabilidad del Instituto Agrario Nacional. La definición anterior, bastante elaborada, puede confundir a los que no conocemos mucho de personalidad jurídica o de la terminología utilizada y desviar de la esencia de la organización que ahora nos ocupa. En términos simples, la Unión de Prestatarios no es más que una cooperativa de crédito, suministro y comercialización. Si no se le llama originariamente "cooperativa" es debido a que en Venezuela, como en toda la América Latina, la mayoría de los intentos que se han hecho en la zona rural para tratar de mejorar la situación del campesino sobre la base de sistemas cooperativos han terminado por convertirse en rotundos fracasos. La cooperativa, impulsada por concepciones románticas y clásicas de la problemática agraria, ha sido dirigida tan ineficientemente que no aporta una solución adecuada a la magnitud del problema.

La Unión de Prestatarios constituye, de esta manera, una cooperativa de crédito, suministro y comercialización "sui generis". Su peculiaridad consiste en que uno de los servicios fundamentales, el Crédito Dirigido, requiere cierta planificación agroeconómica y, consecuentemente, cierta planificación crediticia. O para decirlo más claramente, cuando se establece una Unión es necesario conocer el número de campesinos incorporados; los cultivos seleccionados para la siembra; cómo, cuándo, dónde y en qué cantidad se va a sembrar, y luego determinar, como consecuencia, cuánto, cómo y dónde se va a pedir prestado el dinero necesario para financiar las actividades propias del cultivo. Todo lo anterior está o debe estar directamente vinculado a la participación real del hombre en el proceso.

Si estuviéramos ahora en Israel, estaríamos hablando de una modalidad de colonización agrícola denominada MOSHAV OVDIM. La diferencia consiste en que el MOSHAV OVDIM de hoy ha evolucionado tanto que ha llegado a constituir prácticamente una unidad geopolítica de aquel país. El MOSHAV de Israel se adapta a las condiciones existentes en Israel. De igual manera, cualquier organización creada en Venezuela, no importa si su creación copia modelos extranjeros, debe adaptarse a las condiciones propias de nuestro país. De allí nuestro interés en revisar críticamente la parte operativa del modelo.

La base de la participación del campesino israelita en sus organizaciones radica en la educación ofrecida a sus componentes. En cambio, una de las causas importantes que entorpecen la poca participación del campesino venezolano en su organización, la Unión de Prestatarios, es su bajo nivel educativo. Si se hiciera un censo para detectar el grado de analfabetismo en los pobladores rurales del país, concluiríamos con cifras alarmantes.

Para que en un asentamiento campesino o núcleo espontáneo se constituya una Unión de Prestatarios es necesario llenar algunos requerimientos mínimos. Entre ellos, podemos citar: vías de comunicación, internas y externas, en buenas condiciones; parcelación y adjudicación del asentamiento; que los prestatarios residan cerca del asentamiento o núcleo; ausencia de problemas graves de drenaje en el asentamiento; instalaciones apropiadas para ser utilizadas como depósito de insumos, y que el grupo de campesinos, que aspire a incorporarse a la organización, lo haga libre y voluntariamente. No todas estas condiciones se cumplen textualmente cuando se crea una Unión. La condición esencial es la participación voluntaria de los prestatarios, y ésta es una condición que siempre, sin excepción, se ha cumplido. En la práctica, si se respetaran estrictamente todas las condiciones mínimas exigidas para la creación de una Unión, nos encontraríamos con la triste realidad de que serían pocas las Uniones que pudieran ser creadas.

¿Pero cómo se constituye una Unión? Un grupo de campesinos, previamente motivados por algún funcionario oficial, se reúne a instancias del funcionario, aun que algunas Uniones no han necesitado la intervención oficial en sus comienzos. Tal reunión de campesinos, en la que todos los asistentes tienen libre voz y voto, la llamaremos Asamblea General, que es el nombre que se le ha venido dando comúnmente. En la Asamblea General se elige una Junta Directiva, que será la voz autorizada de la organización.

La Junta Directiva está compuesta de cinco miembros, que son: el Presidente, el Secretario, el Tesorero y dos vocales. También puede ser nombrado, a juicio de la propia Asamblea General, un Comité de Vigilancia, que se encargaría de supervisar las actividades de la organización. A continuación se elabora un Acta Constitutiva y Estatutos, lo que va a darle a la Unión su personalidad jurídica. ¿Cómo se realiza, entonces la gestión crediticia en las Uniones de Prestatarios? A nivel de Uniones de Prestatarios, y lo que voy a decir es lo que debería hacerse y no se hace; el Asesor Técnico, que es el representante oficial en la organización, realiza con cada prestatario en particular un plan de cultivo por parcela. El Comité Administrativo de la Unión, compuesto por la Junta Directiva y el Técnico Asesor, une todos los planes de cultivo por parcela de los prestatarios y determina así una planificación agroeconómica a nivel de Unión de Prestatarios, realizando asimismo una planificación agroeconómica, señala los cultivos escogidos, la superficie a sembrar, la variedad de semilla seleccionada, la época de siembra y de cosecha, las diferentes labores de cultivo y sus costos probables, la mano de obra necesaria para realizar el cultivo, etc., mientras que la planificación crediticia señala la distribución del crédito en



las partidas y en los momentos en que es requerido. Tales planificaciones, que podríamos llamar tentativas, son enviadas a la División de Desarrollo Agropecuario del Instituto Agrario Nacional, donde son revisadas y luego enviadas a la Gerencia de Crédito Agrario del Banco Agrícola y Pecuario para su consideración, revisión y ajuste, realizándose todo eso antes del 15 de agosto de cada año. El Banco Agrícola y Pecuario realiza consultas con sus Dependencias del interior y en conversaciones con el Instituto Agrario Nacional establece el monto de las necesidades de financiamiento para cada año en Crédito Dirigido. El Banco Agrícola y Pecuario, en reunión de Directorio, aprueba definitivamente el crédito en forma global, de acuerdo a sus disponibilidades presupuestarias, y lo notifica oficialmente antes del 15 de noviembre de cada año. Sobre tal base, el Instituto Agrario Nacional notifica, a su vez, a las Coordinadores Regionales de Crédito Dirigido los montos concedidos por Entidad Federal y por cultivo. Los Coordinadores Regionales, a su turno, determinan junto con los Técnicos Asesores los montos concedidos por Unión de Prestatarios. Sobre la base de ese monto, ya definitivamente concedido, se realiza una nueva planificación agroeconómica y crediticia definitiva, en contraste con la que llevábamos, para evitar confusión, planificación agroeconómica y crediticia tentativa. Eso es teóricamente lo que debiera hacerse para crear una Unión y para llevar a cabo, además, su gestión agroeconómica y crediticia. Si tales normas hubieran sido copiadas al pie de la letra en la práctica, podría decirse con toda honestidad que la Unión de Prestatarios ha cumplido los objetivos planteados, porque a pesar de que hubieran transcendido algunas fallas, seguramente muchas de las fallas actualmente observadas hubiesen sido subsanadas.

En la práctica se notan algunas fallas en la mecánica de la gestión crediticia, en el sentido de que muchas veces el Técnico Asesor hace la planificación, tanto agroeconómica como crediticia, sin consultar al campesino que la va a ejecutar. Y eso es ilógico, porque nadie aceptaría, en condiciones normales, un crédito sin saber con certeza su monto, su utilización y su forma de pago. La gente se endeuda para remediarse, a su manera y nunca a la manera de los demás, el problema que le preocupa. Si se atiende a los principios más elementales de la Extensión Agrícola, se ve claramente que en la aplicación de cualquier práctica agrícola es necesario que el sujeto que la va a aplicar esté suficientemente informado, convencido y necesitado de la bondad de esa práctica, pues, de lo contrario, el elemento que se aspira ayudar a superar no estará verdaderamente identificado con la nueva técnica. Así, debe promoverse una mayor identificación del campesino con las actividades propias de su parcela, y ello se logra aumentando su participación.

El financiamiento agrícola, a través de la modalidad del Crédito Dirigido, es un hecho relativamente nuevo en el país. En muy poco tiempo, tal financiamiento ha crecido de manera extraordinariamente notable. En 1964, la Fundación CIA RA, de manera experimental, inauguró en Venezuela esta modalidad de crédito en el Asentamiento Campesino "El Cortijo", situado en el Valle del Tucutunemo, Distrito Zamora, del Estado Aragua. En tal oportunidad se creó una sola Unión de Prestatarios, con la participación de 77 parceleros que sembraron 477 Has. de maíz y caraota, con un crédito de ₡ 181.000. Al cabo de seis años de haberse iniciado aquel experimento, el proyecto sufre el vuelco de que les hablaba, y para 1970 está programado para 18 Entidades Federales (en realidad, son 19 Entidades, con la inclusión a última hora de 2 Uniones en el Estado Apure), las cuales agrupan un total de 13.172 familias campesinas y siembran un total de 124.789 Has. de diferentes cultivos, 17 cultivos diferentes, para un crédito programado de ₡ 80.482.000. Visto de acuerdo al impacto que causa, el empuje cuantitativo que exhibe, se podría decir imparcialmente que es uno de los más notables programas de este tipo que se han realizado en América Latina. Por lo

menos, evitando comparaciones internacionales, es uno de los programas vitales del Instituto Agrario Nacional y de los otros organismos de la Reforma Agraria, como el Ministerio de Agricultura y Cría, Banco Agrícola y Pecuario y Federación Campesina de Venezuela.

La visión de impacto cuantitativo pierde, cuando se analiza cualitativamente el avance. La Unión es una organización campesina de índole social y económica, pero casi todos los progresos observados son de orden económico. Y hasta eso último, por la falta de una evaluación sistemática, es necesario demostrarlo. La Unión tiene, entonces, importantes fallas en sus aspectos sociales. ¿Qué hacer frente a esas fallas? Una de las salidas que nosotros podemos tomar inmediatamente es aunar esfuerzos dentro del Instituto Agrario Nacional, para que todas las dependencias del organismo concurren con su gestión a desarrollar estas organizaciones campesinas. También podría buscarse una mayor coordinación a nivel nacional de los organismos involucrados en el proceso. Además, debería hacerse una mayor y mejor promoción a cada Unión por fundarse, mientras se emprende una gran labor de educación del campesino.

En Venezuela, después de poco más de diez años de Reforma Agraria, en la cual hubo retrasos considerables, en el sentido que creímos ingenuamente que hacer Reforma Agraria consistía en dotar de tierras y construir infraestructuras físicas, a pesar de que las teorías modernas sobre la cuestión agraria nos dicen enfáticamente que con simples estructuras físicas y dotación de tierras no se resuelve el problema que existe dentro del campo y que obstaculiza el desarrollo y la integración del sector agrícola al desarrollo económico nacional. Hasta hace poco es cuando se comienza a enfocar con más acierto el problema. Parece increíble, pero es cierto, que en la Memoria del Instituto Agrario Nacional correspondiente al año 1966, en ninguna parte aparece la palabra "Crédito", y hasta me atrevería a decir que hasta 1966 aún en Venezuela no había conciencia plena de la enorme significación del crédito como palanca de desarrollo del sector. El esfuerzo realizado por CIARA y otros organismos, en 1964, abre nuevos caminos para la solución de los problemas del campo venezolano.

Nosotros consideramos que es vital la participación plena del campesino en todas las actividades ligadas a su ambiente. Estemos seguros que un campesino analfabeta, un campesino pasivo, un campesino no estimulado, a quien no se le han dado suficientes oportunidades para que comercialice eficientemente su producto hacia mercados estables y que asegure mejores precios, es un campesino que seguirá estancado en su propia miseria, sin nada que ofrecer a su familia y al país. Tal situación debe ser cambiada, para poder abrir camino libre al desarrollo del hombre del campo.

Una de las críticas que más reiteradamente se hacen de este tipo de crédito es que el campesino participa poco en su administración y que, a pesar de su avance, ha beneficiado pocas familias campesinas. En realidad, el programa sólo ha afectado hasta ahora unas 13.000 familias. En estos primeros años de funcionamiento la afectación de familias será cada vez más explosiva, hasta que se llegue a un punto a partir del cual el crecimiento se haga normal. Tal situación se debe a que al comienzo sobran quizás los asentamientos que reunieran las condiciones mínimas exigidas para crear una Unión de Prestatarios; pero ya esos asentamientos se han ido cubriendo con el avance del programa. Los asentamientos o núcleos a incorporar, en unos cuantos años más, necesitarán la realización de algunas obras de mejoramiento de drenaje, parcelación, construcción de carreteras, etc. Algunas de las Uniones fundadas tienen un futuro familiar, es decir, que están condenadas a una pobreza lacerante, a un destino de hombre, de muerte por consumo, porque no han sido motivadas, promovidas, y el campesino

no ha participado en su desarrollo. En algunas Uniones el campesino está condenado a vivir marginado del progreso, a pesar de estar utilizando nuevas técnicas de producción, incapacitado de conectar ese avance tecnológico al propio avance social que representa para él estar organizado, tener mayor poder de presión nacional y mayor poder de contratación frente a los mercados nacionales.

Voy a terminar esta charla diciéndoles que la Unión de Prestatarios es una organización que ha aportado nuevas ideas para solucionar los problemas que aquejan al campesino venezolano, sin olvidar que presenta fallas, fallas que están siendo estudiadas para corregirlas. Y si hay mejores organizaciones para enfrentar el drama campesino, estamos dispuestos a laborar denodadamente para conseguirlas, y así poder colaborar en el desarrollo del hombre, del sector agrícola, de Venezuela.



INSTITUTO AGRARIO NACI

Ing° Agr° César Mend

La división de Desarrollo Agropecuario posee diferentes programas que están en caminados a beneficiar de una forma integral al Sector Campesino.

Dentro de los Programas Agrícolas que adelanta la División, nos encontremos - que juega un papel muy importante el Programa de Uniones de Prestatarios o Crédito Dirigido; generalmente se presentan pequeños problemas en el sentido de que el Programa Agrícola está combinado con crédito, lo cual hace más complicado el trabajo. En la exposición que hizo anteriormente el Economista Rafael Cartay, él explicó claramente los objetivos y la Organización de las Uniones de Prestatarios; quisiera decirles que actualmente existen programadas, para el año 1970, doscientos setenta (270) Uniones de Prestatarios, lo cual significa un gran aumento respecto al año pasado, beneficia a 13.170 familias, para unas 127.000 hectáreas sembradas, con un monto de crédito de 24 millones de bolívars.

El programa de las Uniones de Prestatarios contempla una gama de cultivos muy variada; de los cuales los más importantes son: maíz, algodón, sorgo, raíces y tubérculos, café, cacao; pero generalmente los renglones más abundantes son - maíz, arroz, algodón y cañote.

Realmente la Unión de Prestatarios es una organización económica que, a pesar de sus problemas propios, ha logrado elevar el nivel de desarrollo del Sector Campesino; pero esperamos que se pueda lograr una mayor participación del Sector cuando se le de una mayor representación en los programas de la Unión.

Se ha visto hasta la fecha, que generalmente entre el 50 y 60% del trabajo de las Uniones de Prestatarios ha sido llevado por el Asesor Técnico de la Unión (que es un Perito Agropecuario), lo que da origen a una menor actividad del propio sector en la toma de sus decisiones.

El financiamiento de las Uniones de Prestatarios proviene en su mayor parte - del Banco Agrícola y Pecuário, y en algunas oportunidades otras empresas, por medio de avales con el organismo crediticio, obtienen beneficios de otros bancos u organismos.

Podamos hablar de esos en el caso de las Uniones de Prestatarios que se están tratando de fundar actualmente en El Tigra, la cuales van a estar financiadas por una organización privada llamada "AGUANCA", la cual está tratando de crear unas Uniones con apoyo del Instituto Agrario Nacional.

El Programa de Semilla Certificada es otra de las actividades Agrícolas. El - Instituto Agrario Nacional tiene actualmente programadas para el año 1970, la siembra de 310 hectáreas de semilla certificada, en los renglones de maíz y cañote. En maíz, se están sembrando variedades e híbridos, Tunapuy y Obregón, - que son maíces de alto rendimiento, lo cual va a permitir que el año próximo - podamos disponer de una gran cantidad de semillas certificadas para incrementar la producción para las nuevas siembras en los asentamientos campesinos, ya que actualmente se presentan algunos inconvenientes, como es que la mayoría de las semillas que se utilizan provienen de las empresas privadas, lo que ha traído en muchos casos la obtención del producto a destiempo y con algunas fallas en calidad.

Esperamos que el sector campesino se incorpore a este Programa, dándole una gran preponderancia en los años venideros, y así lograr obtener una gran cantidad de semilla y permitir ir liberando poco a poco al sector campesino de una actividad que ha estado en su mayor parte dedicada a la actividad empresarial. Se pretende que las Uniones de Prestatarios, en un tiempo no muy lejano, puedan pertenecer a este grupo de asociaciones de productores de semillas certificadas, así se lograría aumentar sus beneficios, ya que los ingresos por parte de los campesinos son mucho mayores que si se dedicaran a otro tipo de cultivo para consumo humano.

Juega papel importante el Programa Frutícola, el cual se va a realizar específicamente en pequeños sistemas de riego construidos por el Ministerio de Obras Públicas (son Asentamientos Campesinos dotados de riego).

El Programa se va a ubicar en la Zona Centro-Occidental de Cojedes, en los Asentamientos "CAÑO HONDO" y "CAMPO ALEGRE" y en la zona de GUARAPICHE, que cae dentro del Desarrollo de Guarapiche, donde están La Muralla y Las Piñas. Este Programa alcanza aproximadamente a unas 600 hectáreas de frutales, entre naranjas, guanábanas, mango y plátano. El plátano, a pesar de que es un cultivo que tiene una gran demanda, actualmente su comercialización se encuentra muy restringido, debido a que existe una rosca de comerciantes que impide que el producto sea vendido adecuadamente o enviado al exterior, lográndose de esta manera una comercialización muy defectuosa, lo que ha originado grandes problemas al sector campesino.

La caña de azúcar, es otro de los Programas importantes del Instituto. El Programa de caña de azúcar está radicado en los Estados Lara, Carabobo, Yaracuy, Portuguesa y parte de Falcón; actualmente está en la fase de investigación o de diagnóstico. Se han recorrido las diferentes zonas productoras de caña, tratando de organizar a los campesinos que tienen explotaciones de este cultivo, ya sea en empresas campesinas, Uniones de Prestatarios u otro tipo de empresa.

Es una actividad agrícola que está muy ligada con el ramo industrial y tiene ciertos requisitos de admisibilidad para poder llegar a venderse en su centro, como serían los Centrales Azucareros, pues la caña que se entrega debe tener ciertas características, tanto en porcentaje de azúcar, como en sólido; en fin, posee requisitos que tienen que ser muy controlados, además de que es un cultivo tecnificado.

Actualmente el mercado se encuentra competido, pero si logramos incorporar al sector campesino a una explotación adecuada de caña de azúcar, se obtendrá una mayor participación en la economía del sector campesino, ya que la caña es un cultivo que hace la gente se arraigue en una zona por tener una rentabilidad grande respecto a los otros cultivos. Existe dentro del Programa de caña de azúcar otra alternativa, que es la explotación de papelón, la cual se encuentra ubicada en la zona de Falcón.

Se pretende organizar los trapiches que estaban fuera de uso, tratándolos de modificar y adaptarlos a las nuevas formas de trabajo, para sacar panelas y otros sub-productos que tengan buen precio en los mercados regionales.

El programa café está como unidad independiente. Se está haciendo la evaluación de las Uniones de Prestatarios que están produciendo café y se ha visto que hay un grupo de ellas que presentan un buen funcionamiento; pero debido a que las plantaciones son muy viejas, no se ha podido obtener una mayor parti-

.../...

cipación de las Uniones dedicadas a esta actividad.

Esto es lo que podríamos decir que es el Programa Agrícola, a grandes rasgos, ya que los otros programas, tales como los cultivos anuales, se sintetizan en las Uniones de Prestatarios pues en ellas se hacen programas para los diferentes cultivos.

Los cultivos como la caña de azúcar, frutales, café y cacao, y la semilla, - han tenido una estabilidad económica, por lo tanto es preferible mantenerlos como programas independientes, a pesar de estar muy relacionados con el Crédito Dirigido.

En el aspecto pecuario tenemos programas definidos que tienen la misma fuente de financiamiento, el Banco Agrícola y Pecuario, exceptuando un programa - que viene funcionando desde el año 1961, que se conoce como el Plan Nacional de la Vaca y es la entrega de vacas a las familias campesinas.

Este programa fue creado con el fin de mejorar la dieta campesina, además de que ellos comenzarán a conocer los problemas pecuarios.

Se han presentado algunos problemas con respecto al Plan de la Vaca, entre - los cuales se encuentran la distribución de los semovientes y el pago de la - vaca. Los campesinos en muchos casos no permiten que los becerros, hijos de las vacas, sean pasados a otros beneficiarios, pues se van encareciendo, o no quieren salir de ellos. En otras oportunidades venden la vaca que se les ha dado.

A pesar de que este es un programa muy contradictorio que muchas veces ha causado pérdidas; pero otras ha dado ganancias, posiblemente se justifique para una mejor alimentación del sector campesino, además de irlos enseñando hacia una producción más tecnificada en el aspecto pecuario.

El Programa más importante dentro de este aspecto es el Plan de Fomento Pecuario, el cual fue creado por el Ministerio de Agricultura y Cría en los años - 1961-62; en principio era específicamente para el sector empresarial; actualmente tiene partidas para el sector campesino.

Existe una serie de Proyectos Integrales del Instituto Agrario Nacional, tales como Ticoporo, Guarapiche, Machiques, Bajo Tocuyo y otros, que van a entrar a regirse por estas modalidades de Fomento Pecuario. Con ello se pretende elevar la participación campesina en el proceso de desarrollo económico generado por la riqueza pecuaria.

Ustedes deben saber que la producción ganadera viene mermando, en cuanto al porcentaje de crecimiento, y comparándolo con la población, se ve que ésta aumenta mucho más rápidamente que la producción ganadera. Realmente, si se logra una buena uniformidad del Plan de Fomento Pecuario y una supervisión adecuada, se llegará a producir no solamente ganado para el consumo nacional y - para incrementar la riqueza pecuaria del país, sino ya para hacer programas - de exportación. Los problemas que se puedan presentar en el Plan de Fomento - Pecuario son la adquisición de semovientes, sobre todo las hembras o sean los vientres, ya que en Venezuela la producción de vientres ha sido bastante deficitaria a pesar de que ha habido incremento, porque se ha dotado a los diferentes sectores de sementales adecuados e inseminación artificial; produciéndose un aumento suficiente de vientres que permita incorporar a todo el sector campesino que se pretende que disfrute de este Plan. Dentro de las caracte

terísticas pecuarias no debemos perder de vista que existen otros programas pecuarios, que son de menor cuantía en el aspecto económico; pero que van a incrementar la alimentación del sector campesino, en cuanto a una producción rápida, como son el Programa ovino-caprino, el cual está orientado hacia los sectores andinos, zona de la Guajira y zona oriental del país: Sucre y, posiblemente, Margarita.

Se tiene construido un Centro de Recría, en Falcón, para llevar los animales que van a adquirir para estas explotaciones. En el aspecto de la explotación se podría dar a cada parceleto aproximadamente unos cuarenta (40) vientres y un semental de buena producción.

El problema que se presenta en este programa es que realmente no se dispone en el país de suficientes animales de raza para poder alcanzar metas de producción. Se piensa obtener nuevas crías por medio de importación de sementales traídos de zonas similares a las nuestras, lo que en un tiempo no muy largo permitirá disponer de material genético adecuado.

Hay otros programas pecuarios, los cuales tienen parte de su programación ejecutada, entre los que se encuentra el avícola-porcino, que en su primera parte enfoca el aspecto porcino, estableciéndose las normas cómo se va a efectuar esta explotación. Se tiene pensado que la explotación debe estar compuesta en un principio de seis (6) vientres, tratando de orientar la cría hacia la forma de carne o grasa, de acuerdo como sea la demanda del mercado para el momento en que se inicia el programa. Los últimos programas, el ovino-caprino y el avícola-porcino, en su principio están orientados hacia la alimentación del sector campesino; pero con miras, en un tiempo no muy lejano, a lograr un ingreso familiar adecuado para este sector, y alcanzar las metas que se establecen en la Ley de Reforma Agraria.

La mayoría o la totalidad de los programas que adelanta la División de Desarrollo Agropecuario, están basados en los mismos artículos de la Ley de Reforma Agraria, ya que si se quieren introducir nuevas modalidades que están fuera de la Ley, posiblemente estos se escapen y no se logre obtener un beneficio adecuado. Tenemos además un grupo de Programas que están sintetizados dentro de lo que se llama el Grupo de Servicios.

Los programas de servicios, están ligados ampliamente a la explotación agropecuaria, ya que el primero de ellos concierne específicamente a la comercialización. Se está tratando de lograr una visión de la problemática de la comercialización a nivel de los diferentes asentamientos campesinos, porque nos hemos dado cuenta que el principal problema con que cuenta el Instituto Agrario Nacional actualmente es que los campesinos han sido o están siendo explotados por los intermediarios, y no existen canales de comercialización que permitan un mercado adecuado.

Se han esbozado proyectos de comercialización del plátano a nivel de la Zona Sur del Lago de Maracaibo, las Carmelitas, donde se piensan establecer los centros de acopio.

Igualmente se lleva a cabo la investigación de las exportaciones, pues ya se han recibido informaciones de diferentes países que están interesados en adquirir nuestros productos, tanto de índole agrícola, como de producción pecuaria. Se hicieron contactos con diferentes organismos oficiales que también están involucrados en esta línea de comercialización, como el Ministerio de Agricultura y Cría y la Corporación Venezolana de Fomento, logrando

.../...



de esta forma hacer un trabajo conjunto para obtener en un tiempo corto, posiblemente a fines de este año, las primeras exportaciones del sector campesino sino en plátano para los Estados Unidos.

Otro proyecto de comercialización es el de ubicación de las diferentes empresas que han sido subsidiadas por la Corporación Venezolana de Fomento - (Agro - Industrial Alimenticia) para que absorban la producción del sector campesino, ya que por el mismo reglamento de la Ley de Reforma Agraria, las Empresas Agro - industriales que han sido subsidiadas por el Estado tienen que adquirir la mejor parte de la materia prima, en el sector campesino. Actualmente se está llevando a cabo la ubicación de grandes empresas, para ver si se puede lograr la participación del sector campesino en esos programas.

Los proyectos de comercialización se ven muchas veces entorpecidos por el hecho de que existen intereses creados por otras personas y otras organizaciones que no son gubernamentales (grandes roscas) que son muy difíciles de penetrar, pero hasta la fecha, gracias a la ayuda de los mismos sectores campesinos y gubernamentales, se ha pó podido penetrar en algunas actividades que antes eran vedadas para el sector.

Dentro del grupo de servicio tenemos el aspecto de la Mecanización, el cual pretende determinar en corto tiempo la cantidad de maquinaria en las diferentes Uniones de Prostatarios, como Asentamientos Campesinos, y también de establecer centros pilotos. Se está llevando a cabo en la zona YUMARE y Sur de Aragua, en las cuales hay una gran cantidad de tractores (30 Unidades) que han sido adquiridos por la forma IAN-BAP-SUCAM. Es necesario establecer un buen centro piloto, para que se le enseñe al campesino cómo manejar la maquinaria y su mantenimiento.

El problema, como decía el Economista Rafael Cartay, es que hay suficientes técnicos para los programas, pero el presupuesto es limitado, por lo tanto el Instituto Agrario Nacional, como otros organismos oficiales, no tienen capacidad de empleo para nuevos técnicos, lo que lleva consigo un adelanto muy reducido de los programas.

Además del Centro de Mecanización de YUMARE se están empozando a estudiar los Centros de Mecanización en Cojedes y Carabobo. Los recursos humanos que se utilizan en estos programas están preparados por el CIARA, estas personas son funcionarios del Instituto Agrario Nacional y Ministerio de Agricultura y Cría, en su gran mayoría. Ellos están aportando todos los conocimientos adquiridos, para tratar de llevar adelante este programa de mecanización.

No se justifica que el Instituto Agrario Nacional posea cantidades apreciables de maquinaria para trabajar en agricultura, sino lo que debe tratarse es de organizar a nivel de Uniones, a nivel de Proyectos Integrales, a los beneficiarios en grandes centros de servicios, para que ellos puedan utilizar de una forma racional la maquinaria.

El aspecto de mecanización es sumamente importante, pues con una mecanización adecuada se puede obtener una agricultura bastante tecnificada.

Realmente el fracaso de algunos empresarios se ha debido a que han incurrido en grandes gastos en maquinaria agrícola, no pudiendo cancelar al Banco sus cuotas; queremos evitar que esto pase en el sector campesino, por lo

tanto, cuando se utiliza en el sector campesino diferente tipo de máquina o diferente cantidad de ella, ha sido previamente determinada, o sea que la maquinaria que se utilice es la que se necesita. No se están perdiendo caballos de fuerza para una Unión o un asentamiento en particular.

Hablando de los programas que estamos llevando a cabo en el aspecto de servicio y producción agrícola, quería mencionarles un programa aparte, y que es la unión entre dos grandes funciones que realiza el Instituto Agrario Nacional, la Tenencia y el Desarrollo Agropecuario. Son los diagnósticos que realiza la División de Desarrollo Agropecuario de las fincas que han sido entregadas a título posesorio y es la incorporación futura de todas esas fincas a la producción.

Para ese caso, la División de Desarrollo Agropecuario ejecuta los diagnósticos de todas las fincas que han sido entregadas y se las establece un plan de producción (tamaño de parcelas adecuadas), en base al Plan General de la Nación, como en los conocimientos prácticos de los sectores campesinos, con los cuales se está trabajando.

Este estudio, que se realiza posteriormente a la entrega de títulos posesorios, tiene una duración menor de un año, ya que para el año posterior a la entrega, tiene que existir el estudio que lleve hasta la Planificación Física del Asentamiento que se va a entregar en título definitivo.

Finalmente la Unidad Forestal se dedica a los problemas forestales, en lo referente a su estudio y a la ejecución de proyectos.

## HISTORIA DEL CRÉDITO AGRÍCOLA EN VENEZUELA

Ing° Agr° Eddie Rivas Alcalá

En Venezuela, por lo general, el crédito agrícola siempre ha provenído de tres fuentes: el financiamiento de la Banca, el financiamiento oficial o crédito oficial, que se ha hecho por diversos organismos, y el crédito particular. A través de la historia del crédito agrícola en el país, el crédito oficial ha sido manejado por varios organismos, pero principalmente por el Banco Agrícola y Pecuario, a pesar de que ha habido otros organismos que eventualmente han concedido créditos, aunque no ha sido ésta su función específica. Por ejemplo, la Corporación Venezolana de Fomento tuvo a su cargo en una época los planes arroceros que se llevaban a efecto en Cojedes, Portuguesa y Barinas, planes en los cuales la Corporación financiaba a los productores de arroz, quedando en manos del Banco, lo referente al marcadeo de ese arroz, aún cuando posteriormente, y por una época muy corta, la Corporación tuvo también a su cargo ese marcadeo. La Corporación también emprendió, con médicos veterinarios, un desarrollo pecuario, que todavía subsiste, en la zona sur del Capanaparo, Estado Apure. Desde tiempos inmemoriales existe en este país lo que se ha denominado el crédito particular, o sea el crédito que ciertas personas, en determinados pueblos, aldeas y caseríos, conceden a campesinos, o bien a medianos productores, más que todo en especies. Estos créditos casi siempre se cancelan luego de la recolección de la cosecha o son pagados en especies.

De todos los organismos, en realidad el que ha manejado prácticamente todo el crédito agrícola en el país ha sido el BAP, el cual se conatituyó por Ley del 13 de junio de 1928. A su creación, el BAP absorbió lo que hasta entonces se denominaban Cajas Agrarias, o sea una serie de dependencias del Ministerio de Fomento que, a nivel de Estado, concedían créditos de suministros, o sea, créditos a corto plazo. El BAP se fundó con un capital de treinta millones de bolívares, que se utilizaron para la concesión de créditos hipotecarios a largo plazo, lo cual significó que los pequeños productores poco se beneficiaron de los mismos. A manera de anécdota, puedo decirles que uno de los primeros créditos del BAP fue el concedido, por quinientos mil bolívares, a Juan Vicente Gómez, quien aún figura como deudor en la cartera del BAP. Por supuesto que los treinta millones asignados constituían una cantidad ínfima para las necesidades del país. Luego, en 1929, hubo un aumento de capital a 50 millones de bolívares, de los cuales el 30% se dedicó a créditos a corto plazo. Por los financiamientos acordados por el Gobierno Nacional, el BAP pagaba intereses al Estado a razón del 2%, y prestaba el dinero al 4%.

El Banco dependió del Ministerio de Fomento hasta el año 1930, cuando se creó el Ministerio de Salubridad, Agricultura y Cría. Jugó un gran papel en la crisis económica de 1929, con relación a los productos de exportación (café y cacao) del país, actuó como regulador de los precios del cacao y del café, y efectuaba el marcadeo de ambos productos, que se exportaban a Europa y constituían las principales fuentes de divisas del país. De ahí en adelante, el Banco ha cumplido infinidad de funciones; muchas veces, cuando se critica al BAP, no se tiene en consideración la función que ha jugado o el papel que ha desempeñado en el desarrollo del país, no sólo en el aspecto económico sino sobre todo específicamente en la parte del sector agrícola y pecuario. A través de su historia, el BAP ha sido utilizado, por ejemplo, como importador de productos, con fines de regulación de precios, a raíz de la guerra; todavía mantiene en Maracay un matadero, donde se benefician casi 600 reses semanales que van a diferentes puntos de Mara-

cay y Caracas, un matadero que representa los restos de la Ganadera de Maracay que, a raíz de la muerte de Gómez, junto con los lactuarios, los telares y todas las industrias que tenía Gómez, pasaron a ser propiedad del BAP. Posteriormente, a través del desarrollo de la economía del país, el Banco se ha ido desprendiendo de una serie de actividades.

En el año 1939, cuando comenzó la guerra, se le permitió también al BAP efectuar operaciones estrictamente bancarias, como lo fue la emisión de cédulas hipotecarias por 10 millones de bolívares, con intereses del 6%, con fines de aumentar su capital. Se encargó también de la compra y beneficio de ganado, pues hubo una época en que la arroba en pie se pagaba a ₡ 4,00, lo cual prácticamente constituyó la ruina de la ganadería. El Gobierno puso entonces en manos del BAP todo lo que se refería a compra, beneficio y pignoración de los ganados que había en el país, con el objeto de que no cayeran en manos de los comerciantes. El BAP, por este medio, subió los precios de la arroba, y de ₡ 4,00 que costaba, se llegó a pagar a ₡ 23,00 y 27,50.

En el año 1945 se modificó la Ley respectiva y el Banco crea entonces 40 Dependencias para llevarlas a 72, e incorpora, durante un período muy corto, que va del 45 al 48, a todos los pequeños productores que entonces constituían o estaban amparados por lo que se conocía como el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización. En esos años hubo una inmigración bastante numerosa y ese organismo, el ITIC, empezó a formar colonias de pequeños productores, entre los cuales se iniciaron la de Turén, la de El Trompillo y otras, como la Unidad Agropecuaria de Los Andes; se formaron con gente del propio medio e inmigrantes que venían especialmente de Italia, España o Portugal. En esta época aparecen dentro del BAP los créditos a pequeños productores, los cuales no existían hasta entonces, sino única y exclusivamente para un sólo grupo de beneficiarios de créditos, que casi siempre se consideraban como empresariales. No había la clasificación de carteras, y solamente en esa época se concedieron más o menos 14 o 15 millones de bolívares a pequeños productores, que en realidad eran campesinos. El Instituto Técnico de Inmigración y Colonización se transformó posteriormente en lo que hoy es el Instituto Agrario Nacional. Luego, de 1948 a 1957, o sea, durante la época de la dictadura, fue muy poco lo que en realidad se favoreció al sector campesino, o sea, al sector de pequeños y medianos productores en el país. Casi todos los recursos del Banco se dirigieron al beneficio del sector empresarial y quizás muchos de ustedes conocen los manejos que hubo al respecto durante esa época. En el año 1958, a la caída de Pérez Jiménez, se crean el Plan de Fomento Pecuario MAC-BAP y el Plan de Fomento Cafetero y Cacaotero. Para el primero se planeó invertir 600 millones de bolívares en el curso de cinco años y se asignaron, para ese año, 85 millones de bolívares y para el Plan de Mejoramiento Cafetero y Cacaotero se asignaron 46 millones de bolívares para invertirlos en cinco años. En 1958 hubo una explosión de tipo reivindicativo de parte de los pequeños productores, con lo cual vuelven a aparecer dentro de la programación crediticia del Banco, pero sin clasificación, los financiamientos que van dirigidos al pequeño y al mediano productor. Hasta entonces, todos los créditos se podían considerar como empresariales; posteriormente, ello dió motivo a ciertas discusiones e interpretaciones relacionadas con el traspaso de carteras, del BAP al Banco de Desarrollo Agropecuario, pues muchos de los pequeños y medianos productores que hoy son beneficiarios de los créditos que concede el BAP, al clasificarse las carteras, quedaron englobados como empresariales, por lo cual, teóricamente, debían pasar al Banco de Desarrollo Agropecuario, cosa que no debería ser así. Sin embargo de 1958 para acá existe una cartera definida que engloba los créditos

.../...

campesinos, ya que en ese mismo año se empiezan a dar los primeros pasos para la elaboración de una Ley de Reforma Agraria que posteriormente fue aprobada por el Congreso en el año 1959 y puesta en vigencia en marzo del año 1960.

Con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, todos los organismos, al menos los organismos crediticios del Estado, sufren modificaciones en su estructura. El RAP modifica la composición de Junta Administradora, que hasta entonces era de tres miembros nombrados por el Ejecutivo Nacional y da la libre remoción del mismo; se aumenta a cinco miembros, uno de los cuales representa al sector empresarial y es escogido de una terna presentada al Presidente de la República, y otro representa al sector campesino, también escogido de una terna presentada previamente al Presidente de la República por la Federación Campesina. Se dividen, dentro de los programas del Banco, los financiamientos anuales destinados al sector campesino y al sector empresarial. En el año 1968, con la Ley del Banco de Desarrollo Agropecuario (previamente había sido modificada la Ley del RAP), se dividen en dos Bancos específicos, uno de los cuales, el RAP, de acuerdo al Artículo 98 de la Ley de Reforma Agraria, tiene que atender a todos los pequeños y medianos productores, mientras el Banco de Desarrollo Agropecuario atiende a todo lo que se denomina sector empresarial. La definición, en este caso, de pequeños y medianos productores, fue determinada en el Reglamento de la Ley de Reforma Agraria en su Artículo 98, el cual establece que un pequeño productor rural es aquel cuyo ingreso bruto anual no exceda de ₡ 30.000, y el mediano productor rural es aquel cuyo valor de la producción bruta anual no exceda los ₡ 70.000. Indudablemente que esas dos cantidades están condicionadas a la utilización de mano de obra familiar y asalariada. Lo que define la calidad del mediano o pequeño productor, además del valor bruto de la producción anual, es la cantidad de mano de obra familiar que cada uno aporta a su explotación agrícola. La cuantificación de dicha mano de obra familiar se establece en un 30% para el mediano productor y en un 70% para el pequeño productor, todo ello, de acuerdo con lo que establece la Ley de Reforma Agraria, en lo referente a utilización de mano de obra familiar.

Con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, advino la división de los créditos agrícolas, en créditos para el sector campesino y créditos para el sector empresarial. A su vez, el Banco reestructura su organización y se crean la Gerencia de Crédito Agrario y la Gerencia de Crédito Empresarial. Corresponde a la Gerencia de Crédito Agrario la supervisión y control de todos los créditos y de todo el financiamiento crediticio destinados al sector campesino, y a la Gerencia Empresarial, la supervisión y control de los créditos para el sector empresarial. En 1964, con fines de descentralizar el crédito, el Banco dividió el país en 6 zonas, que a su vez estaban compuestas por Dependencias, divididas por categorías, en Agencias o Sucursales. Las 6 zonas, cuyas sedes se encuentran en Maracaibo, Acarigua, Maracay, San Cristóbal, Calabozo y Maturín, supervisan, controlan y administran una serie de Dependencias, en las cuales los créditos que pueden concederse ascienden a ciertos montos determinados, ya se trate de Agencias o de Sucursales, o de la propia Jefatura de Zona. Así, la Jefatura de Zona puede aprobar créditos hasta por ₡ 100.000, las Sucursales hasta por ₡ 40.000 y las Agencias hasta por ₡ 10.000. Esta descentralización funcionaba muy bien. Cualquier crédito entre ₡ 10.000 y no más de ₡ 40.000 va a la consideración de la Sucursal y cualquier crédito entre ₡ 40.000 y ₡ 100.00 va a consideración de la Jefatura de Zona, y créditos -

por más de ₡ 100.000, se someten a la consideración y aprobación de la Junta Administradora del BAP. En total, había para el año 1969, seis zonas - que agrupaban 62 Dependencias y la Oficina Central, que tienen y manejan su propio presupuesto de créditos campesinos y empresariales.

Ahora bien, antes de entrar propiamente a los programas de crédito, es bueno hacer una exposición de tipo general para conocer cómo elabora el Banco su presupuesto anual de créditos. Es algo complejo, pues mucha gente se pregunta cómo, con aportes anuales del Gobierno Nacional, que hasta el año 1968 habían sido fijados en ₡ 100.000.000,00, el Banco podía programar un financiamiento de crédito que a veces llegó a los trescientos cincuenta millones de bolívares anuales. El presupuesto se estima en base a: aportes del Ejecutivo; los aportes que hace el Ejecutivo para las operaciones de crédito público (las operaciones de crédito público son las Cédulas Hipotecarias que anualmente tiene el Banco que rescatar); las recuperaciones de la propia cartera del Banco; un cupo de redescuento que tiene el Banco Agrícola y Pecuario en el Banco Central, fijado en ochenta millones de bolívares, que lo utiliza de acuerdo a las disponibilidades del mismo, pues depende de las recuperaciones que se hagan en el curso del año. Luego se tienen los aportes que hace anualmente el Ejecutivo Nacional a través del MAC, para atender los créditos del Plan de Fomento Pecuario MAC-BAP, los créditos del Plan de Fomento Cafetero y Cacaotero MAC-BAP, el Plan Frutícola y el denominado Programa de Conversación de la deuda Cafetera y Cacaotera, los cuales forman parte del presupuesto anual del Banco. Otro aporte lo constituyen los depósitos a plazo fijo de los Institutos Autónomos, utilizables dentro de los plazos fijados a los mismos. El Banco, como organismo encargado del mercadeo de productos agropecuarios, mantiene almacenados productos agropecuarios sobre los cuales emite certificados de depósito, los cuales, a través de la Banca Internacional y Nacional, y mediante pignofación de esos productos, permiten también la obtención de recursos. Luego, redime esos certificados de depósito con la venta que hace de dichos productos. Otro aspecto son los créditos adicionales, cuya utilización se justifica, lamentablemente, en razón de que, muchas veces, los aportes del Ejecutivo Nacional son insuficientes para las necesidades crediticias del sector, que cada año aumentan los presupuestos del Banco, casi siempre se hacen con la anuencia de algún crédito adicional, cuyo monto depende de las disponibilidades que tenga el Ejecutivo Nacional para ese momento. Los presupuestos se presentan cada año con varias alternativas, casi siempre tres, entre las cuales el Gobierno Nacional escoge la que considere más adaptable a lo disponible. Otro aporte que no forma parte del Presupuesto son las deudas del Gobierno Nacional ocasionadas por la política de precios mínimos que tiene a su cargo el Banco. Toda la política de precios mínimos se encuentra bajo la responsabilidad del BAP, lo cual le ocasiona una serie de pérdidas relacionadas con la compra, manipuleo y almacenaje de productos, etc. La deuda por la política de precios mínimos, hasta el año 1968, montaba a casi 400 millones de bolívares.

En cuanto al financiamiento de programas crediticios, éstos han venido sufriendo una serie de transformaciones, tanto los del sector campesino como los del sector empresarial. Hasta el año 1958, prácticamente eran créditos de suministros a corto plazo, más que todo para labores de preparación de tierras, siembras, control de plagas, cosechas, etc., y eran cancelados al final de la cosecha, o sea, a los 150 días. El Banco cobraba hasta esa fecha el 4% o el 5% de intereses, y aplicaba el 6% de intereses de mora. Después del año 1958, la Ley de Reforma Agraria fijó en 3% los intereses que debía cobrar el Banco al sector campesino. En varias oportunidades, y pre-

.../...

cisamente por la necesidad de recurrir a financiamientos externos, se había planteado la modificación de ese artículo de la Ley; pero lamentablemente no ha sido posible modificarlo hasta ahora y verdaderamente es un freno para las inversiones en lo que se refiere a los programas que está desarrollando el IAN. Es un freno, aún cuando los intereses de esos financiamientos externos están garantizados por el propio Gobierno Nacional. En cuanto a los empresarios, el Banco carga en su crédito el 4% de interés en los financiados por los Planes MAC-BAP. Al sector empresarial, en general, le cobraba el 6% de intereses sobre los créditos ordinarios que se le concedían, aplicando el 11% como intereses de mora. El BAP utilizó mucho los recursos de la Banca Internacional para financiar los créditos dedicados al sector empresarial, con el objeto de liberar algunos recursos propios, para dedicarlos al sector campesino.

Después del año 1958, el Banco tenía una serie de pequeños programas, entre los cuales estaban el de avicultura, el porcino, el de mecanización menor, el de ajonjolí, el de Clubes 5-V, aparte de los programas grandes. En total cubrían una gama grandísima de renglones o rubros. Casi todos los del sector campesino eran créditos de suministros. Luego vino un reajuste de los programas, mediante el cual se le dio cabida al sector campesino dentro de los programas pecuarios MAC-BAP, o sea, créditos a largo plazo, con dos años muertos, para ganado de leche y de carne y en los de fomento cafetero y cacaoero, al 4%. Esto último (4%), como una condición de excepción, pues así lo acordaban los reglamentos de ese tipo de créditos. Después se hizo una serie de reajustes en la programación crediticia, mediante los cuales, los programas pasaron a ser más especializadas. El primer reajuste que tuvo el BAP, fue aquel destinado a financiar los renglones deficitarios, y de éstos los que estaban amparados por la política de precios mínimos. El Banco se encargaba de comprar el producto, de marcarlo, etc., y todo el financiamiento se destinó directamente a esos renglones. Así tenemos que el Banco financiaba el cultivo de maíz, cañetas, algodón, café, arroz, ajonjolí y sisal. El precio del maíz ha presentado sus variantes; primero era de ₡ 0,30, después pasó a ₡ 0,35 y ahora se está pagando a ₡ 0,40. Con respecto a las cañetas, de ₡ 0,75 subieron a ₡ 1,25, con el objeto de ver si se estimulaba un poco su producción, lo cual no se ha logrado. En algodón se establecieron precios para los diferentes tipos de algodón en rama que se recibe a los productores. Con el sisal, lo mismo; se crearon tres precios para tres diferentes tipos de sisal, y al ajonjolí se le fijó primeramente el precio de ₡ 1,10 y luego ₡ 1,20 por kilo.

De acuerdo con esta experiencia, el Banco ha venido creando programas especiales, bajo la modalidad de créditos a largo plazo para el sector campesino, hasta hoy, cuando el presupuesto crediticio del Banco se elabora sobre cuatro programas principales, que son: los créditos ordinarios, para financiar con preferencia los rubros que están protegidos por la política de precios mínimos, y tres programas agrupados bajo el rubro general de programas especiales, a saber el financiamiento de los sistemas de riego, los créditos supervisados y el programa de créditos supervisados y el programa de crédito dirigido. Estos cuatro grandes programas que tiene el BAP para el sector campesino están divididos en sub-programas.

Ustedes han de saber que todas las obras hidráulicas que construye el Gobierno Nacional están afectadas por la Ley de Reforma Agraria, es decir, que todos los sistemas de riego que construye el Gobierno Nacional tienen que dedicarse indefectiblemente al proceso de reforma agraria. El BAP en -

pezó a financiar los sistemas de riego en el año 1964, con Las Majaguas, - hasta 1970, año en que se están financiando 10 sistemas de riego. En este particular, es bueno anotar que el desarrollo de los sistemas de riego no - ha venido aparejado con un aumento del financiamiento para ese mismo desa - rrollo, es decir, que ha habido cierto desfase entre la parte que se re - fiere a desarrollo y la parte de financiamiento. El BAP, por su situación, ha financiado poco, lo cual ha frenado el desarrollo de los sistemas de rie - go, ya que en realidad no se cuenta con recursos suficientes para financiar los. Este financiamiento fue de ₡ 24 millones en el año 1970, y ha sido ma - yor que se le ha dado a los sistemas de riego, desde que el BAP los está fi - nanciando.

El crédito ordinario es una programación en la cual el financiamiento va - destinado a ciertos rubros protegidos por la política de precios mínimos y para otros rubros en los cuales el sector beneficiario de esos créditos no está incluido ni en los sistemas de riego ni en el crédito supervisado, ni en el crédito dirigido; cubre clientes del Banco a nivel de dependencias. - Hay que mantener este programa, el cual, por su misma especialización, se - va reduciendo cada año.

El crédito supervisado es un tipo de crédito creado en el año 1963, ya que se rige por un reglamento especial, producto del convenio firmado entre el Banco y la Alianza para el Progreso (AID), en el cual el Banco se compromete a aportar en tres años un financiamiento de diez millones de dólares y - la Alianza para el Progreso otros diez millones de dólares. El convenio es - tabléa que después de los tres años, seguiría funcionando con las propias recuperaciones del programa. El convenio permitía cobrar hasta el 6% de in - tereses, en la forma siguiente: hasta ₡ 20.000 del crédito se cobra el 3%; de ₡ 20.000 a 25.000, el 4%; de ₡ 25.000 a 30.000, el 5%, y hasta 34.000 - que es el máximo que puede otorgarse, el 6%. Son en general, créditos indi - viduales, pero se admite también la asociación de dos para obtener un crédi - to de hasta ₡ 68.000. Los créditos para cooperativas o empresas campesinas, mediante una aprobación especial del Consejo de la Alianza para el Progreso, se pueden conceder hasta por más de ₡ 500.000. El crédito supervisado es - quizás, dentro de la programación del Banco, el crédito más integral, por - que no sólo se contempla la tecnificación de la parcela del individuo, sino también la mejora de su hogar. Los gastos para el mejoramiento del hogar - se incluyen en el crédito total. La planificación de los créditos se efectúa anualmente, lo cual permite la renovación de los plazos y de los crédi - tos cada año, mediante planificaciones que se hacen al final de cada ciclo. Permite también créditos a corto, mediano o a largo plazo. Es un tipo de - crédito muy conveniente para el sector campesino, por ser verdaderamente su - pervisado. El beneficiario del crédito está continuamente atendido por un personal de Peritos Agropecuarios y Demostradoras del Hogar que lo ayudan - en la inversión general de la parcela y en el desarrollo de la misma. El - crédito supervisado ha venido funcionando con una partida fija anual de 25 millones de bolívares, y el programa se lleva a efecto en 18 dependencias - del BAP.

Por último, tenemos el Programa de Crédito Dirigido, que se inició el año 1964, con una experiencia de la Fundación CIARA en el Asentamiento El Corti - jo, del Estado Aragua. Los créditos dirigidos, como su nombre lo indica, - se instituyeron dentro del BAP con el objeto de mejorar ciertos aspectos de la programación crediticia; aumentar las recuperaciones, elevar la producti - vidad, etc., mediante una asistencia técnica intensa. El programa se ini - ció en el asentamiento El Cortijo, cerca de Villa de Cura, y los resultados



fueron bastante halagadores. Ha ido creciendo en una forma un poco desorbitada, sin que hasta ahora se haya hecho una evaluación del programa. El programa se ha venido ampliando y, partiendo de un asentamiento en un Estado, como era el caso en 1964, se ha programado en 18 Estados en 1968; de los prestatarios originales pasó, en 1970, a 13.172 familias beneficiadas por el crédito dirigido. El crédito dirigido es más que todo un crédito integrado, por la colaboración que se prestan entre sí varias entidades: - El Banco como organismo de financiamiento, el IAN como ente financiador, - el MAC como colaborador en la asistencia técnica, el CIARA en la formación del personal que se necesita para ese programa, y la Federación Campesina de Venezuela, como organismo de clase. Esta última colabora con los técnicos asesores de los asentamientos, en el sentido de llevar a los probables beneficiarios del mismo, las bondades del programa, hacer labor de convencimiento, etc.

El motivo original que impulsó la creación del crédito dirigido, fue el de que existía un alto índice de morosidad en el campo. Cada año, el número de créditos que concedía el Banco al sector campesino venía disminuyendo, - en virtud de la aplicación de los grados de prioridad por los que se rige el Banco para la concesión de sus créditos. Llegó un momento en que existía un problema de tipo social, al cual había que buscarle alguna salida; se pensó entonces en recurrir a un determinado financiamiento de créditos; en el cual hubiera una supervisión adecuada de las inversiones que se fueran a hacer y una vigilancia estricta de la recolección de las cosechas, - con el objeto de mejorar las recuperaciones. Pero, a su vez, con el desarrollo de este tipo de financiamiento indirectamente se beneficiaba a los mismos campesinos pues, al aumentar las recuperaciones y mediante unas escalas que se establecieron, se hacían abonos a las cuentas viejas; a la vez, el beneficiario obtenía dinero, que era lo que hasta entonces no había visto. Dentro del programa del crédito dirigido hay otros programas - que financia el Banco, que están contenidos dentro de la programación del crédito ordinario; entre ellos se puede nombrar el del sisal, para el cual se hizo una planificación para el año 1964 de sembrar o renovar 5.000 hectáreas, programa que tuvo que ser paralizado en el año 1968, por causa de la producción de excedentes. Como informara recientemente el Banco, había almacenados unos diez millones de kilos de sisal a los cuales no se les encontraba salida, habiendo entrado en producción unas 3.000 y tantas hectáreas nuevas. El problema del sisal no hay que enfocarlo como un problema económico, sino más bien como un problema social, pues se cultiva en áreas totalmente marginales, donde no se puede sembrar otra cosa, sino sisal.

El Banco, en cierto modo, ha utilizado su financiamiento para el estímulo de ciertos productos que son sustitutos de importaciones, como, por ejemplo, el sorgo, que es un buen sustituto del trigo. Lamentablemente, el cultivo del sorgo en Venezuela no ha adquirido la importancia que debería tener, en virtud de que es poca la investigación que se ha hecho en este renglón. Este es un cultivo adecuado para aquellas áreas en donde no se pueda sembrar maíz. Sin embargo, no se entendió bien la idea y se quiso sembrar en áreas buenas para maíz, sabiéndose que el sorgo es muy sensible a la humedad, al ataque de las aves, etc.

Hasta el año 1968, el BAP financió todos los créditos empresariales y campesinos. Con la aprobación de la Ley del Banco de Desarrollo Agropecuario, el BAP quedó para atender los pequeños y medianos productores, especialmente los asentados por el IAN, pues el Banco de Desarrollo Agropecuario atendería a los empresarios. El BAP todavía conserva la función del mercadeo de los productos que están amparados por la política de precios mínimos.



**EL PLAN NACIONAL DE APROVECHAMIENTO  
DE LOS RECURSOS HIDRAULICOS**

Ing. Luis E. Franceschi-Ayala  
Secretario Ejecutivo de la  
Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento  
de los Recursos Hidráulicos (COPLANARE)

**Necesidad de un Plan**

El agua es un recurso abundante y a la vez indispensable para la vida. Nuestro país pueda contar con unos 700.000 millones de metros cúbicos que escurren anualmente por nuestros ríos, provenientes de las precipitaciones pluviales que caen sobre todo el territorio nacional. Si a ese volumen se agregan las aguas que aportan las cuencas de países vecinos que drenan a través de Venezuela, el volumen medio anual escurrido sobrepasa el billón de metros cúbicos.

A pesar de que se consideren todas las limitaciones de aprovechamiento, se estima que de los 700.000 millones de metros cúbicos ya mencionados se podrían aprovechar unos 470.000 millones en el año 2000. Para esa fecha se necesitaría agua para servir una población de 28 millones de habitantes, para regar unos 2 millones de hectáreas, para abastecer unos 30 millones de cabezas de ganado - todo ello en un país industrializado comparable a los que hoy se conocen como desarrollados - ; se llegaría así a una demanda anual de unos 23.000 millones de metros cúbicos de agua.

Resulta por lo tanto paradójico el planificar el uso de un recurso que, si bien es indispensable, parece tan abundante. Pero no resulta tan paradójico, sino que más bien se vislumbra una situación que podría llegar a ser dramática para el caso de Venezuela, país tropical con dos estaciones definidas, con segufas - inclamientos e inundaciones catastróficas y con una distribución inapropiada de las aguas sobre el territorio nacional. Distribución inapropiada, porque hay agua donde no se necesita y porque la topografía de llanos y montañas hace que las aguas escurridas sean más difíciles de aprovechar precisamente en las regiones donde más se acentúa la escasez.

Efectivamente, al norte del Orinoco, donde se generará gran parte de la demanda estimada para el año 2000, sólo un 40% de las aguas escurridas será físicamente aprovechable. Esto, aunado a la realidad de que de los 700.000 millones citados anteriormente, unos 580.000 millones son generados por precipitaciones ocurridas sobre territorios situados sobre la margen derecha del Orinoco, nos permite establecer que al norte del Orinoco habrá un volumen aprovechable de unos 42.000 millones de metros cúbicos, el cual es de un orden de magnitud comparable con los 22.000 millones de metros cúbicos estimados como demanda anual de la zona.

Ante un recurso que se va haciendo cada día más escaso, no sólo en cantidad sino en calidad, y en un país con posibilidades limitadas de aprovechamiento; es necesario elaborar un Plan de Aguas.

**Oportunidad del Plan**

Si bien el Plan es necesario, cabe preguntarse si es oportuno.

¿Es oportuno plantear los conflictos que podrán presentarse en el futuro, de manera de tener suficiente tiempo para resolver y tomar decisiones?

¿Es oportuno señalar el deterioro a que llegarán nuestros cursos de agua que reciben los desechos del hombre de manera de tener suficiente tiempo para crear una conciencia conservacionista?

¿Es oportuno indicar hoy las estrategias a seguir para garantizar los caudales necesarios para la navegación y la recreación?

¿Es oportuno prever la debida protección contra la acción destructora de las aguas?

Reconociendo que las decisiones de importancia, en lo que se refiere a aprovechamientos hidráulicos, son casi siempre irreversibles, no es aventurado contestar afirmativamente a las preguntas anteriores y concluir que el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos no sólo es necesario, sino que también es oportuno y urgente.

### Definición del Plan

Se entiende por Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos el conjunto de estrategias que habrán de permitir establecer una distribución lógica y razonable entre demandas y disponibilidades. Un plan de este tipo permitirá:

- Satisfacer las demandas de consumo de agua.
- Evitar la acción destructiva de las aguas.
- Garantizar los caudales requeridos para la producción de energía eléctrica, para la navegación y la recreación.
- Proteger las aguas, tanto desde un punto de vista sanitario como conservacionista.

El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos constituye el marco de referencia que será implementado mediante programas de acción: que representan el conjunto de medidas instrumentales de las estrategias y que permitirán alcanzar los objetivos ya citados en plazos definidos. Entre esas medidas específicas estarán las obras hidráulicas necesarias en función del interés nacional, es decir, las obras estarán dentro de los programas y no podrán ser nunca incluidas en el Plan.

### Características del Plan

El Plan tiene cinco características fundamentales:

- 1) Nacional: No se puede prestar a ninguna región más atención que a otra.
- 2) Unico: Todos los programas relativos al aprovechamiento de los recursos hidráulicos deben estar enmarcados en el Plan y éste, por lo tanto, debe ser uno sólo.
- 3) Integral: Debe contemplar todos los posibles usos y destinos del agua.
- 4) A largo plazo: Los mismos objetivos del Plan y las obras hidráulicas

.../...

que formarán parte de los programas que se prepararán - a partir del Plan requieren de un plazo largo, para permitir tomar las decisiones con cierto conocimiento de la realidad previsible, decisiones éstas que casi siempre son de gran trascendencia para el desarrollo nacional.

- 5) Flexible: No pueda ser rígido y estático. La tarea de vislumbrar el futuro debe ir acompañada de flexibilidad, para adaptarse a las circunstancias cambiantes de la tecnología y al desarrollo progresivo del país.

### Etapas de la planificación del aprovechamiento de los recursos hidráulicos

Conviene aquí recalcar las etapas que se han considerado como lógicas dentro de la planificación de los recursos hidráulicos.

Una primera etapa que sería de orientación a los organismos de toma de decisiones, mediante la fijación de un marco de referencia, representando una distribución lógica entre las necesidades reales y las disponibilidades. En esta etapa se indicarán estrategias, se señalarán los conflictos y se jerarquizarán los problemas. Esta es precisamente la etapa en la cual se debe ser flexible y se tiene que hacer la prospección para vislumbrar la realidad futura a largo plazo. Esta etapa es la que le corresponde a COPLANARH.

La segunda etapa deberá ser llevada a cabo por cada uno de los organismos de toma de decisiones, y competentes según las leyes para efectuar el respectivo aprovechamiento de los recursos hidráulicos, y consistirá en elaborar los programas de acción en forma tal que se encuentren enmarcados dentro del plan definido por la etapa anterior. Esos programas serán el conjunto de medidas que permitirán instrumentar las estrategias y alcanzar en plazos definidos los objetivos señalados en el Plan de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos. Es evidente que en esta segunda etapa se llegará a un mayor nivel de detalle y se deberá alcanzar una mayor precisión con mucho menos flexibilidad que la que pretende tener el Plan.

La tercera etapa será la de llevar a un nivel más detallado los programas de acción, considerándolos como obras concretas y específicas presupuestables. Esta etapa tiene que ir a un mayor grado de detalle que la anterior.

Cualquiera de las etapas será fuente de revisión de las otras, y a pesar de que se han presentado en la secuencia en que usualmente deben ocurrir, esto no implica que en ciertas ocasiones sea difícil distinguir entre una y otra etapa.

### Creación de COPLANARH

El Gobierno Nacional consideró que la tarea de llevar a cabo un Plan con las características ya señaladas, hacía necesario coordinar los esfuerzos públicos y privados de forma de lograr unas directrices únicas y coherentes. Creó así en agosto de 1967 la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH), la cual fue modificada en su integración en mayo de 1969, estando constituida actualmente por representantes de los Ministerios de la Defensa, Obras Públicas, Sanidad y Asistencia Social, Agricultura y Cría y Minas e Hidrocarburos, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, del Instituto Nacional de Obras Sanitarias, de la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico, y por tres ciudadana -

nos designados por el Presidente de la República, vinculados con los problemas relacionados con el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, quienes sirven de enlace con el sector privado.

La Comisión está presidida por el Director de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas y cuenta con una Oficina Ejecutiva para cumplir a cabalidad su objetivo de elaborar el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y vigilar su cumplimiento.

#### Oficina Ejecutiva de COPLANARH

La Oficina Ejecutiva de COPLANARH fue estructurada en función de la labor a realizar, para poder contar en el plazo más corto posible con el Primer Plan. Dada la definición ya planteada de que el Plan es una distribución lógica entre demandas y disponibilidades, COPLANARH está determinando las demandas futuras, las disponibilidades reales y la situación legal que afecta el aprovechamiento y administración de las aguas. Para ello se cuenta con varios grupos de trabajo que se mencionan más adelante. Cabe destacar que cada grupo está asesorado por Comités integrados por personalidades de reconocida competencia y amplia experiencia en los campos específicos, quienes brindan su colaboración gratuitamente y a título personal.

En cuanto a disponibilidades se refiere, el Grupo de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos ya ha preparado y publicado un Inventario Nacional de Aguas Superficiales, así como un Catálogo de Aprovechamientos que permite efectuar estimaciones realistas de los volúmenes aprovechables de aguas superficiales.

Por otra parte, la labor de inventariar las aguas subterráneas ha resultado más difícil. Hace poco tiempo se comenzó a recopilar, sistematizar y centralizar la información existente, esperándose tener a corto plazo un conocimiento más preciso que el actual acerca de la ubicación y los volúmenes aprovechables de aguas subterráneas.

La determinación de las demandas compete al Grupo de Economía, al Grupo de Agricultura y al Grupo Urbano, los cuales, en estrecha coordinación, han llevado a cabo los estudios demográficos, macroeconómicos, agrícolas y sanitarios, a fin de cuantificar los usos consuntivos y no consuntivos del agua. Los estudios demográficos son de vital importancia para la determinación de las demandas. Es un hecho que el hombre y sus desechos son inseparables del agua; de allí, que un conocimiento a largo plazo de la distribución de la población permite vislumbrar las futuras necesidades de agua para abastecimiento de poblaciones, los problemas de polución, las demandas de energía, los requerimientos industriales, la demanda de productos agropecuarios y muchos otros parámetros de importancia para la prospección de usos que se está realizando.

Las aguas destinadas al abastecimiento de poblaciones tienen prioridades en caso de presentarse conflictos de usos; sin embargo, los volúmenes requeridos para ello son menores que las necesidades de riego. Para determinar la demanda nacional de agua para riego, fue imprescindible un conocimiento de la relación entre el agua y el suelo, así como también establecer la modalidad de producción. Se está realizando un inventario de tierras, que si bien no estará completo cuando el Primer Plan se publique, si permitirá tener mejores elementos de juicio para los necesarios planes de agua siguientes.

.../...

El Grupo Legal se ha ocupado de la legislación de aguas en Venezuela. Se ha procedido a recopilar información referente a la situación legal: su evolución histórica, los antecedentes legales, la doctrina administrativa, la jurisprudencia y la aplicación del régimen legal. Actualmente se está analizando la situación planteada de manera sistemática, para estructurar, si fuera necesario, una ley de aguas venezolana.

Es así como la Oficina Ejecutiva de COPLANARH ha venido preparando el Plan. Pero el Plan no sólo tiene que ser preparado, sino que debe ser realizado, implementado, ejecutado y revisado.

Los organismos que implementarán y ejecutarán el Plan, es decir, aquellos que son competentes para la toma de decisiones y que, conociendo el marco de referencia propuesto por el Primer Plan, elaborarán los programas a plazo fijo, también están participando desde ahora en la actividad de planificación. La Oficina Ejecutiva cuenta con personal del Ministerio de Obras Públicas y del Instituto Nacional de Obras Sanitarias, trabajando a tiempo completo en las labores ya descritas en párrafos anteriores. En todo momento, se necesita y se hace presente la colaboración entre organismos tanto públicos como privados. El Ministerio de Obras Públicas colabora ampliamente, cubriendo los gastos de funcionamiento. El Ministerio de Minas e Hidrocarburos se ha comprometido a elaborar el Inventario Nacional de Aguas Subterráneas. El Inventario Nacional de Tierras se está llevando a cabo en estrecha colaboración con el Centro de Investigaciones Agronómicas del Ministerio de Agricultura y Cría. La Encuesta Nacional de Polución de los cursos de agua la está realizando el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en coordinación con COPLANARH y la Universidad Católica Andrés Bello. Los estudios legales se están realizando a través de un convenio con el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela. En fin, sería muy largo citar la colaboración recibida en numerosas oportunidades de parte de GADAFE, del CENDES, de CORDIPLAN, del Ministerio de Fomento y de tantos otros organismos que se están interesando en este Primer Plan.

Se espera que a fines del año 1970 se pueda ya contar con este Primer Plan que, si bien será menos detallado que el Segundo Plan y los subsiguientes, será un primer instrumento que, tratando de jerarquizar los problemas relacionados con el agua, permitirá poner algo de orden en la situación casi anárquica que vivimos en el aprovechamiento de los recursos hidráulicos.





## GENERALIDADES SOBRE CATASTRO

Ing. Rodolfo Soler Patifia

Desde el mismo momento en el cual la tierra pasa a ser para una comunidad el recurso en base al cual se subsiste y se progresa, comienza a operarse en la comunidad una lucha por la posesión de la misma. Al organizarse las comunidades y al aparecer el derecho como rector del orden social, la posesión de la tierra tiene que reglamentarse y ser conocida tanto por la comunidad como por el Gobierno que la rige. Desde este momento aparece el Catastro de la riqueza rústica o rural como la investigación y estadística básica, sin la cual el Estado no puede reglamentar su progreso tanto técnico como social. En el Estado moderno, en el cual la propiedad de la tierra está condicionada a la función social que ésta desempeña, el catastro de la misma sienta las bases o argumentaciones sobre las cuales se puede planificar integralmente y con seguridad una reorganización de la tenencia de la propiedad rural.

De acuerdo al progreso de una Nación y, esencialmente, en lo referente a su orden social, el término Catastro, y en consecuencia los programas de realización, adquieren significados específicos y se tratan de lograr objetivos precisos de acuerdo a las condiciones que generan los problemas presentes en el desarrollo rural y, en general, en todo lo relacionado con el aspecto fiscal y económico de la Nación. Según esto, una definición integral, tanto en el tiempo como en el espacio, para el término Catastro es por lo demás imposible o riesgosa de lograr a cabalidad. La política de Catastro para un país es algo que debe desarrollarse de acuerdo a las características del país, características tanto de orden social, político, económico, etc., y en general, según las necesidades de desarrollo y de ordenamiento que se necesitan para cubrir para obtener un orden social estable y una economía basada en la planificación y desarrollo de la producción agraria.

Desde el punto de vista integral, Catastro es "un inventario completo de la riqueza rústica del país que determine fijamente la división, legitimidad, producción, usos y valor de la propiedad, abarcando aspectos de índole estadística, socio-económica, agrológica, jurídica y fiscal."

Queda claro ya que Catastro es un inventario global, técnico, de la propiedad, en nuestro caso, rural. Como todo Inventario, persigue el Catastro los mismos objetivos y fines que el resto de los Inventarios que estamos acostumbrados a hacer o nombrar. Para cualquiera que quiera manejar una empresa o negocio le es básico, imprescindible, el efectuar Inventarios periódicos de los bienes que moviliza; de no hacerlo, el más rotundo fracaso acompañará a todas sus gestiones. Ahora bien, si esto es cierto en escalas reducidas. ¿Qué se puede pensar o decir de un país que no valoriza la necesidad de catastrar las propiedades rurales, y que en este caso, son el basamento primordial de toda la economía nacional?

El subdesarrollo de un país se hace patente y se puede evaluar con suma facilidad considerando solamente los aspectos referentes a la falta de información de lo que el país posee, y en especial, de su potencialidad económica. En este punto, un Programa Catastral Integral da la solución más lógica y funcional para el conocimiento y evaluación de la riqueza agraria de un país.

En nuestro país el programa de Catastro Rural ha sido poco comprendido y desarrollado, entre otras cosas, porque se confunde lo que en verdad es un Catastro con algunas de las funciones o consecuencias que se derivan como corolario lógico al efectuar este tipo de inventario. Muchos aprueban o desaprueban un pro

grama de Catastro, porque creen que catastro es algo que se hace específicamente para cobrar impuestos, para saneamiento de títulos, para confiscación o expropiación de tierras, etc., cuando en verdad, entre otras cosas, los trabajos catastrales integrales lo que ponen es en evidencia las irregularidades encontradas e ignoradas hasta entonces, lo cual permitirá, dentro de toda una planificación global para una región, proceder al subsanamiento de estas fallas de acuerdo a proyectos o planes de desarrollo general.

A este respecto, el Ingeniero Geógrafo argentino Víctor H. Haar, Profesor de la Universidad de Córdoba y Asesor de la Dirección de Catastro de Argentina, dice: "podemos decir que el Catastro por medio de sus registros escritos y sus registros gráficos o cartas parcelarias tiene ante todo por objeto promover el ordenamiento parcelario. Promover el ordenamiento parcelario significa algo más que sanear títulos o valuar uniformemente la propiedad. Significa proporcionar a cada habitante la tranquilidad suficiente para poder poseer su tierra pacíficamente sin el peligro de extralimitaciones del Estado o de otros particulares. Significa también, encontrar la subdivisión óptima de la tierra para que ésta cumpla su función social. La tierra puede y debe subdividirse en grandes y pequeñas parcelas; pero interesa en que lugar se la divide de una u otra manera. Una superficie de una o dos hectáreas en las proximidades de una ciudad, que se destina al cultivo de hortalizas para abastecer esa misma ciudad, no es un minifundio, es una parcela que cumple bien con su función. Lo mismo sucede con una parcela de 10.000 hectáreas en la provincia de Santa Cruz a 400 kilómetros del próximo pueblo y en un lugar donde hacen falta 3 Has. para alimentar una oveja; no se trata de un latifundio y su propietario pertenece a la clase media. El grado de subdivisión no puede ser una constante a través del tiempo; el empleo de abonos artificiales o de nuevas maquinarias agrícolas, el desarrollo de las vías de comunicación, la densidad de la población de un país, son factores que obligan a variar constantemente el criterio con que se reparte la tierra; pero antes que nada debe conocerse el estado momentáneo de la subdivisión por medio de un buen Catastro. La tierra es más que un factor de producción y la clase campesina más que un grupo cuya función es producir alimentos. De la clase arraigada a su tierra parte la renovación biológica constante de un pueblo, la población urbana no se mantiene por sí misma sin la inmigración del campo; alguien ha llamado a las ciudades, los grandes cementerios. El hombre del campo, por su mayor contacto con la naturaleza, es en general más centrado, más espontáneo, menos expuesto a las extravagancias y a las teorías raras; intuitivamente siente la gran ley que rige el Universo. Mantener ese cuerpo social en su integridad, evitar que se proletarice, ya sea como simple peón rural de un gran latifundio o como propietario de un minifundio, eso es lo que debe perseguir, en última instancia, el Estado por medio del adecuado ordenamiento parcelario. De ello depende nada menos que propia subsistencia. La historia nos demuestra cómo el Imperio Romano y otros, han sucumbido al desaparecer el vigoroso campesino que forjó la primitiva República. Hagamos votos para que en nuestro medio se creen las bases para formar un cuerpo social orgánico y vigoroso, digno de un país joven y de un gran futuro".

Las actividades catastrales han sido contempladas en casi todas las Leyes que sobre Administración de Baldíos ha tenido el país, y cuya tradición, continuada, arranca desde el año 1821, cuando el Congreso de la Gran Colombia promulgó la primera Ley sobre estos aspectos. Actualmente están vigentes la Ley de Tierras Baldías y Ejidos del año 1936; y la Ley de Reforma Agraria. Esta última, de manera clara y terminante, prevé o dispone la creación de la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas, y tanto esta Ley como la de Tierras Baldías, disponen que se haga el inventario o catastro de las tierras públicas y -

.../...

privadas, como también el que se estudien los títulos de los fundos con el objeto de que en aquellos casos en los cuales los títulos no justifiquen debidamente la propiedad se inicien las debidas reclamaciones por parte de la Nación. Se hace, entonces, un marcado énfasis en la ejecución del Catastro Físico y Jurídico.

Nuestro país encara actualmente el reto de lograr un pronto desarrollo económico y social, mediante el cual se transforman las actuales características económicas y sociales de la Nación en estructura más justas, más sólidas y productivas, que garanticen al futuro del país una estabilidad social y económica basada en realidades y conceptos modernos sobre justicia social, producción suficiente y económica de bienes, justo reparto de la riqueza producida en el país entre toda la población y, en general, que se logre una verdadera estabilidad social y económica que sea el resultado de sinceros, eficaces y adecuados programas de desarrollo de los recursos con que cuenta la Nación.

En Venezuela, hoy más que nunca, es urgente, vital, el programar técnicamente nuestro desarrollo agropecuario. Esta programación técnica no puede ni debe hacerse sobre datos inciertos, de poca confianza; ni menos aún, sobre datos inventados. Sin una correcta información básica sobre la actual realidad agraria de nuestro territorio y sus recursos es imposible o temerario pensar que se puede obtener un conveniente ordenamiento y una solución de nuestros problemas del campo.

Un programa integral de CATASTRO RURAL es, actualmente, dentro de la técnica moderna, el medio más aconsejable y científico para obtener la información requerida para adelantar un programa de desarrollo agropecuario. El Catastro Rural aportará, en forma sistemática y orgánica, valiosos datos sobre tenencia de la tierra, uso de la misma, riqueza rústica del país, población rural y su ubicación, además de datos suplementarios sobre topografía de las regiones, redes viales o hidrográficas de importancia menor y, en general, información detallada acerca de la acción cultural de la población campesina sobre la tierra que trabaja.

Un programa catastral debe considerarse como un inventario técnico de la riqueza rústica del país, mediante el cual se obtienen, entre otros datos, la división, ubicación, legitimidad, y valor de la propiedad rural. No debe considerarse a un programa catastral como el instrumento a crearse para imponer impuestos prediales ni para hacer reclamaciones de las tierras públicas indebidamente detentadas. Un programa catastral no debe concebirse teniendo como meta estos fines exclusivamente, sino que debe programarse bajo una concepción amplia, según la cual sea posible obtener los suficientes datos básicos que permitan planificar, en su parte correspondiente, el desarrollo rural de nuestros recursos agropecuarios.

Un programa de CATASTRO y, en general, de política de tierras, debe sí averiguar todas aquellas absurdas o ilegales situaciones de tenencia de tierras y debe orientarse a poner en manos del verdadero ocupante de las tierras baldías, quien con su esfuerzo ha transformado el medio donde se ha residenciado, la posesión y propiedad de la tierra que trabaja.

Como puede verse, un programa catastral así estructurado es ante todo un informador y planificador técnico de la actividad económica agropecuaria del país, permitiendo, como consecuencia de ello, que los programas de Reforma Agraria puedan adoptar, en base a los datos recabados, la política agraria más conveniente para la zona estudiada.

Objetivos a alcanzar:

En su primera etapa, el programa catastral debe perseguir los siguientes objetivos:

- a.- Conocer la riqueza rural agropecuaria de las principales regiones del país actualmente bajo intenso aprovechamiento o en vías de desarrollo. Confec-ción de las cartas catastrales y estadísticas pertinentes que permitan i - dentificar adecuadamente las fincas o unidades rurales de producción agro- pecuaria, tanto desde el punto de vista físico como económico.
- b.- Conocer y recabar los elementos de juicio necesarios para poder poner en - operación de manera científica, una política justa y técnica de reforma en el sistema de tenencia de la tierra.
- c.- Conocer y recabar todos los elementos de juicio necesarios para que el pro- grama de Reforma Agraria pueda solucionarle a los poseedores actuales de - títulos o derechos precarios de propiedad rural su situación de inseguri - dad, permitiéndoles así la opción, en los mejores términos, de adquirir le- galmente la propiedad de la tierra que venga siendo ocupada de acuerdo a - la función social de la misma.
- d.- Obtención periódica y sistemática de estadísticas de producción agropecua- ria basadas en el conocimiento cabal de las características físicas y de - ubicación de las unidades rurales de producción.
- e.- El conocimiento y averiguación de las tierras de propiedad nacional.

Logrados estos objetivos, se tendrán, para una posterior fase, todos los datos necesarios mediante los cuales se pueda iniciar la etapa de índole fiscal.

UTILIDAD INMEDIATA DE LOS LEVANTAMIENTOS CATASTRALES.-

1.- Utilidad de interés general:

- a.- El Estado conocerá efectivamente el alcance y características de las tierras de su propiedad. Podrá iniciar las gestiones de reivindica - ción de tierras baldías. Se estima una recuperación mínima probable del orden del 10%. Para un área del orden de 10 millones de hectá - reas esto significa una recuperación de ₡ 100 millones a razón de un precio mínimo de ₡ 100 para la hectárea, sin hacer consideraciones de los productos forestales que pueda haber, los cuales fácilmente sobre- pasan al valor de la tierra.
- b.- Se tendrán los datos básicos necesarios para que el Estado, por inter- medio del Instituto Agrario, pueda adelantar una política de tierras de alcance regional.
- c.- Las cartas catastrales temáticas para la planificación de actividades de saneamiento rural, vialidad, vivienda, instrucción pública, etc.
- d.- Las cartas catastrales serán un elemento valioso en el conocimiento - detallado de las características físicas y de toponimia de una región, como también en el conocimiento de la jurisdicción política. Comple- mentará en este sentido, con información detallada, a las Cartas Geo- gráficas del País.

.../...

**2.- Al Instituto Agrario Nacional:**

- a.- Las Cartas Catastrales, con su estadística correspondiente, permitirán el conocimiento de la tenencia de la tierra y todo lo relativo a la función social de la misma. Con estos datos básicos, este Instituto puede programar a corto y largo plazo la política de tierras a desarrollar en una zona escogida para fines de Reforma Agraria.
- b.- Las cartas bases parcelarias le ahorrarán a este Despacho, en levantamientos de fundos, una cantidad que oscila entre 8 y 14 bolívares por hectárea. Se calcula que para un área de trabajo anual de alrededor de las 500.000 hectáreas, esto represente un ahorro de aproximadamente 5 millones de bolívares.
- c.- Los estudios jurídicos hechos a los fundos le permitirán al I.A.N., al conocerse cuáles son las tierras de carácter baldío, no pagar en las expropiaciones el valor de la tierra que le sea presentada como de propiedad particular en virtud de títulos de dudosa efectividad legal.
- d.- Los datos catastrales, tanto técnicos como jurídicos, le permitirán a este Instituto hacer solicitudes de dotación de tierras baldías, - como también, al regularizarse la tenencia de la tierra, expedir los respectivos títulos de propiedad a los parceleros asentados.
- e.- Los planos catastrales le evitarán a este Instituto los actuales gastos que tiene que hacer en los levantamientos de las zonas baldías a solicitar en transferencia para los fines de Reforma Agraria. Esto se traduce en un ahorro de alrededor de 8 a 14 bolívares por hectárea.
- f.- Las cartas catastrales le permitirán a este Instituto conocer la ubicación y demás características de los asentamientos campesinos, con relación detallada de la situación de la tenencia de la tierra en los mismos.

**3.- A los programas de Desarrollo Agrícola y Pecuario:**

- a.- Las cartas catastrales, fotografías aéreas y demás datos, permitirán la preparación de mapas de suelos, y de uso actual y potencial de la tierra.
- b.- Las cartas catastrales y demás datos estadísticos permitirán abocarse al planeamiento preliminar del área de influencia del proyecto y a la concepción general de la forma en la cual se desarrollará éste. Permitirá conocer las zonas de mayor interés, en las cuales deben concentrarse los esfuerzos. Se conocerán las zonas con problemas de latifundio o minifundio. Las áreas ociosas, vialidad y toponimia general de la región.
- c.- La regularización de la tenencia de la tierra facilitará las operaciones de créditos rurales actualmente entorpecidos por la incertidumbre que presenta esta situación.
- d.- Los datos catastrales permitirán obtener estadísticas fieles de la actividad agropecuaria, por cuanto se conocerán la ubicación, exten-

sión y calificación de las fincas productoras.

- e.- Las cartas catastrales permitirán efectuar una planificación global - de las actividades de vigilancia forestal, pesquera y de vida silvestre.

#### FINALIDADES GENERALES DE LOS TRABAJOS CATASTRALES.-

##### 1.- Cartografía básica del área del Proyecto:

Con la finalidad de:

- a.- Hacer la programación general de trabajos.
- b.- Hacer los mapas de suelos.
- c.- Conocer las características topográficas del área.
- d.- Conocer la vialidad existente. Densidad de población y ubicación relativa de las partes componentes de esta área.
- e.- Hacer los mapas de uso actual de la tierra.
- f.- Hacer los mapas de uso potencial de la tierra.
- g.- Hacer los mapas climatológicos, forestales y demás cartas temáticas.
- h.- Programación de vialidad, asentamientos, vivienda rural, saneamiento ambiental, vigilancia forestal, conservación de suelos, sanidad animal.

##### 2.- Estudios Agronómicos, Económicos y Jurídicos:

Con la finalidad de:

- a.- Conocer el número de fincas existentes en todo el área. Su ubicación y extensión.
- b.- Conocer el régimen de tenencia.
- c.- Conocer la existencia, dentro del área, de tierras de propiedad del gobierno.
- d.- Poder regularizar, en base a estos datos, la tenencia de la tierra, - ya sea mediante juicios de reivindicación de tierras baldías ilegalmente detentadas; expropiaciones de propiedades que no cumplan con la función social de la tierra; otorgamiento de títulos de propiedad con firme consistencia jurídica.
- e.- Permitir y facilitar las operaciones de créditos rurales grandemente afectados en la actualidad por los problemas de tenencia.
- f.- Poder tener estadísticas totales exactas de la producción rural agropecuaria.
- g.- Zonificación del área. Planificación de cultivos.

- h.- Conocer la riqueza rústica existente en el área del proyecto.
- i.- Programación de asentamientos campesinos.
- j.- Programación de créditos agropecuarios.



1875  
1876  
1877  
1878  
1879  
1880  
1881  
1882  
1883  
1884  
1885  
1886  
1887  
1888  
1889  
1890  
1891  
1892  
1893  
1894  
1895  
1896  
1897  
1898  
1899  
1900

1901  
1902  
1903  
1904  
1905  
1906  
1907  
1908  
1909  
1910  
1911  
1912  
1913  
1914  
1915  
1916  
1917  
1918  
1919  
1920  
1921  
1922  
1923  
1924  
1925  
1926  
1927  
1928  
1929  
1930



## CATASTRO Y DESARROLLO RURAL

Dr. José M<sup>a</sup>. Franco García  
Profesor-Investigador en la  
Universidad Católica Andrés Bello

### I.- INTRODUCCION.-

Para conocer la cantidad y calidad de los recursos naturales de un país, - la situación física de la titularidad jurídica de la propiedad inmueble, sus formas de tenencia, el valor real y potencial de los bienes raíces, - se precisa tener un censo, inventario o catastro al que se le llegue a - través de un conjunto de operaciones y trabajos científicos que tienen -- por objeto conocer la riqueza inmueble en los aspectos acabados de seña - lar.

En Iberoamérica se han promulgado en poco tiempo no menos de dieciséis le - yes de reforma agraria, donde se incluyen en su mayoría disposiciones más o menos extensas sobre los catastros nacionales, sin que hasta la fecha - hayan tenido mucha implementación o cumplimiento, a excepción de Chile, - Panamá y, en menor grado, Venezuela y Brasil.

El Catastro, además de institución insustituible, por cuanto constituye o debe constituir el mejor inventario de bienes de la nación, es o debe ser el complemento indispensable del Registro Público de la Propiedad Inmobi - liaría.

Los problemas de identificación física del inmueble, así como los deriva - dos de la inexactitud de los linderos y medidas superficiales del mismo, - han originado y originarán múltiples litigios judiciales, belicosidad so - cial entre vecinos, y deterioro de la producción agrícola, por los incon - venientes que se originan al negarse facilidades crediticias, o su demora en exceso, por la inseguridad jurídica que plantean.

El principio inmobiliario de la especialidad o del "folio real", por el que a cada finca registrada se le abre un folio en los Registros de la - Propiedad, donde se recoge toda la historia jurídica del inmueble, y que existe en la mayoría de los países del mundo -Venezuela es una excepción-, exige su actuación en función del catastro parcelario, por el que se cer - tifican a sus propietarios o a las partes contratantes en cualquier nego - cio jurídico, las partes integrantes de la finca que se registra, descri - biéndola con arreglo a sus características físicas.

El propósito de nuestro trabajo es hacer una presentación general de lo - que entendemos por catastro, describiendo sus elementos más importantes, - y la función actual o potencial de estos últimos, tema donde es asombroso la escasa literatura científica que se ha producido en los últimos años, y la desorientación general sobre el mismo, pues donde existe, se justifi - ca como instrumento necesario para la imposición fiscal, y donde se crea o moderniza, se le ha dado excesiva importancia a los aspectos físicos, - como en Chile, Panamá y Venezuela, dejando de lado los aspectos jurídicos.

## II.- NOCION Y ELEMENTOS DEL CATASTRO.-

- 1.- Podríamos decir que Catastro es el "censo y padrón estadístico de las fincas rústicas y urbanas" (1) (énfasis en el aspecto inventarial o estadístico), o que es "el conjunto de operaciones y trabajos científicos para describir exactamente las propiedades inmuebles de un país, y determinar la capacidad contributiva de un inmueble" (2) (énfasis en la registración física y aspecto fiscal).

Para Flora (3), catastro es el "inventario general de la riqueza territorial, obtenido mediante la determinación descriptiva y gráfica y la estimación de todos los inmuebles del Estado, según su división y las diferencias de cultivo, para fines financieros y jurídicos".

Por sus fines, también se puede decir que catastro es la institución que tiene "por objeto la determinación y representación de la propiedad territorial en sus diversos aspectos, con el fin de lograr que sirva eficazmente para todas las aplicaciones económicas, sociales y jurídicas, con especialidad para el equitativo reparto del impuesto territorial, y, en cuanto sea posible, para la movilización del valor de propiedad" (4).

En buena técnica, el Catastro comprende pues:

- a) Un conjunto de operaciones técnicas encaminadas a identificar y ubicar los inmuebles (operaciones topográficas, planimétricas, geodéticas, trigonométricas, y consiguiente levantamiento gráfico de planos, mapas y cartas) de la geografía nacional; y,
- b) Un conjunto de operaciones periciales, encaminadas a determinar la situación jurídica de los inmuebles, el valor de los mismos, producción presente y potencial, calidad de las tierras, clase de cultivos, etc.

Por consiguiente, en su significado más estricto, el Catastro es un registro oficial que consiste normalmente en una serie de mapas, en los que cada parcela aparece como una unidad reconocible, acompañados de otra documentación que contiene la información necesaria para describir e identificar la finca física, jurídica y económicamente (5).

- 
- (1) Real Academia Española, Diccionario Manual de la Lengua Española, pág. 339, Espasa-Calpe S.A., Madrid, 1950.
  - (2) Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa, ver Catastro, Vol. 12, pág. 496, Espasa-Calpe, Madrid.
  - (3) Flora, Manual de Ciencia de la Hacienda, I, pág. 515, citado por Ramón Ma. Roca-Sastre, Derecho Hipotecario, Tomo II, 5a. ed., Bosch, - Barcelona, 1954, pág. 768.
  - (4) Catastro Parcelario de España, Ley de 23 de marzo de 1906, Art. 1°.
  - (5) Sir Bernard O. Binns, Cadastral Surverys and Records of Rights in Land, FAO Agricultural Series, Rome, 1953, pág. 2.

Finalmente, también podríamos decir que es "el conjunto de documentos que proporcionan la descripción física, económica y jurídica de las propiedades raíces de determinado territorio" (6).

- 2.- Como podemos deducir de las definiciones recogidas, tres son los elementos primordiales de la institución catastral: el elemento físico, el jurídico y el económico o fiscal.

a) El elemento físico.-

Para mejorar el sistema registral de la propiedad inmobiliaria, a la vez que inventariar la riqueza predial de cualquier nación, todo levantamiento catastral ha de representar y describir las parcelas de modo que se distinguan de las demás.

El método tradicional de efectuar un levantamiento catastral ha sido el de los levantamientos en el terreno, tal como hizo la Oficina Colonial Británica en el Pakistán, la India y Birmania, cuando éstas eran colonias del Imperio Británico. Posteriormente se iniciaron los levantamientos fotogramétricos, que se han venido aplicando en Europa desde la década del veinte (Italia, Francia, España, Suiza); con posterioridad se ha usado en Afghanistan, Filipinas y Jordania, y recientemente en Puerto Rico, Haití, Chile y Venezuela.

Las cartas, mapas o planos en que se identifican y se reflejan los predios rurales, reciben el nombre de catastrales. Mientras que los trabajos geodésicos miden la forma y el tamaño de la tierra, los topográficos señalan las características de la superficie, tales como montes, valles, ríos, lagos, clases de cultivo, situación de las carreteras, ferrocarriles, bosques, pantanos, etc., los catastrales, por el contrario son, o deben ser mucho más simples, al menos en su fase inicial, toda vez que solo han de determinar y trazar los límites de las parcelas de tierra en mapas que sirvan para identificar la propiedad individual, que se acreditará por los documentos correspondientes (7).

Para propósitos catastrales, es decir, de identificación primaria de la propiedad rural, no creemos que sea necesario mostrar las características topográficas, aunque no podemos dejar de reconocer - que pocas veces, al levantar un catastro, se intente solo identificar la propiedad, sino también conocer las demás características físicas y económicas que sean de utilidad para la formación de un inventario nacional lo más exacto posible, para fines últimos de planificación y desarrollo de la agricultura y la creación o mejoramiento del impuesto predial, cual viene siendo el caso venezolano, - que ciertamente se acorda a la definición dada por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia, según la cual "el registro ofi-

---

(6) Héctor Posada y Pierre Grandchamp, El Catastro Nacional, Instituto Geográfico y Catastral, Bogotá, 1942.

(7) U.S. Department of the Interior, Bureau of Land Management, Surveying Our Public Lands, Washington, 1960

cial de un levantamiento catastral consiste normalmente en un dibujo o mapa, y una descripción escrita del trabajo de campo; el dibujo representa la longitud y dirección del levantamiento hecho, los límites, descripción y superficie de la parcela de tierra, y, en todo lo que sea posible, una delineación de la topografía de la región, incluyendo la representación de los cultivos y mejoras dentro de los límites del levantamiento" (8).

Dos fases importantes en todo levantamiento catastral son:

1) decidirse sobre el sistema de control; y, 2) fijar los límites de las propiedades.

Los sistemas de control que han venido usando son: a) el de triangulación (Haití); b) la línea base y el meridiano, señalados por observación astronómica (U.S.A. y Canadá); c) el de coordenadas geográficas (Cuba); y, d) el de trazado de poligonales, que consiste en una serie de líneas concetadas cuyos cursos y longitudes se miden por brújula o tránsito y por cinta de acero, corriente mente en pequeñas zonas locales (Venezuela, para los levantamientos topográficos de la Reforma Agraria).

Hay diferentes grados de control designados como primarios, secundarios, terciarios, etc., según el tamaño de la zona a que pertenecen y su relación con las diferentes partes del sistema. Un sistema de control dado puede consistir de una o varias de estas invenciones. Por ejemplo, el eje de coordenadas se puede basar en el sistema de triangulación, línea base y meridiano, o, si se trata de una zona local, en trazado de poligonales.

La fijación de límites de las propiedades se puede realizar mediante la aplicación de: a) el sistema rectangular; b) el sistema de ubicación con líneas y mojones como límites, en el que se puede incluir el sistema de división de tierras por el que la costa marítima y las orillas de los lagos o de los ríos sirven como base a la medición de tierras, practicado por la colonización francesa a orillas de diversos ríos en los Estados Unidos y Canadá, por los españoles en América en algunos lugares, y al sur del Brasil a fines del siglo pasado, como actualmente en Venezuela, a orillas de los grandes ríos en la zona Sur del lago de Maracaibo y otras colonizaciones espontáneas; y, c) el sistema fotogramétrico. Otras formas han sido el sistema hexagonal, en el que para evitar la dispersión de la población y alto costo de vías de comunicación, se propuso en el Canadá como una variante del sistema rectangular, por el que 12 granjas de 160 acres cada una constituirían un municipio, no siendo muy diferente del que actualmente se ha empleado para algunas colonias judías de Israel, y el sistema circular, implantado en diversos municipios cubanos durante el período colonial, por el que se permitía describir la propiedad como la tierra que se extendía dentro de cierto radio de acción de su centro de operaciones (9).

---

(8) United Nations, Modern Cartography, Base Maps for World Needs, New York, 1949.

(9) T. Lynn Smith, Sociología de la Vida Rural, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1960, Cap. 11.

Con respecto al sistema rectangular, que es un sistema de descripción de tierras fijando los lindes en el terreno previo al poste - anterior asentamiento, o, en otros términos, el que crea los límites - en el terreno y los establece por primera vez, con relación a una línea base y meridiano señalado por observación astronómica, se ha venido aplicando en los Estados Unidos desde 1785 en que el Congreso aprobó la célebre Ordenanza del Noroeste, base de todo el sistema, con el específico propósito de situar, identificar y posteriormente vender todas las tierras de la Nación al Oeste de los Apalaches. Obra única y modelo en su género, creó y desarrolló una política de disposición de tierras, que si bien muy discutida en su tiempo, puso la propiedad agraria en manos del pueblo lo más pronto posible, abrió inmediatamente una fuente de riqueza para todos, y favoreció la colonización, la apertura de vías de comunicación y la creación de los Land-Grant Colleges, base de las grandes universidades americanas del Medio Oeste, todo con ocasión de promulgarse en 1862 tres importantes leyes: la "Homestead Act" -Ley de Patrimonios Familiares-, por la que se le concedía a cada ciudadano o inmigrante el derecho a 65 hectáreas de tierras gratuitas siempre que se asentaran en tierras vacantes y las trabajaran por cinco años; la Ley Merrill, por la que se asignaban a cada Estado -- 12.000 hectáreas por cada senador o representante que tuviera en el Congreso para dotar de bienes propios a los Colegios Universitarios que se crearan; y la que dió origen al Departamento de Agricultura como un Ministerio más del Gobierno Federal (10).

En virtud de la Ordenanza del Noroeste se creó una unidad agraria de tamaño modelo, la "sección" de 640 acres ó una milla cuadrada - forma y superficie uniformes-; el rectángulo o "township", compuesto de 36 secciones y de 6 millas cuadradas de superficie, con límites físicamente señalados en el terreno. Un punto inicial, indicado por su longitud y latitud, que puede ser una altura determinada, la confluencia de dos ríos importantes, etc., sirve de fundamento para trazar la línea base, que es perpendicular a su meridiano principal, de los que se han trazado 36 en los EE.UU., cada uno de ellos incluyendo un número determinado y variable de rectángulos.

Así como las secciones se pueden a su vez subdividir en cuartos de sección, un conjunto de rectángulos o "township" -equivalente en cierto modo, en su aspecto de unidad política, a nuestro municipio- forman los condados -equivalente a nuestros distritos-, en que se divide cada Estado. El sistema no desecha la demarcación mediante descripción de líneas y mojones (11), para casos especiales de propiedades bordenado ríos, lagos, u otros accidentes del terreno.

---

(10) V. José M. Franco García, la Investigación Integral Agraria en los EE.UU. de Norteamérica, en Revista de la Facultad de Derecho, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, Diciembre 1965.

(11) Ver para todo detalle el "Manual of Surveying Instructions" Bureau of Land Management, U.S. Department of the Interior, Washington, 1947.

Para ubicación e identificación de propiedades, descripción de límites y registro, no se ha creado sistema mejor. La posibilidad de litigios queda reducida al límite. No se necesita dar nombres a las propiedades, pues su descripción por número de municipio y número de sección y cuarto de sección, es suficiente, indicando en último lugar el nombre del meridiano a que pertenece el lugar. También asegura contra la pérdida de marcas, toda vez que se han fijado anteriormente con arreglo a observación astronómica. No obstante, fomentó excesivamente la dispersión rural, la escasa formación de centros poblados, el excesivo costo de los medios de comunicación y transporte, y el aislamiento de la familia campesina, que - solo una creciente urbanización, un continuo aumento en el tamaño de la propiedad rural, y una tremenda red de carreteras de primer y segundo orden, han venido indirectamente a paliar los citados inconvenientes. Por este motivo, se ha venido proponiendo para otros lugares la creación de un sistema de rectángulos paralelogramos, -donde el ancho sea solo la cuarta parte del largo, dejando todo lo restante igual-, en vez de los cuadrados, para favorecer la formación de centros poblados lineales.

Por último, el sistema fotogramétrico (12), que es el método de identificación predial más moderno y más económico que existe actualmente, y que ha venido a complementar los reconocimientos en el terreno.

No es ni ha sido la base para la descripción de propiedades (salvo el caso de Puerto Rico), pero ha sido y es instrumental para inventariar y localizar los límites de las aguas y de los bosques, además de su labor de complementación para los levantamientos catastrales prediales, en que a la fotografía aérea sigue el trabajo de campo para identificar los lindes no reconocidos con exactitud (casos de Jordania, Haití, Chile y Venezuela).

Más recientemente, y en muy breve espacio de tiempo, tuvo lugar el Proyecto Aerofotogramétrico Chile/OEA. Durante un período de dos años y medio se hizo el levantamiento catastral y los estudios de uso y capacidad de 12 millones de hectáreas de tierras, que representan el 90% del valor total de las tierras agrícolas de Chile o la mejor parte de los 29 millones de hectáreas que posiblemente podrían ser usadas para el desarrollo agrícola del país (13).

Realizado con un propósito mixto, de identificación o ubicación de predios, definición de límites y superficie, determinación de tipo de agricultura y composición de suelos, aguas y otros recursos para fines de planificación y política de tierras, es además la base para una evaluación científica de las propiedades, sobre las que recaerá el impuesto territorial predial sobre el valor de la propiedad sin mejorar.

---

(12) Entendemos por fotogrametría la ciencia y arte de obtener medidas dignas de confianza aplicando la fotografía. Incluye la fotografía aérea, la fotointerpretación, la fotogeología, y la compilación de mapas sacados de la fotografía (fotomosaicos)

(13) Luis Vera, Agricultural Land Inventory Techniques, Experience of the OAS/ Chile Aerophotogrammetric Project, Pan American Union, Washington, 1964.

b) El elemento jurídico o legal. (14)

En el catastro se debe reflejar la relación que existe entre la parte y la parcela de tierra registrada, aun cuando esta relación ni quita ni pone derechos. Sin embargo, todo depende de la naturaleza de los Registros Públicos con que cuenta la Nación y de las concordancias que se hayan establecido entre la institución catastral y la registral.

Los registros catastrales suelen ser, en un principio, meras listas de fundos, que en las cartas aparecen bajo una nomenclatura complicada, que se explica (nombres, clase de fundo, extensión, límites, etc.) en documentos separados. No obstante, puede ser algo más que eso, y de hecho y de derecho lo es bajo los sistemas catastrales alemán y australiano.

Lo que el catastro parece ser al aspecto físico de la tierra, el Registro Público es a su aspecto jurídico. El catastro supone la existencia de un mero registro físico, que actúa como índice a los mapas y como instrumento adecuado para reportar datos estadísticos y económicos. El Registro Público da noticia de la situación jurídica. Sin embargo, los Registros Públicos pueden ser de diversa validez o eficacia, según transcriban o inscriban documentos y títulos. Un documento es un instrumento donde se recoge una transacción que afecta o pretende afectar a un derecho, que se registra en interés de las personas. Un título, por el contrario, es la manifestación de un derecho (título de la deuda, títulos hipotecarios, títulos de cambio, etc.).

Solo bajo los sistemas de registración más perfectos (el alemán y el australiano), el registro físico está en perfecta concordancia con el registro jurídico (sistema alemán), o uno y otro se han sumado y como consecuencia aparece un certificado expedido por el Registrador en el que se manifiestan ambos elementos: el físico y el jurídico (sistema australiano o del Acta Torrens).

Bajo el sistema alemán no se produce inscripción de la propiedad si no existe una concordancia perfecta entre la cédula catastral y la descripción de dominio registral, mientras que en el sistema australiano no se origina la inmatriculación del fundo -que se opera con efectos "ex-novo"- y que producirá toda clase de garantías de invulnerabilidad del título, certidumbre, seguridad, rapidez y economía.

- 
- (14) Ver J.A. Bonilla Atilas, Legislación de Tierras en la República Dominicana, El Sistema Torrens, 2 Vol. Banco Interamericano de Desarrollo, n.d.; Joao Alfonso Borges, O Registro Torrens no Direito Brasileiro, Edicao Saraiva, 1960; Sir Bernard O. Binns, Cadastral Surveys and Records of Rights in Land, FAO Agricultural Studies, Roma, 1953; Fernando Riveiro de Andrea, El Catastro en España, Francia, Bélgica, Holanda y Suiza. Estudio de Legislación Comparada, Madrid, 1957; Angel Cristóbal Montes, Principales Sistemas Registrales de Publicidad Inmobiliaria, Publicaciones del Ministerio de Justicia, Caracas, 1964.

El aspecto o elemento jurídico del catastro es, por tanto, salvando los casos de concordancia perfecta que hemos apuntado, aquel - que, dada la máxima precisión y exactitud posible en la determinación de la situación, superficie y límites de la propiedad, va a tratar de eliminar todo presunto caso de conflicto por estos conceptos.

Ahora bien, toda vez que el sistema Torrens proporciona una garantía titular perfecta de presente y de futuro -pues no admite ocupantes, pisatarios ni terceros que puedan alegar derechos, ni menos la prescripción adquisitiva-, nos interesa dar unos líneamientos generales, por la importancia que tiene para los países en desarrollo, y donde se ha venido implantando desde su creación (Fi-lipinas, Túnez, Argelia, Marruecos, Madagascar, Guinea Española, - República Dominicana, Jamaica, Guayana, Estados de Río Grande do Sul y Minas Gerais en el Brasil, etc.), ya que el sistema alemán, dada las peculiares características históricas y culturales de su pueblo, no permite una fácil adaptación a otros países.

El sistema del Acta Torrens, así conocido en honor a su creador, - el emigrante irlandés Sir Robert Torrens, establecido originalmen-te en Australia Maridional en 1858, -teniendo como presunto precedente el sistema registral de las ciudades hanseáticas de Bremen y Hamburgo, por su interés en la publicidad registral, anuncios y requerimientos públicos y gran movilidad territorial-, dejándose ilustrar por la gran facilidad con que se inscribían los derechos sobre las naves marítimas y se movilizaba el crédito o se transfería la propiedad de las mismas, ideó una manera, para aquel tiempo revolucionario, en la que viejos problemas hasta entonces in-herentes a la titularidad dominical, puedieran ser evadidos o eliminados con la mayor facilidad.

El sistema de inmatriculación de fincas bajo el sistema Torrens, - desde muy pronto evolucionó en dos direcciones: en seguir un auténtico proceso administrativo, donde la identificación de la propiedad del inmatriculante se realiza ante un Registrador General, empleando formularios impresos que acompañan a los títulos jurídicos correspondientes, y un plano o levantamiento topográfico ejecutado con arreglo a las disposiciones sobre la materia, siguiendo después todo un proceso de índole administrativa en el que intervienen peritos en materia legal y en topografía o planimetría, colaboradores del Registrador para verificar la realidad de los - datos aportados, posterior publicación de edictos, notificación - de colindantes y ulterior registración y emisión de un certificado en el que constan todas las noticias (hipotecarias, arrendatí-cias, etc.) que existen sobre el inmueble inmatriculado; o un - proceso judicial.

El proceso administrativo y voluntario ha sido propio de la mayoría de los países alrededor del núcleo en que nació (Australia, - Tasmania, Nueva Zelandia), mientras que en la mayoría de los restantes, donde existe el procedimiento inmatriculador, éste es de naturaleza judicial, también voluntario (provincias canadienses - de Ontario, Alberta, Saskatchewan, New Scotland; estados norteamericanos de Massachussetts, New York, Virginia, North Carolina, - Tennessee, Ohio, Illinois, Minnesota, South Dakota, Nebraska, Co-



lorado, Washington, Hawai; estados de Río Grande do Sul y Minas Gerais en el Brasil, República Dominicana, Jamaica, Guyana, etc.), salvo en algunos casos en que, por circunstancias específicas, es obligatorio si va a haber registración (en el condado de Cook, donde está situada Chicago, tras el gran incendio de esta ciudad; en el condado y ciudad de Londres; para las tierras que transfiera o adjudique el Estado en Brasil, y en la República Dominicana, etc.).

El sistema judicial elaborado en los Estados Unidos se debe a una interpretación en este sentido exigida por las constituciones federal y de los Estados; en otros países, a la mayor garantía del poder judicial, como Poder independiente y autónomo en sus decisiones, a través de la seguridad que concede la tramitación de un procedimiento de naturaleza judicial, con pautas similares a la del administrativo, a pesar de que el costo y la duración pueden ser mayores inconvenientes (15).

Donde el sistema ha demostrado tener un gran éxito es donde la primera registración comienza con la transferencia inicial de la tierra, que pasa del Estado a manos privadas, éxito de presente y garantía de futuro. De ahí la necesidad de prestarle una máxima consideración.

Porque "la propia organización registral, establecida exclusivamente con intenciones fiscales, -dice la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Torrens brasileña que antecede al Decreto N°. 451-B de 31 de mayo de 1890- no crea la prueba cierta de dominio. Tampoco resulta esa prueba de los actos de adquisición, porque el enajenante del inmueble puede no ser el verdadero propietario; y, en tal caso, la estructura de enajenación no vale contra los derechos de éste. Tampoco aprovecha, para ese fin, la transcripción, porque ésta, siendo apenas una garantía contra terceros, no legitima el falso dominio, ni traslada el verdadero, ni opera la transferencia de la propiedad, ni sana las nulidades extrínsecas o intrínsecas de su enajenación".

A tres principios puede reducirse toda la economía de la Ley Torrens -dice la misma exposición de motivos citando a Aldredo Sain, "Le System Torrens, p. 11-. 1°.) Institución de un proceso expurgativo, destinado a precisar la propiedad, a delimitarla, y fijar de modo irrevocable, para con todos, los derechos del propietario, autenticándolos en un título público; 2°.) Creación de un sistema de publicidad hipotecaria, adecuado a patentizar exactamente la condición jurídica del suelo, como los derechos reales o gravámenes que lo gravaron; 3°.) Movilización de la propiedad territorial mediante un conjunto de disposiciones dirigidas a asegurar la transmisión pronta de los inmuebles, la constitución fácil de las hipotecas, y la cesión de ellas por vía de endoso".

Es un hecho que la mayoría de los países, a pesar de haber tratado de crear o modificar instituciones jurídicas que sanearan y eliminaran la oscuridad de los derechos, los problemas de títulos relativos a la propiedad, los problemas de límites, la inseguridad de la tenencia, mediante Notarías Públicas, Registradores de la Pro

(15) Encyclopaedia Britannica, Title to Land, The Torrens System, edición 1966.

piedad, Tribunales de Justicia, Procuradurías, Catastros, etc., lo cierto es que en un mundo en pleno desarrollo, donde las innovaciones e invenciones en el campo de las ciencias físicas se suceden - con tanta rapidez, el avance de la investigación pura o aplicada - de las ciencias sociales ha venido quedando rezagado.

Según el régimen en vigor en muchas legislaciones, el costo, la lentitud, la complejidad, la inseguridad, con relación a la adquisición, modificación o extinción de cualquier derecho real sobre la propiedad inmueble, sobre todo rural, no se corresponden con las exigencias de la vida moderna, esencialmente comercial, altamente industrializada y urbanizada. La propiedad, entre otras cosas, es un bien comercial, y como tal susceptible de toda clase de operaciones de tráfico, y la seguirá siendo cada vez en mayor medida. En muchos lugares, cuando se va a hacer una operación sobre bienes inmuebles, hay que buscar y analizar toda una serie de pergaminos, títulos, documentos, todos ellos frecuentemente mal ordenados y archivados, que consumen tiempo, dinero, y a veces originan más incertidumbre de la que originalmente había. De aquí la gran importancia que tiene el sistema Torrens, que ha creado el mejor mecanismo hoy día existente para convertir la tierra, o su derecho de propiedad, en una herramienta más para el desarrollo económico-social.

"La registración del título es una mejora obvia sobre el sistema de transcripción de documentos -dice la jurisprudencia americana - (16). Un título registrado es un título que ha sido adjudicado en un procedimiento "in Rem" oficialmente dirigido y controlado. El título seguirá siendo perfecto, porque se conserva bajo constante supervisión oficial. No hay necesidad de averiguar y examinar el título desde su origen con posterioridad. La situación actual del título se manifiesta normalmente en el anverso y reverso del certificado que debe poseer el propietario. Cuando el título se transfiere, se cancela el antiguo certificado y se emite uno nuevo para el nuevo propietario. Las cargas y gravámenes pendientes se trasladan al nuevo certificado; las que se han eliminado por el transcurso del tiempo, pago y otras medidas suficientes, no... Además, lo que aparece en el certificado no es una mera evidencia "prima facie", sino conclusiva".

Resumiendo, la bondad intrínseca del sistema Torrens, hoy ampliamente difundido en países avanzados y muchos en desarrollo, se caracteriza -volviendo a la Exposición de Motivos brasileña- por:

- 1.- La voluntariedad de su adopción.
- 2.- La registración de todos los derechos que graven en inmueble.
- 3.- La garantía que otorga el Estado a las propiedades registradas bajo este sistema, con cargo a un Fondo de Garantía que se crea a base de una cuota pagadera al tiempo de

(16) State vs. Westfall, 85 Minn. 437-8, 89 N.W. 175 (1902), citada por John E. Cribbets, Principles of the Land of Property, The Foundation Pres, Inc., Brooklyn, 1962, pág. 230.

la inmatriculación, contra toda clase de responsabilidad por errores en la inscripción o fraude.

- 4.- Publicidad real, y no personal, en virtud de un gran libro de tierras donde aparecen con una cuenta abierta las propiedades -sistema del folio real- y no los propietarios.
- 5.- Entrega a cada propietario de un certificado con valor de título, renovable en cada transferencia, como las acciones nominativas.
- 6.- Facilidad de que los propietarios puedan constituir préstamos, mediante la prenda del título en garantía al mutuante.
- 7.- Sustitución de la inseguridad por la seguridad, de la oscuridad por la claridad.
- 8.- Reducción de gastos importantes a un desembolso mínimo, y abreviación de meses a días en el tiempo empleado.
- 9.- Protección a las transacciones sobre la propiedad territorial contra la generalidad de los fraudes.
- 10.- Restitución a su valor natural de los títulos de propiedad, depreciados por la interdependencia de las escrituras sucesivas de adquisición y transmisión.

c) El elemento fiscal.-

Todo programa de desarrollo agrícola tiene en mente una serie de objetivos, cuales son el incremento de la producción a través de un uso más eficiente de la tierra, mejoras técnicas y más inversiones de capital; mejora de los sistemas de mercadeo; aumento de los niveles de vida y eliminación de las disparidades de ingreso extremas; promoción de cambios en la posesión de la tierra, en su ma, incorporación de la población campesina a la vida económica y social de la nación.

Estos objetivos son relevantes, al tiempo de crear, modificar o eliminar una política impositiva. Con esto queremos decir que la imposición predial o contribución territorial afecta o puede afectar extraordinariamente a la producción, a las inversiones en la agricultura, a los incentivos para el trabajo, al uso de la tierra, adopción de nuevas técnicas, etc.

Por consiguiente, ni qué decir tiene que la imposición agrícola -promueve o impide el desarrollo económico, afecta el sistema de posesión de la tierra, organiza o modifica la producción, motiva o suprime el uso más eficiente de la tierra, estimula los movimientos de mano de obra hacia otras especialidades, etc.

Donde existen grandes propiedades de buena tierra completa o sustancialmente ociosas, donde los factores de la producción se aplican deficientemente, por cuanto la misma se posee más que nada -

por razones de especulación, prestigio, o amparo contra la inflación, un impuesto a la propiedad basado en su valor real o su capacidad de producción crea una carga individual que satisface en parte el costo social del que sólo su propietario se está aprovechando. Esto origina, en la mayoría de los casos, uno de los siguientes resultados: a) la tierra se pone en producción para satisfacer los mayores impuestos; b) si el propietario carece de capacidad empresarial, la vende o arrienda; c) si el cultivo o explotación a que se dedica es de poco rendimiento, la misma se dedica a otros cultivos o explotaciones de más valor económico.

Aun cuando los obstáculos de índole política y administrativa que existen en los países en desarrollo son de envergadura, como acertadamente recoge Richard Goode (17), nadie trata de eliminar esta fuente de ingresos fiscales, y dejar de usarla con mayor o menor eficacia para los fines generales del Erario Nacional.

En estos casos, como en muchos otros, la pauta que priva es la de recaudar, por razón de las necesidades más o menos sentidas y urgentes. Por desgracia, no se trata, la mayoría de las veces, de crear una sana política fiscal, o seguir un programa de desarrollo en la agricultura, o que interese poner en explotación tierras de buena calidad y cambiar el destino a que se dedican otras de distinto valor.

La política fiscal relativa a la posesión y explotación de la tierra merece un estudio detenido en cualquier país, por la relevancia que los esquemas impositivos tienen para el desarrollo en general.

Cuando se trata de poner orden y aplicar el elemento al sistema fiscal de cualquier país en desarrollo -recién salido de una estructura social y economía semifeudal-, el impuesto predial exige un análisis cuidadoso, por las consecuencias y resultados fructíferos que debe tener.

El papel que puede prestar la agricultura al desarrollo económico es muy variado: desde el aumento de la producción y exportación de los artículos de primera necesidad, pasando por fuente de exacción fiscal para financiar el desarrollo e integración de una población en régimen de subsistencia a otro de economía de mercado, hasta proporcionar la necesaria mano de obra para satisfacer las demandas de una creciente industrialización (18).

---

(17) Richard Goode, "Reconstruction of Foreign Tax Systems", en Gerald M. Meier, Leading Issues in Development Economics, Oxford University Press, New York, 1964, p. 126.

(18) Ver Bruce F. Johnston y John W. Mellor, "The Role of Agriculture in Economic Development", en American Economic Review, Setiembre de 1961, págs. 571-81.

El desarrollo de la agricultura es el precio de un desarrollo económico equilibrado; "el crecimiento de la industria supone una intensificación previa y simultánea de la producción agrícola global. Por un lado, no se concibe que el desarrollo de la industria se verifique sin que ocurra lo propio en la agricultura; aún más, lo reclama. El crecimiento de la industria debe estar acompañado de una expansión de la agricultura, pues su expansión reclama capital, mano de obra y materias primas que sólo la agricultura puede suplir" (19).

Aun cuando en los países en desarrollo hay muchos campesinos pobres, que forman el grueso de la población agrícola, la cantidad de tierra que ellos detentan es inapreciable con relación al todo. La gran fuente de tributación se encuentra en el mediano y gran latifundio, cuyos propietarios, por otra parte, suelen disfrutar de excesivo poder económico, político y social. Sin embargo, con motivo de venirse rompiendo la estructura de poder semifeudal, y con la aparición de otros fuertes grupos de presión (los sindicatos laborales, la prensa libre, los intelectuales, las agrupaciones universitarias, ect.) se han venido poniendo las bases de una reforma o creación de instituciones que con anterioridad apenas podía concebirse en existencia.

En el caso de la imposición predial o contribución territorial rústica, la cuestión se complica en parte, por la ineficacia o inexactitud de los reconocimientos de tierras y levantamientos catastrales, así como los defectos de registración conservación de los títulos de propiedad públicos y privados.

En aquellos países donde existen oficinas catastrales e impuestos prediales, los valores asignados a la propiedad no reflejan ni el valor venal de la tierra, ni el potencial productivo de la misma, ni distinguen en la mayoría de los casos entre la fertilidad del suelo y niveles de productividad hechos posibles por una mejor administración y una aplicación más intensa de capital y trabajo.

El desarrollo de los sistemas de reconocimiento de tierras, registración de títulos y valoración de propiedades, originará el fortalecimiento o la creación de sistemas locales de gobierno y de mejor recaudación de impuestos (20).

---

(19) Gilbert Rullière, "La Tributación Agrícola y el Desarrollo Económico", en Revista de Economía Latinoamericana, Caracas, Setiembre de 1961, p. 5. Para una discusión de diversas escuelas que exigen o proponen el desarrollo agrícola como requisito para el desarrollo, ver el trabajo del autor "El Desarrollo Económico de Galicia" publicado en la Revista de Economía de Galicia, Vigo, Nos. 47-54. 1965 - 66. Vigo.

(20) Haskell P. Wald and Joseph N. Froomkin, ed., Papers and Proceedings of the Conference on Agricultural Taxation and Economic Development, Cambridge, Massachusetts, 1954, p. 48.

La mayoría de los países están hoy embarcados en políticas de desarrollo para conseguir una estabilidad económica y social, donde la movilización del ahorro interesa para propósitos de inversión y recaudación de mayor numerario para las crecientes necesidades presupuestarias. Por consiguiente, hay una honda preocupación de crear métodos de recaudación que absorban porciones sustanciales de los mayores ingresos generados por y para los programas de desarrollo.

Desgraciadamente, hay una gran confusión en la aplicación de las diferentes clases de impuestos prediales, y el hecho es que estos impuestos son tan prevalentes y están tan profundamente enraizados en la experiencia fiscal de prácticamente todos los países del mundo, que se impone una clarificación y la aplicación más racional de los principios impositivos para poder financiar el desarrollo económico(21).

En la mayoría de los países de vieja civilización y aún en desarrollo (Turquía, India, Etiopía), la renta agrícola está exenta del impuesto general a la renta en virtud de que el impuesto agrícola recae sobre la extensión de tierra agrícola o es una parte de la producción agrícola. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la imposición agrícola ha tenido un crecimiento tan acelerado últimamente que, muchas veces, al estudiar determinado país, y dada la confusión que existe y aún se genera, no se puede hacer una clasificación precisa y clara.

Por consiguiente, para referirnos a los sistemas de taxación de o en otras palabras, clasificaciones del impuesto predial (también, a veces, denominado impuesto agrícola, o contribución territorialística), podemos hacer estas grandes divisiones, siguiendo al Profesor Haskell:

- a) sobre superficie agrícola;
- b) sobre el valor de la renta (valor solo atribuido a las propiedades físicas de la tierra):
  - 1. Valor de la renta anual (producción anual);
  - 2. Valor del capital (producción del capital que la tierra representa);
- c) sobre el concepto de ingreso (debido a la tierra y a los otros factores de producción):
  - 1. Rendimientos brutos;
  - 2. Rendimientos netos;
  - 3. Producción vendida.

---

(21) Haskell P. Wald, Taxation of Agricultural Land in Underdeveloped Economies, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1959, p. 3.

También podríamos adaptar la clasificación del Profesor Rullière (22), en el sentido de que, por lo general, solo se pueda elegir, al tiempo de crear el impuesto agrícola, entre una u otra de las dos soluciones siguientes:

- a) crear un sistema autónomo de imposición al ingreso agrícola, basado:
  1. En una evaluación convencional de la renta producida por la tierra (impuesto sobre predios rústicos propiamente dicho); o,
  2. Establecer una cédula especial en el sistema del impuesto sobre la renta (caso venezolano), también llamado impuesto al ingreso agrícola.

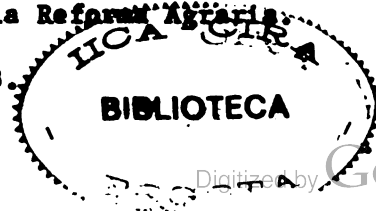
Esta última solución es la propia de los modernos Estados, altamente civilizados e industrializados; es decir, propio de los países desarrollados, toda vez que el mismo encarta una serie de valores de cultura cívica y de alta responsabilidad y sensibilidad social, que solo suelen darse en una fase avanzada de civilización.

El impuesto basado en la superficie agrícola es una de las formas más elementales y rudas de crear impuestos. Si se crea a una rata uniforme, el impuesto se determina multiplicando la rata, expresada como una cantidad por hectárea u otra unidad de superficie-, por el número de unidades imponibles en cada predio (caso de la Ley de Impuesto Territorial del Estado Apure de 1941), que incluso puede variar según los distritos (caso del Paraguay). Otros suelen graduar la rata de acuerdo con la clasificación económica del suelo (casos de Jordania, Etiopía y el estado brasileño de Pará) (23). La Ley del Impuesto Territorial del Estado Miranda (Venezuela), de 1940, era de esta última naturaleza.

El impuesto basado en el valor de la renta, tiene una íntima relación con la teoría de la renta de Ricardo, por cuanto la cantidad se determina por el exceso que produce la tierra de mejor calidad con relación a la tierra marginal de peor calidad, que rinde sólo para cubrir los costos de producción y los salarios del cultivador. Este exceso o diferencia en el rendimiento es lo que se llama "renta diferencial", que sirve de base para aplicar el impuesto. La imposición, bajo este último concepto, puede referirse a la rata de pago que corresponde al uso de la tierra durante un período de tiempo específico (valor de la renta anual, siguiendo una determinada clasificación de tierras, casos de la India, Indonesia, Pakistán y Birmania), o a la imposición sobre una suma equivalente de capital (valor que representa la capitalización de la posible renta anual neta), caso de la mayoría de los países la

(22) Gilbert Rullière, op. cit., pág. 28, quien a su vez se basa en un trabajo de las Naciones Unidas sobre la Reforma Agraria.

(23) Haskell P. Wald, op. cit., págs. 10-13.



tinoamericanos: México (24), países centroamericanos, Colombia - (25), Bolivia (26), Chile (27).

Con respecto al impuesto sobre el ingreso agrícola -el más avanzado científicamente-, grandes son las ventajas, a la vez que los inconvenientes, para los países en desarrollo. Entre ellas se encuentran, siguiendo al Profesor Rullière, la de ser un instrumento más equitativo para el reparto de la carga fiscal, mejor agente de drenaje del ahorro, estimulante indirecto de la inversión y fuente de elevados ingresos para el Estado. Por el contrario, para los países en desarrollo los obstáculos son superiores al mérito, por la débil posición que ocupa la economía de mercado en el crecimiento nacional, el escaso grado de evolución de la población agrícola y su gran porcentaje de analfabetismo, por la dificultad en que se halla esta población para estimar los costos de producción y evaluar correctamente la producción, por la falta de espíritu cívico e intensa tendencia al fraude y a la evasión fiscal, por la frecuente oposición de orden político y la presión de otros grupos sociales antipatria, por falta de competencia técnica en la administración fiscal.

Resumiendo, podemos observar cómo para la creación de un buen sistema de impuestos a la tierra, de nuevo tenemos que confiar en la existencia de un catastro. Un buen catastro de tierras y aguas, mantenido al día lo más exactamente posible, proporcionará a los liquidadores del impuesto territorial la mejor base para la determinación del imponible con relación al tamaño, cosechas, suelos, fertilidad, climatología, situación, etc., de la propiedad en consideración. Se consigue una valiosa ayuda adicional cuando los registros de tierras incluyen datos, como precios de venta en los últimos traslados de dominio, rentas arrendatarias, estadísticas de producción, etc.

Para concluir, diremos, pues, que sin catastro no hay impuesto predial que sea digno de confianza, lo más justo y equitativo posible, y susceptible de modificarse de acuerdo con los cambios de producción y precios, es decir, flexibilidad en el impuesto con arreglo a las cambiantes situaciones de hecho que se dan y reflejan en sus libros.

- 
- (24) En México el valor catastral es la base para el impuesto en la mayoría de los Estados, aunque éste es 4 ó 5 veces menos que el valor real de la tierra. Ver R. Santillán López, El Impuesto Predial Rústico, México, 1946.
- (25) Ver Albert O. Hirschman, Journeys toward Progress, The 20th. Century Fund, New York, 1963, págs. 95-158.
- (26) U.N. Report of the U.N. Mission of Technical Assistance to Bolivia, New York, 1951, págs. 32-33.
- (27) U.N. Fiscal Division, Department of Economic Affairs, Structure and Taxation of Agriculture in Chile, en Conference on Agricultural Taxation, p. 343.



El elemento fiscal del Catastro es el instrumento más apto para -- reflejar y servir de medio a la política impositiva del gobierno, y el implemento más seguro para los liquidadores oficiales de impuestos.

### III.- RESUMEN Y CONCLUSIONES.-

Después de hacer la presentación de una de las instituciones peor tratadas y menos implementadas, que los procesos de reforma agraria han tratado de señalar como uno de sus objetivos, hemos tratado de configurar y de desarrollar los tres principales elementos de que consta o debe constar un buen catastro: el físico, el jurídico y el económico-fiscal.

Se ha descrito qué se debe entender y que debe incluir el elemento físico, y cómo éste ha evolucionado y se ha usado en el contexto nacional de diversos países, de acuerdo con las fases que suele comprender todo levantamiento catastral, haciendo más hincapié en el sistema rectangular de los Estados Unidos, por ser el primero que se desarrolló con bases más científicas, en pro de una política de disposición de tierras que aún tiene su valor para los países en desarrollo, donde de la mitad a las tres cuartas partes de su superficie territorial todavía pertenece al dominio de la nación como bienes vacantes o baldíos.

Se siguió con el significado del elemento jurídico del catastro, que ni se ha elaborado ni implementado en la mayoría de los países en desarrollo. Se explicó cómo un sistema de registración de tierras, cual el australiano o del Acta Torrens, tiene un valor que aún no se ha captado ni evaluado en países cuya situación con respecto a la propiedad y titularidad de los bienes inmuebles se encuentra en la fase de más depráble desarrollo, si la institución jurídica puede calificarse como subdesarrollada, forzando el uso de las palabras.

Países donde la documentación sobre la propiedad inmueble es y ha sido de lo más obscuro, dudoso y carente de toda seguridad, publicidad y movilidad, no han avanzado ni puesto las bases para sanear una situación que cada vez se deteriora a mayor velocidad, y que, como consecuencia, impide el crédito rápido, la facilidad en los negocios jurídicos, la certidumbre de los títulos, en suma, el desarrollo agrícola, para el que deben estar dispuestas todas las instituciones jurídicas.

Por último, entramos en la descripción del elemento económico-fiscal, entendiendo éste como el que se refiere a los aspectos económicos de la tierra, fuente de información y de datos para dar a conocer y poder formular una política fiscal, que además que alimente las necesidades de numerario de la Hacienda Nacional para toda clase de fines, permita presentar, programar y realizar una política de desarrollo agrícola, racional y cónsona con las metas y los grandes propósitos de la Nación.

Creemos, pues, que debe prestarse más atención al estudio e implementación de los catastros de que hablan los programas de reforma agraria que se vienen adelantando en el continente, y a los de desarrollo agrícola que sustituyan a los primeros o se adelanten donde no existan aquellos.

Como la creación, modernización o implementación de la institución catastral es un requisito necesario, con y sin reforma agraria, es urgente que los gobiernos del continente reflexionen sobre este particular de tanta

importancia para su presente y futuro. Ciertamente, podemos afirmar que no estamos creando una sociedad sana y en vías de desarrollo, si descuidamos, como hasta ahora, un instrumento tan necesario como el catastro, indispensable para todo desarrollo rural.

A P E N D I C E

**CATASTRO NACIONAL DE TIERRAS Y AGUAS**

**TRABAJOS EFECTUADOS POR LA OFICINA NACIONAL DE CATASTRO 1960-1967**

<b>POLITICA DE TIERRAS</b>	<b>No.</b>	<b>Hectáreas</b>
<b>Transferencias de baldíos (1) (adjudicados (en tramitación)</b>	<b>14 96</b>	<b>14.304 886.414</b>
<b>Identificación y ubicación de servidumbres petroleras (2)</b>	<b>351</b>	<b>197.194</b>
<b>Aprobación planos de explotaciones forestales</b>	<b>1.007</b>	<b>1.671.050</b>
<b><u>CATASTRO</u></b>		
<b><u>Elemento Físico:</u></b>		
<b>Identificación y ubicación predial (3)</b>	<b>16.480</b>	<b>8.053.088</b>
<b>Trazado de poligonales topográficas, Km. (4)</b>	<b>975</b>	
<b>Cartas parcelarias catastrales (5)</b>		<b>5.223.895</b>
<b><u>Elemento jurídico:</u></b>		
<b>Estudios legales (6)</b>	<b>435</b>	
<b>Inscripción de títulos</b>	<b>9.462</b>	
<b><u>Elemento económico: (7)</u></b>		

FUENTE: Memorias MAC, 1960-67

- (1) Se incluyen los baldíos transferidos para la constitución de municipales y los transferidos al IAN para fines de Reforma Agraria. En 1960 se transfirió uno para el Municipio San Felipe, del Estado Yaracuy con una extensión de 208 hectáreas. Para 1961, sin saber qué número de baldíos se transfirieron, aparece en la Memoria del MAC de 1962, Cuadro No. 111, como transferidas 905.750 Has., cuando en la de 1961 sólo se dan adjudicadas 75 hectáreas para la constitución del ejido de Puerto Ayacucho. Para 1962, igualmente, sin saber qué número de transferencias se ha hecho,

se dan como adjudicadas 57.132 hectáreas (Memoria del MAC 1962, Cuadro - No. 111). Para 1963 se dan como transferidos 4 con una extensión de - 10.545 Has., declarando como en tramitación 37 más con una superficie de 75.500 Has. (Memoria del MAC, 1963). Para 1964 no hay transferencias, - sólo se dan como en tramitación 18 expedientes abarcando un superficie - de 952.562,7 Has. (Memoria MAC, 1964). En 1965 se transfieren 2 baldíos por 4.332 Has. (Memoria MAC, 1965). En 1966 aparecen como levantados pa - ra adjudicar al IAN 12 baldíos por 90.972 Has. (Memoria MAC 1966, p. 67), dándose como en tramitación 3 más por 75.500 Has. En 1967 se dan como - en tramitación para el IAN 22 baldíos por una extensión de 387.080 Has. - (Memoria MAC 1967, Cuadro a las páginas 284-5), y un total para el perí - odo 1960-66 de 74 baldíos tramitados al IAN por 499.334.

Resumiendo, se dan como adjudicados 14 baldíos (12 al IAN y 2 para cons - titución de ejidos), para el período 1960-66, y en tramitación al IAN 74 para el período 1960-66 y 22 más en 1967, con 499.334 y 387.080 has. res - pectivamente. Sin embargo, la falta de consistencia de los datos refle - jados en las Memorias por estos conceptos, nos hace sumamente difícil - llegar a una conclusión racional sobre el número y hectáreas de los bal - díos adjudicados, aún cuando en el cuadro reflejemos los que se indican.

- (2) Se identificaron 174 por 96.643 Has. en 1963, 89 por 53.670 Has. en 1964, 62 por 33.281 Has. en 1966 y 26 por 13.600 en 1967, lo que da un total - de 341 por 197.191 Has.
- (3) La identificación se efectúa aprovechando los trabajos aerofotogramétri - cos que realiza Cartografía Nacional, pero sólo las Memorias de 1961 y - 1965 dicen que la ubicación de los predios hecha en esos años ha sido - por aerofotográficamente 409 predios, sobre una superficie de 546.101 hec - táreas, aún cuando en diversos cuadros se recogen 635.540 hectáreas sin más explicaciones. La Memoria de 1966, pág. 336, dice por otra parte, - que se ha llegado a una ubicación total de predios de 11.354 sobre -- 4.338.850 hectáreas. Sin embargo, por nuestras cuentas, reflejadas en - el Cuadro, y con datos tomados de las demás Memorias, las cifras son las que damos, que por tanto, difieren de los 16.186 predios, sobre 7.953.085 Has., que aparecen en la de 1967.
- (4) Corresponden a 516 kms. para 1961, 127 kms. para 1962, 136 para 1963, - 120 para 1966, 36 para 1966 y 40 para 1967.
- (5) Se dice en las Memorias que Dibujo es la representación del avance cata -stral (hoy denominado Catastro Preparatorio según el reglamento de la Ley de Reforma Agraria) en forma de gráficos, cuadros, mapas, etc. En el Cuadro No. 129-A de 1966 se dan como 250.000 las hectáreas dibuja - das, cuando en el texto del reporte (pág. 336 de la citada Memoria de - 1966) se dice que se hicieron secciones catastrales y aerocroquis por - una superficie de 865.157 hectáreas. Parece ser, según información re - cogida en la misma Oficina Nacional, que ésta ha sido la cifra global - previa. Cuando la frase definitiva se refleja en las cartas catastrales, este recibe el nombre de Dibujo en los cuadros de las Memorias. En las Memorias de 1962 y 1964 todos los trabajos aparecen como aerocroquis. Al convertirse los aerocroquis en cartas catastrales, entonces han vuelto a reaparecer como Dibujo en los Cuadros de 1965 y 1966. En la Memoria de 1962, pág. 151 y cuadros anexos, aparecen 1.162.869 Has. Sin embargo, en los gráficos que siguen a la página 152 aparecen como Di - bujo Secciones Catastrales y Dibujo Aerocroquis la superficie de -- 1.162.688 Has.

En la Memoria de 1963 sucede lo mismo. Mientras en los gráficos comparativos de las actividades realizadas y metas propuestas que siguen a la pág. 192, se dan como Dibujo Secciones Catastrales 700.000 hectáreas, para Dibujo Aerocroquis se dan 729.570 hectáreas, que después, en conjunto se reflejan en el Cuadro de Actividades como Dibujo 1.429.570 Has.

La Memoria de 1964 pág. 197, y cuadros gráficos sin número que siguen a la página 200, dice que "la representación gráfica de las actividades realizadas, Secciones catastrales y aerocroquis, se hizo sobre una superficie de 133.587 Has." (pág. 197), mientras que en el cuadro demostrativo del resumen de actividades de ese año aparece que sólo se dibujaron (cartas catastrales) 632.587 hectáreas, apareciendo un gráfico a la vuelta que indica que esas hectáreas son de dibujo aerocroquis y que el dibujo Secciones Catastrales fueron 750.000 hectáreas. Cuadros y gráficos son repetidamente contradictorios.

Resumiendo, llegamos a la suma de 5.223.895 Has. en cartas parcelarias catastrales tomando 648.869 para 1961, 1.162.869 para 1962, 1.429.570 para 1963, 632.587 para 1964, 750.000 para 1965, 250.000 para 1966 y 350.000 para 1967.

- (6) Aun cuando en la Memoria de 1963 se declaran haberse realizado 74 estudios legales (pág. 192), en los gráficos comparativos de labores realizadas confeccionados por ONCTA siempre aparecen 59. En el cuadro de la Memoria de 1966 se dan como hechos 72, pero en el texto de la Memoria (pág. 336) se dan como iniciados, a saber: 42 en el Estado Zulia y 30 en el Estado Portuguesa. Sin embargo, se dice explícitamente que se estudiaron 77 expedientes de fundos (bajo el mismo capítulo de Informes Jurídicos) ubicados en el interior de la República, sin que esta última cifra se refleje para nada en los cuadros.
- (7) Comprenderá inicialmente las labores de avalúo de los predios, conforme ha establecido el reglamento de la Ley de Reforma Agraria, que ha ordenado la estructuración del Servicio de Avalúo correspondiente dentro de ONCTA, pero que hasta la fecha, año y medio después, nada se ha hecho.

EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE  
Y LA REFORMA AGRARIA VENEZOLANA

Dr. José Ma. Franco García  
Profesor-Investigador en la  
Universidad Católica Andrés Bello

1.- INTRODUCCION.-

Todas las leyes de reforma agraria incluyen en su articulado una pequeña serie de disposiciones concernientes a títulos de propiedad que los organismos encargados de la reforma se encargarán de expedir a los sujetos titulares del derecho.

Las dotaciones de tierras, pues, deben ir acompañadas de su título respectivo, proceso que en Venezuela, como en la mayoría de los países hispanoamericanos, no se realiza al tiempo en que se dota de parcelas a los campesinos, lo que en sí no es más que una labor burocrática que se puede realizar con mayor o menor rapidez.

Ahora bien, el objeto de nuestra exposición no es ni conocer sobre la cantidad de títulos que ha entregado el Instituto Agrario Nacional, organismo ejecutor de la reforma, ni por qué no entrega títulos a todos los beneficiarios al tiempo, no ya de la dotación, sino de la consolidación del asentamiento, aspectos estos que también merecen un estudio más detenido, que tampoco vamos a hacer.

Nuestra preocupación se centra en el valor, significado y alcance del art. 75 de la Ley de Reforma Agraria del 5 de marzo de 1960.

Dice el citado art. 75: "Si la dotación fuere resuelta favorablemente, se extenderá al adjudicatario el título de propiedad correspondiente, en el cual se determinará debidamente la parcela, las condiciones de la adjudicación, los linderos y demás requisitos exigidos por la Ley de Registro Público, así como las restricciones a que se refieren los artículos 83 y 84 de esta Ley. Dicho título será inscrito en los Libros de Registro Agrario que al efecto llevará el Instituto Agrario Nacional y en la Oficina Subalterna de Registro correspondiente".

Es decir, que se extenderá al adjudicatario el título de propiedad, sujeto a las restricciones de los arts. 83 y 84, según manifiesta el citado artículo, y también a las de los arts. 73, 74 y 85, aunque no lo diga. Por último, dichos títulos se inscribirán en el Registro Agrario que se ha creado dentro del Instituto Agrario Nacional, y en el Registro Público, Oficina Subalterna correspondiente.

Aunque aquí no pretendemos hablar de la cantidad de Registros en que deben inscribirse las parcelas, señalaremos, a efectos de mera información, que también existe el Registro de la Propiedad Rural, que se lleva en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas, creado por el art. 171 de la misma Ley.

Como el significado y alcance jurídico de estos dos Registros, el Agrario y el de la Propiedad Rural, no tiene más valor que el meramente administrativo, como también lo tiene el Registro Público, salvo en lo que se refiere a requisito de oponibilidad a terceros que, debiendo, no hayan inscrito su

derecho, nos extenderemos sobre cuál sea la importancia del Registro Público en Venezuela, para conocer, en suma, del valor de los títulos de propiedad registrados.

A este efecto formulamos nuestra hipótesis: El valor del acto de registración de los títulos de propiedad emitidos por el IAN no es mayor que el que concede el ordenamiento jurídico nacional al respecto. El título no es un documento indiscutible, ni revestido de plena sustantividad. Está sujeto a los mismos ataques que el acto registral, pues, por insuficiencias del sistema, tampoco purifica ni legitima los negocios jurídicos entre las partes, ni con respecto a ellas mismas ni con respecto a terceros.

En este pequeño ensayo trataremos, pues, de explicar cuál es el problema registral, cuáles son los principales sistemas y principios registrales, qué debe comprender o entenderse por una moderna organización registral, la importancia que tiene este planteamiento, para llegar finalmente a unas conclusiones que, sustentando la hipótesis que hemos formulado, recomiendan por sí mismas la necesidad de un cambio total.

## 2.- EL PROBLEMA REGISTRAL.

Para acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, se ha venido discutiendo durante los últimos años por diferentes organismos nacionales e internacionales, una serie de medidas todas ellas dirigidas a llenar vacíos institucionales, o modificarlos e implementarlos si no satisfacen las necesidades presentes. Sistemas rígidos e inflexibles, concepciones no contestes con el dinamismo de la vida actual, conservatismo y tradicionalismo, han sido y siguen siendo las rémoras que impiden el avance social.

Los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros Nacionales de Tierras y Aguas son instituciones que no han avanzado con la necesaria flexibilidad para acomodarse a las crecientes necesidades de seguridad en el tráfico jurídico inmobiliario, a las mayores demandas de muestreo del Fisco Nacional, al correcto conocimiento estadístico de los bienes nacionales; en suma, sus defectos y fallas, en cuanto al conocimiento de la riqueza inmueble, impiden la perfecta elaboración de planes nacionales o regionales de desarrollo.

Hay una necesidad inmediata de conocer, con la mayor exactitud posible, la cantidad y calidad de los recursos naturales con que cuenta y puede disponer una nación. De todos es sabido que el Catastro es la institución por excelencia encargada de realizar el conjunto de operaciones y trabajos científicos que tienen por objeto la descripción y delimitación de la propiedad inmueble, pública o privada, existente en el país.

Pero también es necesario conocer que el Catastro, además de ser una institución invaluable en sí misma, por cuanto refleja o debe reflejar el mejor inventario de bienes de la Nación, es por otra parte el complemento indispensable del Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria.

Los problemas de identificación física del inmueble, así como los derivados de la inexactitud de los linderos y medidas superficiales del mismo, han originado múltiples litigios judiciales, belicosidad social entre vecinos, y deterioro de la producción agrícola, por los inconvenientes que se originan hacia las posibles facilidades crediticias que se niegan o se demoran en exceso por la inseguridad jurídica que plantean.

El principio inmobiliario de la especialidad, por otra parte, que demanda - el folio real -a cada finca un folio-, según la técnica registral más avanzada y existente en la mayoría de los países del mundo -del que es excepción Venezuela-, exige en buena técnica que el mismo actúe en función al catastro parcelario, es decir, el Catastro es el que debe certificar las partes integrantes de la finca que se registra, describiéndola con arreglo a sus características físicas.

Concebido el Registro Público venezolano como un mero archivo de documentos (títulos universitarios, patentes de navegación, nombramientos de empleados públicos) (Artículo 54 de la Ley de Registro Público de 4-9-43), así como receptáculo de actos jurídicos heterogéneos, todo ello sin conformarse a la evolución científica que ha ido perfeccionando el contenido y alcance de esta institución, de necesidad se exige no ya una reforma sino una sustitución completa, cual ha sido la labor efectuada por la Comisión nombrada al efecto que elaboró el anteproyecto de Ley de Registro Inmobiliario y su Reglamento en 1965, cuya discusión pende ante el Congreso Nacional.

La disposición transitoria octava del citado proyecto de ley (1) establece que "cuando un inmueble figure en el catastro parcelario, la inmatriculación de dicho inmueble en el Registro Inmobiliario podrá verificarse... por la escritura pública en virtud de la cual se verifique la adquisición del inmueble, acompañada del certificado de identificación del mismo expedido por el Catastro parcelario".

También podemos avanzar en esta introducción, que uno de los fundados temores que origina la creación o perfeccionamiento del levantamiento catastral de una nación, es que ello conduce a la implantación o modificación del impuesto predial. Es necesario confirmarlo en casos como el de Venezuela, donde se ha venido demorando por mucho tiempo, dados los recursos originados para el Erario Nacional por la renta petrolera. En tiempos en que continuamente se habla por los economistas de diversificación de la producción, "siembra del petróleo", incremento de la exportación, sustitución de las importaciones, etc., etc., es de suma necesidad y por tanto urgente, abrir otras fuentes de ingreso al Fisco de la Nación. El impuesto predial no es una carga al propietario, es un medio de repartir equitativamente las cargas sociales por los servicios que cumple el Estado, es un medio de poner en producción la propiedad rural ociosa o deficientemente explotada, es un modo de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos más desamparados. Por tanto, un sistema impositivo es más justo cuando todos contribuyen a las cargas nacionales y no hay grupos odiosos que evaden las obligaciones del Estado prevalidos en su fuerza política, social o económica, propia de una estructura semifeudal en trance de rápida desaparición por razones de urgente justicia social.

---

(1) República de Venezuela, Ministerio de Justicia, Exposición de Motivos y Proyecto de Ley de Registro Inmobiliario, Caracas, 1965. A este respecto creemos que no sólo al tiempo de la inmatriculación debe hacerse uso de la certificación catastral, sino que debe ser obligatoria en toda operación de constitución, declaración, reconocimiento, transmisión, modificación o extinción de derechos reales.

Por todo esto podemos decir, con H.P. Wald (2), que un buen levantamiento catastral es la espina dorsal en la administración del impuesto predial, al menos para los impuestos mejor administrados.

Ahora bien, aunque a nivel científico están íntimamente ligados el Registro de la Propiedad y el Catastro, la realidad es muy otra.

Esto nos lleva a tratar de describir ambos problemas, el registral y el Catastral, e iniciarnos con el primero. A tal efecto, es necesario ubicar a los países dentro de la sistematización que la doctrina científica ha elaborado para poder comprender el significado y alcance que puede tener, y de hecho tiene, el problema identificado.

Distinguimos en primer lugar, entre registración de títulos y registración de documentos relativos a la propiedad inmueble. Cuando nos referimos a títulos, debíamos decir registración de la propiedad en sí, exteriorizada en un documento. El título, que dice toda lo relativo a la propiedad, y fuera del cual no hay nada, no admite nada contrario a esa situación inmobiliaria reflejada en el mismo, salvo casos de falsedad u error. Por el contrario, cuando nos referimos a registración de documentos de propiedad, nos referimos a un hecho o acto jurídico reflejado en el documento que se registra, pero que puede decir o no decir todo lo relativo a la propiedad (3) lo que comúnmente también se llaman títulos.

El caso venezolano es ejemplo típico de documentos, acto al cual se le reviste de ciertos efectos, que nacen de la institución que tenga una utilidad práctica muy relativa, por más que extensos sectores de opinión creen que el sistema garantiza la propiedad y sea de gran utilidad, razón por la cual sigue existiendo.

No se discute la necesidad de la institución registral, pues es algo que el transcurso de los tiempos ha venido imponiendo y exigiendo para la seguridad, publicidad y garantía del tráfico inmobiliario. Lo que se discute y

---

(2) Haskell P. Wald, Taxation of Agricultural Land in Underdeveloped Economies, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1959, p. 46.

(3) A este respecto, es interesante recoger lo que dice José L. La Cruz Berdejo en Lecciones de Derecho Inmobiliario Registral, 2a. edición, Zaragoza, 1957, pp. 112-113; "Los derechos acuden al Registro, bien a través de una manifestación de voluntad atributiva, constitutiva o extintiva (sola o en unión de otros requisitos) de los mismos, bien a través de una declaración de nacimiento posterior a éste: ambas contenidas en un documento (título en sentido formal). Manifestación o declaración forman el acto inscribible, la materia prima que, acarreada por el documento, llega a los libros registrales, y que lo mismo puede consistir en un negocio jurídico, una declaración de los tribunales, con o sin contienda, o un acto de autoridad (título en sentido material). Lo importante para que un acto sea inscribible no es su estructura sino su finalidad: la realización o declaración de un cambio real ... Ahora bien, si lo que tiene acceso al Registro son los títulos, lo que el Registro publica son los derechos, o más exactamente, las titularidades.



analizará es la eficacia del sistema para las partes y terceros al margen de la relación jurídica creada por un acto de registración. Es en este campo donde Venezuela apenas ha evolucionado, donde la institución es obsoleta, y donde se dirá de lo rudimentario del sistema y los frenos que pone al desarrollo, no ya legal, sino también económico y social.

### 3.- LOS SISTEMAS Y PRINCIPIOS REGISTRALES.-

La importancia que uno u otro sistema tienen para la ordenación jurídica de la propiedad inmueble es enorme. Unas bases sanas y eficaces sobre las que se asiente cualquier institución jurídica suponen que multitud de otras -en este caso el crédito, la inversión, la asistencia técnica, la planificación local o regional, etc.- pueden desarrollarse sin frenos ni cortapisas, contribuyendo decididamente al crecimiento económico y a la paz social.

Se han hecho diversos ensayos de clasificación sistemática de los regímenes inmobiliarios. Así, el Registrador español Roca Sastre ha elaborado un sistema de ordenación jurídica de la propiedad inmueble por el que clasifica los sistemas inmobiliarios en registrales y no registrales, siendo estos últimos los que correspondían al antiguo derecho romano y germánico en los que, aún cuando no hubiera registración sí se exigía cierta solemnidad constitutiva y se protegía a terceros adquirentes en base a los actos solemnes celebrados entre las partes, al menos en el derecho germánico, que desde sus remotos orígenes siempre mostró unas claras tendencias a una mayor formalidad constitutiva y plena eficacia o protección a terceros (4).

Roca Sastre clasifica los sistemas registrales en: 1) Registros con efecto de oponibilidad a terceros, o sea, donde el medio de la registración es un requisito para que el contenido del acto registral, que se refleja en los documentos, se pueda oponer en términos generales a terceras personas que no hayan participado (Venezuela, Colombia), pues el hecho de la registración no supone plenas garantías, ni absoluta presunción de exactitud del contenido del documento registrado; 2) Registros con efectos de presunción de exactitud y, en todo caso, plena protección a terceros adquirentes que contrataron o realizaron cualquier otro acto en base a lo que se reflejaba en el contenido de los asientos registrales, siendo el acto de la inscripción requisito constitutivo para la existencia del derecho (Alemania, Suiza), o no (España, México, Panamá); 3) Registros con plena eficacia formal o sustantiva, registros de títulos, no de documentos, donde el acto de la inscripción o inmatriculación (primera registración) es un momento esencialísimo al que deben concurrir numerosos requisitos de naturaleza administrativa, jurídica y catastral, como solicitud, títulos de propiedad, planos, comprobaciones oficiales, edictos, anuncios, etc. (Australia, Jamaica, República Dominicana).

Bajo los dos primeros sistemas, la seguridad y garantía que pueda proporcionar la propiedad inmueble con respecto a las partes que han contratado o realizado otro acto jurídico, sólo se logra, con plena y absoluta eficacia, mediante otra institución jurídica denominada usucapión o prescripción adquisitiva, remedio creado por el genio jurídico romano, pero que ya hoy es incompatible con la firmeza que requiere toda clase de transacciones legales, e incompatible, además, con la firmeza y celeridad que demandan las

(4) Vid. Ramón M. Roca Sastre, Derecho Hipotecario, 4 Vol., 5a. edición, Barcelona.

modernas transacciones económicas. Por esto se ha creado otra figura jurídica, aceptada en los países más evolucionados, y que admite la adquisición "a non domino", apoyada en la presunción de exactitud del Registro (5), en cuya virtud el Registro da fe suficiente a los terceros que, a título oneroso y de buena fe, adquieran en base a lo que se refiere en el mismo, aunque la realidad extra registral sea otra.

Países bajo el primer sistema, ni dan presunción de exactitud registral, ni plena protección de terceros, ni por tanto es posible la adquisición a "non domino", porque el Registro sólo ordena la propiedad inmueble sin aplicar ninguna ciencia jurídica a la actividad registral; sólo archiva documentos, si acaso, los actos registrados se pueden oponer con éxito a terceros que también hayan adquirido, aunque sea antes que el que registró, pero que no hayan registrado -en el supuesto caso de que se cumplan todos los requisitos sustantivos y de forma que el acto requiera, es decir, que haya legalidad en cuanto a la capacidad, consentimiento, objeto y forma-. En todo caso, se puede esperar o intentar demostrar la usucapión o prescripción adquisitiva de derechos por parte del que adquiere o extintiva por parte del que los pierde, llegándose al tiempo necesario por la cadena de títulos o demostración de tracto sucesivo.

En estos países, la normalidad y eficacia de las transacciones descansa en la buena fe de las partes contratantes, fortalecida por el Código Penal en el articulado referente a estafa, apropiación indebida, robo o falsedad.

Pero estos sistemas no son quizá lo más deseable, acaso se puede justificar y mantener el que admite la plena protección a terceros en base a la presunción de exactitud registral, si la estructura orgánica de los Registros es sana y eficiente (Registradores competentes, responsables, nombramientos revestidos de toda clase de garantías, afianzamientos, y vigilancia, libros bien llevados y al día, fácil identificación y registración de la propiedad, etc. etc.).

Es el sistema con plena eficacia formal o sustantiva el que mejor se acomoda a la vida moderna, altamente industrializada, urbanizada, donde la tierra o la propiedad inmueble es un objeto móvil, de crédito y de inversión, como cualquier otro artículo de comercio.

Las teorías agraristas de la función social de la propiedad, propias del mundo con intensa herencia romana, donde el derecho de propiedad suponía el disfrute, uso y abuso de la misma, sujeta a muy escasas limitaciones de la ley -mayormente expropiaciones por causa de utilidad pública o necesidad social-, tendrán que dejar paso a las nuevas tendencias, comunes a los países más desarrollados, donde la tierra es un factor más de la producción, con tanta función social como el trabajo del hombre, el capital circulante y fijo, el crédito, la tecnología y las instituciones sociales. No se puede hablar de función social de la propiedad como si la propiedad requiriese un tratamiento especial que no corresponda a los otros factores de la producción. Las modernas constituciones hispanoamericanas y todos sus códigos de reforma agraria han caído en esta logomaquia. No por el hecho de este juego de palabras la situación es mejor o peor. Toda nuestra vida es una fun-

---

(5) Angel Cristóbal Montes, "La Adquisición Registral A Non Domino", en Revista de la Facultad de Derecho, N°. 3, pp. 36-63, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1966-67.

ción social; como una relación que es, expone derechos y deberes, limitaciones, obligaciones y restricciones. Y así como lo es la vida, lo es también, necesariamente, todo lo que la sustancia, la desarrolla, la modifica o grava.

Los bienes materiales, persecución racional de nuestro principio vital, son función social de nuestra existencia. Y si la creación de bienes materiales han de entrar o participar ciertos factores, todos ellos son o están en dicha función social. Decir de la tierra, pues, que debe estar en función social, supone fijarle una dimensión especial que racionalmente no debe tener, y que de hecho no tiene, al poco que observamos la evolución, alcance y significado del concepto de propiedad en los países anglosajones (6).

La Ley es una respuesta a las necesidades económicas y sociales de nuestra civilización. Debe permitir el desarrollo, fomentar el crecimiento económico y social, moldear los deseos humanos y promover el máximo bienestar individual, mientras no colida con el de los demás -relación interdependiente de derechos y deberes en una sociedad civilizada con toda clase de controles, frenos y contrapesos. La Ley es también un instrumento, no en manos del legislador que la promulga, sino en las del intérprete que la aplica, -cuya conducta jurisdiccional será subjetiva si aplica la intención que él cree del legislador que la promulgó- "mens legislatoris"-, u objetiva, si busca lo que está expresamente previsto- "mens legis".

Es importante conocer la intención del legislador al tiempo de la promulgación legal, su motivación y las circunstancias ambientales ("ratio legis"), pero no se debe aislar el texto de la realidad existente al tiempo de su aplicación, ya que se tiene que adaptar a las circunstancias sociales que ha ya en el momento dado. Al estudiarse los antecedentes sociales en que se promulga la ley, la ocasión de su formulación ("ocassio legis") y su acomodación a las condiciones del tiempo, nacionales y extranjeras, la Ley se convierte en una herramienta para el desarrollo económico-social -la Ley y todas las instituciones legales creadas por el principio de Derecho-, un elemento dinámico de nuestra sociedad.

De aquí la gran importancia que tienen las modernas orientaciones de tipo registral. Los sistemas desusados, es decir, aquellos que ya no son de más aplicación, demandan su modernización o sustitución por otros nuevos más acordes con la evolución científica, y que hayan probado su eficacia en relación a la garantía, seguridad y movilidad de la propiedad o del tráfico inmobiliario. La concepción, significado y alcance de un sistema registral no se pueden aislar de los demás sistemas registrales, su evolución y movilización, a fuer de que el mismo trabajo o función, sin evaluar si funciona bien o mal, sin conocer cómo otros pueden funcionar mejor y sin apreciar que una buena operación no es todo, sino también, y quizás tanto o más, los efectos jurídicos de la registración para las partes y los terceros. Y los efectos jurídicos de un acto de registración en Registros que siguen el sistema registral francés clásico (caso de la mayoría de los países suramericanos, Venezuela y Colombia entre ellos) son casi nulos, como hemos tenido ocasión de apuntar. Sólo tienen efecto de oponibilidad a terceros que

(6) Vid. José María Franco García, The Role of Legal Institutions in the Agricultural Development, Paper to Agricultural Economics 902, University of Wisconsin ( mimeo ).

pudiendo no hayan inscrito, eficacia a todas luces muy rudimentaria; de muy ligera importancia si consideramos la que se puede lograr y de hecho se logra bajo los otros dos principales sistemas de registraci3n (el alem3n-sui-zo-espa1ol y el australiano o del Acta Torrens).

La orientaci3n general de todos los sistemas registrales modernos es, pues, hacia un mayor robustecimiento de la instituci3n con vistas a los fines tradicionales de seguridad, garant3a y movilidad que son mayores o menores seg3n que el desempe1o de la funci3n registral aplique determinados postula-dos o principios hoy d3a b3sicos, cuya existencia se debe precisamente a la evoluci3n cient3fica que han padecido los sistemas.

En Hispanoam3rica la instituci3n registral admite una clasificaci3n en tres grupos distintos (7):

- 1°.- Aquellos pa3ses en que la inscripci3n registral es un mero aviso y requisito de oponibilidad a tercero qua no haya inscrito, sin convalidar ning3n derecho en base a la fe p3blica registral, que no existe (toda Suram3rica, excepto Per3);
- 2°.- Aquellos en que adem3s de lo expuesto, la inscripci3n es un modo de adquirir el dominio y dem3s derechos reales sobre bienes inmuebles (Chile, Ecuador, Colombia y Brasil); y
- 3°.- Aquellos en que adem3s de ser un mero aviso y requisito de oponibili-dad a terceros que no hayan inscrito, la inscripci3n tiene fuerza convalidante de los derechos adquiridos en base a la fe p3blica registral (M3xico, Centroam3rica y Per3).

Como vemos, los dos primeros grupos caen bajo el sistema franc3s tradicio-nal, donde la instituci3n estaba sin desarrollar, y de cuya situaci3n son-fiel reflejo los pa3ses suramericanos que lo han seguido, marasmo del que-Francia ha salido, y mucho antes Espa1a por la excelente Ley Hipotecaria de 1861, que ya en aquellas fechas hizo un viraje muy sustancial hacia el sis-tema o grupo alem3n. Solo los pa3ses que se atrasaron en copiar otras ins-tituciones europeas o extraambientales salieron mejor parados, pues todos-los pa3ses centroamericanos y Per3 pudieron aprovecharse de la Ley Hipoteca-ria espa1ola de 1861, que para aquellas fechas supon3a una revoluci3n insti-tucional.

Venezuela sigui3 con el rudimentario sistema franc3s, aplicando una ligera evoluci3n org3nica de la tradici3n registral espa1ola, iniciada con las ofi-cinas de anotaduras de hipotecas creadas por Reales Pragm3ticas de 1539 y 1768. Para Colombia, el C3digo Civil de Andr3s Bello, con su t3tulo dedica-do al Registro de la Propiedad, se quiso aplicar y se ha venido aplicando-desde entonces, como modelidad o variaci3n del sistema franc3s, por lo que, adem3s de ser el acto de registraci3n un requisito de oponibilidad a terce-ro, la inscripci3n es un modo de adquirir el dominio y dem3s derechos rea-les, cuyo escaso significado y alcance no nos es ocasi3n de analizar.

---

(7) Jos3 R. Villavicencio, Estudio Sobre la Publicidad Inmobiliaria (Registro y Catastro) en relaci3n con el Desarrollo Econ3mico y Social de la Am3rica La-tina, Uni3n Panamericana, Washington, 1966.

### Los Principios.-

El Registro de la Propiedad es, pues, la máxima institución jurídica para la publicidad, seguridad, garantía y movilidad de actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales, y no una mera institución jurídica que tenga por objeto la inscripción o anotación de actos y contratos relativos a los mismos, como se deduce del Código Civil español de 1889 (art.609) y de su Ley Hipotecaria de 1946 (Art. 1°).

Dicha institución existe con más o menos rigor en todo el mundo, pudiéndose medir el valor y eficacia de los actos y contratos registrados según se aplique una serie de principios, bases fundamentales, orientaciones principales o presupuestos que son resultado de la sintetización o condensación técnica de los ordenamientos jurídico-inmobiliarios. Ellos sirven de guía al investigador o legislador al tiempo de ubicar una legislación registral en un grupo determinado, o de promulgar una serie de preceptos que van a tener una eficacia determinada al tiempo de inscribirse la propiedad o de decidir el valor de la inscripción, si la controversia llega a la esfera jurisdiccional.

Hay, por tanto, un pequeño grupo de principios básicos que más que otros identifican un sistema. Ellos son el principio de inscripción, el de presunción de exactitud registral en sus dos manifestaciones de legitimación y fe pública registral, y los de especialidad, legalidad, prioridad o rango, y tracto sucesivo.

En los sistemas de fuerza formal o probante del Registro (sistemas alemán y australiano), la inscripción es el elemento básico para que se produzca la constitución, transmisión, modificación o extinción de los derechos reales sobre los bienes inmuebles. En los sistemas llamados de transcripción (sistema francés, seguido por todos los países de Suramérica a excepción del Perú), la inscripción no es factor esencial o constitutivo para que los derechos reales se produzcan, a excepción del de hipoteca. Es cierto que para que se produzca presunción de exactitud registral y fe pública "iures et de iure" en favor de tercero se precisa la inscripción, pero este no es el caso en los sistemas de transcripción, al que pertenecen Venezuela y Colombia, pues el tercero que no ha tenido parte ni parte en la relación jurídica que se ha inscrito previamente, nunca está garantizado por el hecho de la registración.

La inscripción tiene, pues, en Venezuela, un mero carácter declarativo de una transmisión o modificación jurídica producida fuera del Registro, sin que el hecho de la registración mejore los derechos adquiridos, protegiendo sólo contra cualquier otro acto o contrato realizado por las partes, que debiendo haberse registrado antes no se hubiera hecho.

En Colombia, no porque la inscripción en el Registro sirva para transferir el dominio, el contrato deja de ser perfecto por el mero consentimiento de las partes y otorgamiento de escritura pública (8). La inscripción es obligatoria, pero su carácter es meramente declarativo, no constitutivo, tal co

---

(8) Vid. José J. Gómez R., Derecho Civil, Curso II, Bienes, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1962, pp. 234-35.

no lo sigue manteniendo el sistema francés según sus últimas modificaciones (Decretos del 4 de enero y 14 de octubre de 1955); a lo más podría decirse que es constitutivo a efectos de prueba ante toda oficina pública.

La razón de este doble proceso, de primero obligarse entre las partes a medio de documento y después registrarlo para que tenga validez ante terceros y pueda ser admitido por las autoridades públicas y judiciales, se debe a - que Colombia, como todos los ordenamientos jurídicos latinos, distingue entre el título y el modo, pero mientras en la mayoría de los países el modo - deviene el instrumento en el que se refleja la voluntad de las partes, en - Colombia la tradición sólo se opera por inscripción en el Registro.

Es, sin duda alguna, el principio de presunción de exactitud registral el - que más repercusiones tiene en la vida registral, en sus dos vertientes de legitimación y de fe pública registral.

Por el principio de exactitud registral se presume o se reputa que el conte nido del Registro es exacto, aunque efectivamente no lo sea por no concer - dar el contenido del asiento registral con la realidad jurídica extrarre - gistral. Esta supuesta concordancia sólo tiene un valor "prime facie", es decir, mientras no se demuestre lo contrario, lo que en términos jurídicos se denomina presunción "iuris tantum". Y así como se presume que el dere - cho inscrito es y pertenece al titular registral, también se supone extin - guida cuando la inscripción aparezca cancelada.

O sea que cuando la presunción de exactitud sólo se supone provisionalmente, se dice que opera el principio de legitimación, pero cuando se supone defi - nitivamente, entonces es cuando rige el principio de fe pública registral, - es decir, la presunción es "iuris et de iure". En este caso no admite prue - ba en contrario, sólo está condicionada a que sea un tercero: 1) que adque - ra a título oneroso, 2) de buena fe, 3) de parsona que según el registro - pueda transmitir, y 4) que inscriba su adquisición.

Ni en Venezuela ni en Colombia lo reflejado en el Registro impone la credi - bilidad de su contenido o, en otras palabras, no a todos los efectos lega - les se presume que el derecho real inscrito existe y pertenece a su titular en la forma determinada en los asientos respectivos, salvo cuando sea como requisito de oponibilidad a terceros que, pudiendo, no hayan inacrito sus - adquisiciones, menos, por tanto, el Registro tiene que ser exacto "iuris et de iure" en casos para terceros adquirentes que se basen en su adquisición por lo que digan los asientos registrales.

En países donde el principio de exactitud opera plenamente (Suiza, España), aparte de los efectos señalados de la inscripción, existen otros que permi - ten ejercitar las acciones reales derivadas de tales derechos mediante un - proceso de ejecución sumarísimo, aun cuando el fallo no revista los caracte - res de la cosa juzgada. También se le reputa la posesión de los bienes ins criptos a efectos de la prescripción adquisitiva, presumiéndose que el titu - lar los ha poseído pública, pacífica e ininterrumpidamente y de buena fe, - durante el tiempo de vigencia del asiento y del de sus antecesores de quie - nes traiga causa.

Claro que en dichos países se llega a tal eficacia en virtud de otro princi - pio, el de legalidad, por el que se exige de los Registradores, bajo su res - ponsabilidad, la calificación de: 1) la legalidad de las formas extrínse - cas de los documentos de toda clase de los que se solicite su inscripción, -

.../...

2) la capacidad de los otorgantes y 3) la validez de las obligaciones contenidas en las escrituras públicas -por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro-, así como de los documentos expedidos por los jueces y demás autoridades judiciales al único efecto de admitir, suspender o negar la anotación o inscripción de los mismos en el Registro, o la cancelación de algún asiento.

Los documentos son, pues, sometidos a un previo examen o calificación, a fin de que sólo tengan acceso al Registro los documentos válidos y perfectos, - trámite depurador exigido por el principio de legitimación registral, pues - de otra forma los asientos sólo servirán para engañar al público, favorecer el tráfico ilícito y provocar nuevos conflictos, como dice Jerónimo González (9).

Por tanto, los documentos defectuosos son rechazados, pudiendo sólo anotarse provisionalmente si las faltas son subsanables. Si son insubsanables, como por ejemplo, el caso de disponerse de una cosa que está fuera del comercio, - la inscripción nunca se podrá operar; situación que no es, otra vez, ni la de Venezuela ni la de Colombia, donde las facultades calificadoras de los Registradores son tan rudimentarias, como tendremos ocasión de ver en otra oportunidad, que meramente se limitan a conocer que se hayan pagado los impuestos pertinentes, no se calumnie o insulte en los documentos a las autoridades nacionales o a los particulares, se exprese el valor de la cosa objeto del contrato, etc.

Otro principio es el de la especialidad, también de suma importancia, no para la eficacia legal de los asientos registrales, sino para la labor organizativa y administrativa de los Registros Públicos. El hecho de que se aplique o no este principio permite de nuevo clasificar los sistemas registrales en sistemas de folio real (a cada finca un folio) o folio personal (a cada operación un folio).

En los sistemas germánicos, donde el suelo lo es todo, y la persona el accidente, los libros inmobiliarios presentan la vida material y jurídica del inmueble, siendo sólo el nombre de los propietarios una mera circunstancia de los mismos. El principio de especialidad descansa en la finca inmatriculada (a cada finca un folio), en el derecho o derechos inscritos sobre la misma y en el titular de ellos (siendo estos dos últimos aspectos lo accidental). - La propiedad real responde a su concepción de carácter social, no hay clandestinidad con respecto a la misma, su inscripción ha entrado pública y solemnemente a la vida registral, por lo que hay una determinación precisa de su extensión y límites. Está plenamente descripta e identificada, y no solo refleja la historia jurídica del inmueble, sino que, apoyada en el Catastro Parcelario, recoge perfectamente todos sus aspectos físicos. Inversamente, - en los países que siguen el sistema francés, las personas son la unidad fundamental del Registro (a cada operación un folio), los libros se llevan por el orden cronológico de entrada de los documentos a la oficina, y los índices se ordenan en atención a los titulares de los derechos, nunca en atención a los nombres u otra identificación de los inmuebles.

Este es otro principio que tampoco ha evolucionado en Venezuela y Colombia, - aunque modernamente se hable con mucha frecuencia de la función social de la propiedad, los aspectos sociales de la propiedad, etc. La propiedad es una

---

(9) Vid. Jerónimo González, Principios Hipotecarios, Madrid, 1931.

función social todavía a nivel muy académico, pues las instituciones apenas se reforman para dar paso al cumplimiento del citado principio. En materia registral la situación permanece como hace 30 ó 50 años. La especialidad existe sólo para cada operación, y aunque en Colombia desde 1932 se ha tratado de implantar el Libro Matrícula -verdadera transición hacia el sistema del folio real-, al dejar subsistente todo el sistema tal cual estaba, sin aplicar substantividad a las inscripciones en dicho Libro, la modernización no se ha operado, creando sólo un incremento en el trabajo material de los Registros, y en el número, ya voluminoso, de libros que hay que llevar. En ambos países tampoco el sistema del folio personal es un sistema expedido, pues los libros índices, al no pasarse a un fichero común de personas, si bien entorpeciendo toda labor de búsqueda, que requiere períodos ilimitados de tiempo para poder hacer uso de la información recogida en el Registro, si uno no va con los datos de ubicación de los inmuebles, que un sistema correcto proporciona al instante.

El principio de especialidad es un condicionante del tracto sucesivo. En virtud de este principio, todo acto de disposición aparece ordenado en forma que uno siga al otro de modo eslabonado, sin que haya vacíos o saltos registrales. Esto requiere que el inmueble esté previamente inscripto o anotado en favor de los otorgantes, y de que se siga un ordenamiento lógico, pues de lo contrario, el Registrador, en virtud de sus facultades calificadoras, denegará la inscripción o anotación. Caso de que la finca nunca se haya inscrito (comprobación que es sumamente fácil donde opera el principio de especialidad real), la entrada del inmueble a la vida registral requiere el cumplimiento de ciertas solemnidades, dado el amparo, seguridad y garantía que el Registro le va a proporcionar, como consecuencia de otro principio del que ya hemos hablado, el de inscripción.

Por último, otro de los principios importantes, que se suele aplicar más o menos perfectamente bajo todos los sistemas registrales, que ni en Venezuela ni en Colombia da lugar a mayores problemas, es el de prioridad. Aún cuando se podría hablar también de otros principios, como el de rogación (solo se registran aquellos actos o contratos que de una u otra manera se presentan al Registro para su inscripción o transcripción), el de publicidad formal (el Registro está abierto para que todos puedan informarse) y el de imprescriptibilidad (nada de lo que se registra prescribe salvo disposición legal), es con el principio de prioridad con el que queremos concluir este subcapítulo.

Por el principio de prioridad se establece que el acto registrable que primeramente ingrese en el Registro de la Propiedad se antepone o prevalece a todo otro acto registrable que, siendo incompatible, no hubiere ingresado en el Registro, aunque fuere de fecha anterior. Es decir, que en caso típico de la doble venta, el primero que registra excluye los derechos que pudiera haber adquirido el otro comprador, aunque lo fuera con fecha previa, en virtud de la registración. El principio de "prior in tempore potior in iure" opera con toda rigidez en la mayoría de las legislaciones registrales.

#### 4.- LA ORGANIZACION REGISTRAL.-

Al hacerse un estudio de Derecho Registral, no sólo deben analizarse las normas de carácter substantivo, para conocer el valor de las mismas, su significado y alcance, sino que también son muy importantes las relativas a la estructuración orgánica de la institución. De poca vale tener excelentes normas materiales si no existe un cuerpo registral idóneo y competente para rea

.../...



lizar las labores a que está llamado, responsable y sujeto a la debida vigilancia, bien organizado e incentivado.

En esta como en otras materias del todo registral existen diversidad de criterios y de organizaciones. Mientras en unos países los Registradores son funcionarios públicos pertenecientes a una rama de la administración nacional, en otros son nombrados por la autoridades políticas, sin que en uno u otro caso los nombramientos recaigan en personal caracterizado por su especialidad, pericia y formación conocidas.

Los Registradores deben pertenecer a Cuerpos de Registros, como personal de carrera, donde sea un medio cierto la existencia de garantías, sobre inamovilidad, ascenso y jubilación. Si la institución registral ha de ser de máximo interés público, como todas las actividades del Estado, no se puede satisfacer ese interés si al personal no se le requiere la máxima competencia y se le otorgan las mayores garantías. Ahora bien, bajo sistemas registrales rudimentarios, donde la institución no cumple los cometidos a que está llamada según la evolución doctrinal y científica en la materia, mal se puede exigir de los Registradores unas dotes de idoneidad y capacidad que ella en sí tampoco demanda. Un hecho es correlativo al otro. Por eso, la modernización requiere no una simple corrección o modificación de la situación actual en la mayoría de los países hispanoamericanos (Venezuela y Colombia entre ellos), sino una completa transformación donde todo se revise: el sistema, los principios, el alcance o valor de los asientos, la organización, el nombramiento de los Registradores, hasta la competencia por razón del territorio cuando la existencia de las oficinas no está justificada por el volumen de operaciones registrales.

Efectuar estudios de casos al respecto no es difícil, y de hecho se han realizado detenidamente en Colombia, donde de 174 Registros Públicos inmobiliarios que hay en el país, 125 no pueden vivir por el escaso volumen de operaciones. Estos precisan ser subvencionadas por la Superintendencia Nacional de Notariado y Registro, toda vez que sus ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades mínimas del Registrador (10), lo que conduce necesariamente a replantear la situación actual, y conformarla a un sistema moderno.

El número de libros que se precisa en el Registro Público es otra materia que tampoco debe ser objeto de un extenso debate. Bajo sistemas progresistas, los libros suelen ser pocos y la registración lo suficientemente comprensiva para evitar repeticiones inútiles y complicaciones innecesarias. Suele haber también suficiente flexibilidad para llevar, en libros fundamentales o principales (como son el libro de Presentaciones o Diario, donde se hace valer el principio de prioridad o rango, el de Inscripciones o Matriculación, equivalente al mayor de cualquier contabilidad comercial, donde es básica la unidad registral finca- a cada finca un folio, según el principio de especialidad), multitud de aspectos que en sistemas poco desarrollados se llevan en otros tantos libros (Libros de Prohibiciones y Embargos, Libro de Gravamen y Prohibiciones de Enajenar y Gravar convencionales -en Venezuela-, o Libro de Hipotecas, Libro de Registro de Autos de Embargo, Libro de Registro de Demandas Cíviles, Libro de Registro de Cancelaciones, etc. -en Colombia), y que en puridad debieran ser otras tantas inscripciones correlativas

(10) Vid. Superintendencia Nacional de Notariado y Registro. Informe de las Labores Desarrolladas en el año 1966, anexo N° 5, Bogotá, 1967.

llevadas en el mismo folio de la finca matriculada.

Los índices en sí son todos ellos libros accesorios, pero de los que depende la mecánica informativa y de publicidad formal de todo Registro, por lo que el mismo sistema de índices, aún siendo de importancia tan secundaria, es fundamental para facilitar la búsqueda y hallazgo del material registrado, razón por la que tampoco se debe dejar de analizar en todo sistema, pues hasta los pocos evolucionados suelen presentar problemas en algo que no corresponde a la sustantividad registral.

Hay otros libros accesorios y facultativos que se requieren por razones de buena organización y prestación adecuada del servicio público registral, y que también son necesarios, aunque nada tengan que ver con los aspectos sustantivos del sistema, que ya hemos señalado antes. Estos libros suelen ser los de Inventario, Copiadores de Correspondencia, de Comprobantes, de Pago de Impuestos u Honorarios, de Estadística, etc.

Todo esto corresponde a la organización registral. Por ello, un buen sistema lo es cuando al lado de un desenvolvimiento técnico-científico existe una adecuada organización administrativa del mismo, ya que ambos aspectos se complementan. Aquí, como en toda clase de instituciones, se suele encontrar la misma situación; donde ha habido una evolución y progreso, este alcanza a sus dos vertientes señaladas: una evolución científica en el sistema y en los principios, y una organización nacional, comprensiva, eminentemente práctica y dedicada al bien común, como servicio público que es, revestida de toda clase de garantías. Donde la institución permanece dentro de los lineamientos tradicionales, ni cumple un servicio público, ni se puede decir que está dedicada al bien común, ni es más que otra oficina burocrática del aparato gubernamental cuya justificación es altamente discutible.

##### 5.- IMPORTANCIA DEL PLANTEAMIENTO.-

En Venezuela y Colombia se ha pensado seriamente en transformar el sistema registral vigente, así como también modernizar por completo el catastro parcelario de este último país.

Quizá haya en Venezuela una necesidad menos clara de transformación de su sistema registral, debido al hecho que, aun cuando a nivel científico el sistema actual deja mucho que desear, en la práctica no ha presentado problemas tan numerosos que hagan evidente y absolutamente necesario su mejoramiento o modificación en aras de un deseo sentido por los sectores económicos del país. El volumen de operaciones traslaticias y registrales no es muy elevado en la mayoría de los Registros Públicos del interior. Se calcula que es de un 3 a un 6 por ciento de las propiedades o actos inscritos (11), y como, por otra parte, los libros y toda la actividad burocrática se lleva bastante eficiencia, siendo además los Registradores funcionarios públicos a sueldo del Estado, que no dependen del mayor o menor número de operaciones que se registren en sus oficinas, su inquietud por lo que debiera ser su profesión más que ese empleo, es prácticamente nula.

Sin embargo, se han ido levantando voces de alarma, y se ha iniciado el estudio de muchas de las insuficiencias registrales, que harán que los problemas se incrementen conforme el país vaya avanzando económica y socialmente,

(11) Robert Huck, Manual de Catastro, Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, Caracas, 1968, pág. 7.

y los Registro perjudiquen, más que favorezcan, el desarrollo económico-social, al no proporcionar las suficientes garantías y seguridad para el crédito, que efectivamente retienen mientras no se haga una investigación exhaustiva del estado y evolución jurídica de la propiedad -al menos de diez años para atrás a contar desde la fecha de su solicitud-, lo que no es necesario en un Registro moderno, que se lleve con arreglo a los principios que más atrás hemos señalado. Por otra parte, no se impide que puedan existir, como de hecho existen, casos donde existen dobles o triples cadenas de títulos, - con derechos aparentes tan perfectos en unos casos como en otros.

Es por todo esto que ya hace más de diez años se inició en Venezuela una corriente hacia la sustitución del actual sistema registral por otro moderno, - y se redactó un proyecto de Ley que el Ministerio de Justicia presentó a su tiempo al Congreso para su promulgación.

En Colombia la situación es aún más crítica. Gran parte de las operaciones traslaticias de propiedad jamás llegan al Registro, aun cuando su inscripción es obligatoria (12). Los Registradores son funcionarios públicos cuyos ingresos dependen de los honorarios o emolumentos que cobran por sus intervenciones, según una tarifa existente al efecto. El escaso número de operaciones que se inscriben en la mayoría de los Registros Públicos no les permite satisfacer sus necesidades vitales más elementales, por lo que 125 Registros Públicos de un total de 174 necesitan ser subvencionados por la Superintendencia Nacional de Notarías y Registros. La eficiencia de las oficinas es menor por ser el número de libros que han de llevarse mucho más elevado -en algunas hemos contado hasta 31 libros-, siendo el valor de las inscripciones similar al sistema venezolano. Por esto no se puede hablar de dos sistemas sino de uno, con ligeras modalidades diferenciales, aquí retrotrayéndose la búsqueda para asegurarse del dominio y demás derechos reales del que figure como titular hasta 20 años.

Las concordancias con el Catastro, que no existen en Venezuela, son en Colombia muy rudimentarias, por solo haber levantado un catastro fiscal más que físico o legal.

Es por todo esto que se pretenden eliminar la mayoría de los Registros Públicos, absorber el servicio en nuevas oficinas creadas al efecto donde Catastro y Registro sean dos dependencias de una nueva institución (13) y efectuar una gran transformación.

## 6.- LOS TITULOS DE PROPIEDAD Y LA REFORMA AGRARIA.-

En base a todo lo expuesto, podemos llegar a decir ahora que, si de las reformas agrarias debe nacer un nuevo Derecho, por la revolución institucional que ellas suponen, y que si verdaderamente las mismas han venido creando figuras jurídicas que ya no se acomodan a los viejos moldes del Código Civil, cual la dotación de tierras a los campesinos como especial obligación del ...

(12) Vid. Luis Arévalo Salazar, Legal Processes in Titling, Registering and Transferring Agricultural Land in Colombia, tesis doctoral para la Universidad de Wisconsin en proceso de redacción definitiva, Bogotá, 1968.

(13) Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", Empfésitito para la Realización de un Plan Cuatrienal de Catastro, Bogotá, 1968 (mimeo).

Estado, los contratos agroindustriales, la propiedad como una función social, etc., en este nuevo Derecho, o Derecho agrario como ya se le conoce, todas las instituciones en conexión con él demandan un nuevo estudio o una revisión en el sentido de conocer si las mismas se acomodan a las nuevas necesidades, si los derechos que como consecuencia se otorgan a los sujetos de las reformas llepan las exigencias institucionales por las cuales han surgido. En suma, en el caso concreto de nuestro estudio, se precisa saber si los títulos o documentos de propiedad que se otorgan, y que se registran, concilian con ellos un derecho definitivo, inscrito en un Registro de la Propiedad que proporcione las máximas garantías con el mínimo de riesgos.

En la situación venezolana, que con respecto al valor, significado y alcance del acto de registración hemos analizado anteriormente, el hecho registral no comporta para el sujeto de la Reforma Agraria más garantías que las anteriormente existentes.

La Ley de Reforma Agraria no ha venido a crear en este aspecto nada nuevo. Los títulos de propiedad, la propiedad restringida, "sui generis" y tan especial que otorgan los arts. 73 y 74 de la Ley, no son de mayor valor ni garantía que los que concede el ordenamiento jurídico venezolano para todos los que se acogen a sus leyes y para los que está vigente. Y aunque pudiera pensarse que porque los títulos son originarios, "ex novo", es decir son otorgados por el Estado, el negocio jurídico reviste mayores garantías, y por tanto la litigiosidad que pueda surgir sea mínima, ello no es cierto, porque la registración de ventas de la propiedad no está sujeta más que a que concuerden las tres condiciones que establece el art. 76: autorización escrita del IAN, venta en favor de personas que reúnan los requisitos del art. 67 (comprometerse a trabajar la parcela, carecer de tierras o ser insuficientes, y ser mayor de 18 años), y ofrecimiento en venta, a dicho Instituto. No se proscriben la prescripción adquisitiva o usucapión por un tercero -aún cuando no procedan las medidas judiciales preventivas o ejecutivas, como establece el art. 85-, ni la reclamación de terceros con derechos preferentes al mismo Instituto Agrario Nacional o a aquél de quien éste trae causa.

La propiedad concedida o dotada es, ciertamente, de muy distinta naturaleza jurídica a la que es objeto normal de comercio entre las partes sujetas a las provisiones del Código Civil. Pero ello no quiere decir que sea una propiedad indiscutible y de titulación perfecta. La institución registral, que podría perfeccionar las posibles impurezas de titularidad existentes, no ha sido objeto de ninguna modificación, por lo que, aun cuando las razones sociales existentes para mejorar la condición humana de los beneficiarios objeto de la Reforma Agraria exigen ese estudio o revisión de todas las instituciones jurídicas que se han hecho por el hombre para el hombre, la institución registral se mantiene incólume en su existencia, anacrónica y retardataria para el progreso económico-social que demanda mayores garantías para el tráfico inmobiliario, mayores seguridades y plena protección de terceros.

Por todo esto, habremos de concluir que se impone la revisión completa del sistema registral venezolano, su modernización y la creación de unas garantías que no provee la situación actual ni puede proporcionar el sistema de registración pública venezolano.

## LA AGROCLIMATOLOGIA EN VENEZUELA

Ing. Agr. César Mendoza de Armas

### 1.- ANTECEDENTES HISTORICOS A PARTIR DE 1946.-

Es necesario indicar, que en Venezuela, a partir de 1946, los trabajos climatológicos relacionados con la agroclimatología y clasificaciones se van sucediendo relativamente rápido.

Marco Aurelio Vila preparó, en 1952, una clasificación del clima de acuerdo a los pisos térmicos (1), que trata de ajustarse a un criterio económico enmarcado dentro de la realidad geográfica.

Las particularidades de esta clasificación son las siguientes:

**Piso tropical o cálido:**

De 0 a 800 m.s.n.m. Media entre 27°C y 28°C en el límite inferior y 22°C en el superior. Extremas: 44°C y 12°C.

**Piso subtropical:**

De 800 a 1.500 m.s.n.m. Media anual en ambos extremos, 22°C y 18°C. Extremas: 35°C y 8°C.

**Piso templado:**

De 1.500 a 2.200 m.s.n.m. Medias anuales para los extremos, 18°C y 14°C. Extremas: 32°C y 4°C.

**Piso frío:**

De 2.000 a 3.000 m.s.n.m. Medias anuales para el límite inferior y superior, 14°C y 9°C. Extremas: 25°C y 2°C.

**Piso paramero:**

De 3.000 a 4.700 m.s.n.m. Medias de 4°C a -1°C. Extremas: 23°C a -5°C.

**Piso gélido:**

De 4.700 a 5.004 m.s.n.m. Medias de -1°C a -4°C. Nieves perennes.

Igualmente ha efectuado descripciones geográficas de todas las Entidades Federales, dedicando un capítulo completo a la climatología (1952-1969).

En 1956, Gustavo Padilla elaboró el estudio titulado "Contribución al Estudio de la Climatología de Venezuela" (2), el cual puede considerarse como el primer enfoque general de la parte agronómica dentro de la climatología del país. Padilla empleó en su estudio la clasificación climática de C.W. Thornthwaite.

El método de Köppen fue utilizado por Freile para hacer una sistematización del clima del país (3).

Aproximadamente en 1961, Goldbrunner, en un informe de la CEPAL, utilizó el método de Köppen para definir los climas del país, estableciendo tres tipos:

A. - Tropical. Todos los meses tienen una temperatura media mayor de 18°C.

B. - Mesotermal. Por lo menos un mes posee una temperatura inferior a 18°C.

**EF - Páramo y hielo perpetuo en las cumbres.**

Al conjugarse con el elemento lluvia, dichos tipos dan los siguientes subtipos:

- Clima tropical estepario
- Clima tropical de sabana
- Clima tropical lluvioso
- Clima mesotermal húmedo y tipo sabana
- Clima tipo páramo y hielo perpetuo

Lo importante de la clasificación de Goldbrunner es que requiere las diferentes localidades del país dentro de esta clasificación y, además, indica si la precipitación es adecuada para la agricultura, o si es necesario aplicar riego.

La preocupación por la agroclimatología continuó aumentando en el país en los años siguientes a 1961.

Diferentes organismos oficiales y privados, tales como el MOP, el MAC, el IAN, el Servicio Shell para el Agricultor y las Facultades de Agronomía en las Universidades Central, de Oriente y del Zulia, se dedicaron a estas actividades. El primero de dichos organismos, por intermedio de la División de Agroeconomía - actual División de Edafología -, se dedicó a los cálculos de demandas netas de riego (Urriola, Nation Molinos, González Cabrera, Mendoza de Armas, Gómez Irigoyen y otros) que permitieron elaborar en 1968, un mapa preliminar que contiene las diferentes áreas de demanda neta de riego en Venezuela, preparado por Andrade y Mendoza. La Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH) ha elaborado distintos tipos de trabajos relacionados con la climatología, dentro de los cuales se encuentra uno referente a la agroclimatología en función de la producción pecuaria. Además, se han emprendido por parte del MOP estudios agroclimáticos de diferentes localidades del país, usando generalmente el sistema de Thornthwaite para la clasificación del clima. Se puede destacar el trabajo titulado "Análisis Climatológico Preliminar y Requerimientos de Riego de la Zona Centro-Norte del Estado Falcón", el cual fue elaborado en 1970 por Quintero Cárdenas y González Cabrera.

En cuanto al MAC, Chávez elaboró informes climáticos de diferentes Entidades Federales entre 1960 y 1962. Posteriormente, en 1965, el MAC preparó una publicación en la que estaban incluidos los diferentes trabajos de Agroclimatología y de clasificación, que fueron presentados en el Seminario de Meteorología Agrícola Tropical efectuado en la ciudad de Maracay en 1960 (4).

Los trabajos a los que se hace mención son:

- Elementos del balance hidrológico y los tipos de clima de Venezuela estimados por el método de Thornthwaite (1948-1955), por Juan J. Burgos.
- Mesoclimas en la cuenca del Lago de Maracaibo, por Jesús Sánchez Carrillo.
- Regiones Bioclimáticas para la ganadería en Venezuela, por Juan J. Bur-

.../...

gos, Armando Gámez, Carlos E. León, Hermann Wiendenhofer.

Sánchez Carrillo y García B. presentaron a las VI Jornadas Agronómicas, celebradas en Maracaibo en 1966, el estudio de los mesoclimas en la región central y oriental de Venezuela.

El Ministerio de Agricultura y Cría, conjuntamente con el IICA, realizó el mapa de zonas de vida de Venezuela, publicado en 1968, el cual estuvo a cargo de Ewel y Madriz, quienes utilizaron el método de Holdridge.

El IAN a partir de 1965 y a través de la Sección de Hidrología de la División de Ingeniería Rural, ha realizado varios estudios sobre climatología y demanda neta de riego en Asentamientos Campesinos de diversas entidades federales, la mayoría de los cuales no han sido publicados y entre cuyos autores se cuentan Andrade, Molero Mata, Zerpa y Martínez.

El personal técnico del Servicio Shell para el Agricultor se ha dedicado más que todo a la investigación de uso consuntivo por diferentes métodos experimentales (Keneeth Mathisson, Javier López, Oscar Padilla).

La Geografía Física de Venezuela, 1967, cuyo autor es Antonio Luis Cárdenas - (5), presenta una clasificación climática del país, en la que fue usado el sistema de Köppen algo modificado, apareciendo los siguientes tipos climáticos:

- Tropicales lluviosos:

Clima tropical lluvioso de selva  
Clima tropical lluvioso de bosque  
Clima tropical lluvioso de sabana

- Climas secos:

Clima semi-árido

- Climas isotermos de altura:

Climas de montaña tropical o templados isotermos  
Climas de páramo o frío isoterma  
Clima de nieves de altas montañas

En 1968, Jesús Aguilera Ramos (6), mediante la determinación de los índices xero-térmicos de varias estaciones meteorológicas y con el auxilio de mapas fitogeográficos y de relieve, logró señalar para Venezuela las siguientes regiones climáticas:

- Termaxérica:

La curva térmica está siempre por encima de los 15°C y existe un período seco. El índice xerotérmico es igual a cero. La humedad relativa es superior a 80%.

- Xeroquímica:

La temperatura del mes más frío es superior a los 15°C. Su índice xerotérmico está entre 0 y 200. La humedad relativa varía entre 74 y 80%.

- Bixérica:

Se presentan dos períodos secos. El índice xerotérmico varía entre 0 y 200. La curva térmica pasa siempre por encima de 15°C.

- Hemirémica:

Región propia del semi-desierto cálido. No tiene ritmo estacional. Índice xerotérmico mayor de 200. Duración del período seco: 12 meses.

Diego Serpa y F. Key Sánchez, de la Facultad de Agronomía de la Universidad Central (7), presentaron en las III Jornadas Venezolanas de Riego, en 1968, un trabajo sobre las áreas de vida actuales y potenciales de las cítricas en la región central de Venezuela, donde fueron considerados especialmente los aspectos climáticos en función del desarrollo futuro de la producción agrícola, y la agricultura bajo riego. Lo importante del trabajo es que su metodología puede aplicarse a diferentes cultivos.

En 1969, en las VII Jornadas Agronómicas, se presentaron varios trabajos agroclimáticos, entre los cuales pueden citarse: las Notas sobre Agroclimatología, de Mendoza de Armas, y la Evaluación de la Precipitación de la Región de Josépin-Maturín, llevada a cabo por investigadores de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Oriente.

OBS.: Falta incluir varios trabajos de algunos autores, como lo son: Burgos, J.J., García Benavides, Sánchez Carrilo, Jaramillo, Goldbrunner.

## 2.- INFORMACION METEOROLOGICA.-

### 2.2 Estaciones Existentes:

La mayoría de las estaciones meteorológicas del país se encuentran localizadas entre los 9° y 11° de latitud Norte, cubriendo las zonas más pobladas, las cuales cuentan generalmente con buenas vías de comunicación. Esto se explica por el hecho de que cuando se instala una Estación es necesario disponer de personas que puedan efectuar las observaciones e igualmente las hagan llegar lo más rápido posible a su centro de recepción.

De acuerdo con el Censo de las estaciones meteorológicas de Venezuela, efectuado por el Comité Nacional Permanente de Meteorología e Hidrología (1968) (8), existen diferentes tipos de estaciones climatológicas y agroclimatológicas:

- Climatológica principal
- Climatológica corriente
- Pluvio-evaporimétrica
- Pluvióométrica
- Climatológica especial
- Agrometeorológica (principal, ordenación y auxiliar)



- Meteorología especial

Actualmente se encuentran en funcionamiento aproximadamente 900 estaciones meteorológicas, manejadas por diferentes dependencias oficiales y privadas.

2.2 Registros Meteorológicos:

En Venezuela, el problema de los registros meteorológicos reside en que no existe una organización única que centralice la información disponible, además de que los datos obtenidos no son homogéneos, lo cual imposibilita una mejor utilización de los mismos.

Los organismos que recaban información meteorológica son los siguientes:

- Servicio de Meteorología de las Fuerzas Aéreas
- División de Hidrometeorología del MOP
- Servicio de Hidrología del INOS
- Servicio de Agrometeorología del MAC
- Servicio de Hidrología y Meteorología de EDELCA
- Observatorio Cajigal
- Otros organismos públicos (SAS, UCV)
- Entidades Particulares (Ferrocarril Central, Compañías Petroleras, Fincas)

Es necesario establecer un Centro de Recepción único, en el cual rijan normas uniformes, tanto en la toma de información, como en el procesamiento posterior, tomando en consideración las indicaciones de la Organización Meteorológica Mundial, referentes a la instalación de estaciones.

3.- METODOLOGIA PARA LA EVALUACION AGROCLIMATICA DE UNA ZONA.-

"La Agrometeorología o Meteorología Agrícola es una ciencia aplicada y, como su nombre lo indica, esta aplicación será a todas las formas de agricultura" (9).

El país se encuentra en una etapa de creciente desarrollo agropecuario como lo indican el incremento anual de la superficie cultivada, la construcción de obras de riego y el aumento y tecnificación en la producción pecuaria. En estos procesos deben tenerse en cuenta el mejoramiento de la productividad y la conquista de nuevas áreas de producción.

Es lógico suponer que, para lograr un aumento de la productividad, o la explotación de nuevas áreas, es indispensable disponer de elementos meteorológicos que, conjugados entre sí, indiquen las características climáticas de las diferentes zonas y su posible influencia sobre determinado sector de la producción.

Al iniciarse cada plan de explotación, tanto el IAN, como el MAC, el MOP y otros organismos, han tomado las previsiones para evaluar este recurso, el cual ha de suministrar las bases preliminares para cualquier proceso de desarrollo.

Algunos autores y organismos se han preocupado por establecer metodologías para evaluar estos recursos, como es el caso de la metodología presentada por la Técnica Agroforestal, C.A., en un trabajo encargado por COPLANARH, para determinar la acción de los diferentes elementos y factores del clima sobre el desarrollo de la ganadería (10).

Se estudiaron los elementos y factores del clima que, en forma directa o indirecta, actúan sobre la producción de pastos y la fisiología del animal.

- Pastos
  - Indice de humedad total
  - Precipitación
  - Duración del día
  - Amplitud de oscilación de la temperatura
  - Demanda neta de riego
- Animal
  - Humedad relativa (máxima, mucha, menos)
  - Temperatura
  - Altura sobre el nivel del mar.

Los aspectos descritos llevaron a la preparación de un mapa de áreas climáticas y sus fórmulas respectivas.

Con anterioridad a este último trabajo, Burgos, Key Sánchez, Serpa, Urriola, Ruiz Martínez, Sánchez Carrillo, García Benavides y otros prepararon estudios que han servido de orientación para las personas que se han dedicado a estas actividades.

La metodología agroclimatológica que se presentará aquí, se basa en el desarrollo del esquema que se enuncia seguidamente y el cual comprende la influencia del clima en la producción agrícola, manejo del suelo y uso consuntivo.

### 3.1. Elementos determinantes del clima

- 3.1.1 Precipitación
- 3.1.2 Temperatura
- 3.1.3 Evaporación
- 3.1.4 Humedad relativa
- 3.1.5 Vientos
- 3.1.6 Radiación, horas de sol, nubosidad

### 3.2. Factores que influyen en el clima

- 3.2.1 Latitud
- 3.2.2 Altura sobre el nivel del mar
- 3.2.3 Fisiografía

### 3.3. Necesidad de Riego

- 3.3.1 Evapotranspiración potencial (E.T.P.)

.../...

### 3.3.2 Balance Hídrico

### 3.3.3 Demanda neta de riego

## 3.4. Clasificación climática

Se pretende dar algunos conceptos y criterios de cada punto, e igualmente señalar los aparatos utilizados en su medición.

A continuación se pasa a describir cada punto.

### 3.1. ELEMENTOS DETERMINANTES DEL CLIMA.-

Entre los elementos del clima se incluirán aquellos que tienen una acción directa o indirecta sobre la producción agropecuaria. Köppen indicaba que existen varios conceptos de mayor o menor alcance, por medio de cuya aplicación se logra caracterizar distintos climas. Son estos los conceptos que suelen llamarse elementos del clima, como la temperatura media, vientos, humedad y otros. (11).

#### 3.1.1 Precipitación

Las masas de aire, al elevarse por acción adiabática, se van enfriando, favoreciendo la condensación del vapor de agua, lo cual produce pequeñas gotas de agua que, al unirse entre sí, aumentan de volumen y, por un fenómeno aún bajo estudio, producen la precipitación (12).

De acuerdo a algunos autores, para que pueda desarrollarse una agricultura incipiente, el promedio anual de precipitación debe estar entre 600 y 700 mm., y es necesario señalar que el agua forma del 70% al 90% del peso de las plantas herbáceas (13).

La evaluación de este elemento es muy importante, ya que es y será la base de una agricultura de secano. Por lo tanto, antes de hacer una programación agropecuaria, es conveniente analizar la distribución estacional de la precipitación e, igualmente, indicar su total anual.

Utilizar únicamente el total anual puede ocasionar una distorsión en la información, al ignorarse cómo se distribuyen las lluvias a través del año.

Al evaluarse la precipitación, es indispensable determinar, como punto inicial, los meses lluviosos y los secos, por medio de alguno de los métodos establecidos nacional e internacionalmente.

En la actualidad existe un número apreciable de estos criterios, aunque no todos están relacionados con la agroclimatología, pudiendo ser considerados como instrumentos auxiliares de esta disciplina.

A continuación se transcriben los métodos seleccionados:

#### a) Factor pluviométrico de Gausson

Gausson considera un mes ecológicamente seco el que recoge una cantidad de lluvia, expresada en milímetros, menor que el doble de la temperatura media mensual expresada en grados centígrados.

Un mes húmedo es, en cambio, aquel que posee una precipitación entre el doble y el cuádruplo de la temperatura media mensual. Muy húmedo es el que recibe más lluvia que el cuádruplo de la temperatura (14).

b) Razón de humedad.

Este índice fue preparado por Thornthwaite y expresa la humedad o sequedad relativa de un mes.

Se obtiene en la forma siguiente: se calcula la diferencia entre la precipitación y la E.T.P., y el resultado se divide nuevamente entre la E.T.P.

Si los valores resultantes son positivos, se dice que la precipitación es excesiva (mes húmedo), y cuando son negativos, la precipitación es deficiente (mes seco) (15).

c) Índice Pluviométrico de Angot

Consiste en dividir el valor medio mensual de la precipitación entre un valor teórico, que se obtiene calculando la precipitación media que correspondería a cada mes, en la hipótesis de una distribución completamente uniforme a lo largo de todo el año (N° de días del mes).

Estos valores definen claramente lo que se llama tiempo seco (valores inferiores a la unidad) y tiempo húmedo (valores iguales o mayores que uno) (16).

d) Índice de los 100 milímetros.

Consiste en determinar los meses de los períodos húmedo y seco, empleando un valor numérico arbitrario.

Los meses del período húmedo son aquellos que poseen una precipitación igual o superior a los 100 mm. Los correspondientes a la época seca son los que tienen valores de lluvias inferiores a los 100 mm.

e) Método del balance hídrico.

El balance hídrico fue preparado por el Dr. C.W. Thornthwaite, y se utiliza para determinar los meses secos y húmedos de acuerdo a la resultante entre la evapotranspiración potencial y la precipitación. Todo mes que posea déficit de humedad puede considerarse como seco y, en el caso contrario, cuando hay excedente de lluvia, el mes es húmedo (17).

Luego de obtenidos estos valores se procede a efectuar el balance hídrico, que es el que va a dar la base para calcular los índices de aridez, humedad, humedad total, eficiencia térmica, y la concentración de la eficiencia térmica (18).

- Índice de aridez (Ia)

Es la relación entre la deficiencia de agua y la E.T.P., ex-

presada en porcentaje.

$$I_a = \frac{100}{E.T.P.}$$

- Índice de humedad (Ih)

Es la relación entre el exceso de agua y la E.T.P., expresada en porcentaje.

$$I_h = \frac{100 E}{E.T.P.}$$

- Índice de humedad total (Iht)

Es la diferencia entre el índice de humedad y los 6/10 del índice de aridez.

$$I_{ht} = \frac{100 E - 60 D}{E.T.P.}$$

- Índice de eficiencia térmica (Iet)

Es la E.T.P. expresada en cm. Refleja la duración del día y de la temperatura.

- Concentración de la eficiencia térmica en verano (S)

Es el porcentaje de la evapotranspiración total del verano, con respecto al total anual.

f) Índice de la efectividad de la precipitación.

Es necesario emplear la siguiente expresión matemática:

$$i = P/E = 1,64 \left( \frac{P}{t \cdot 12,2} \right) \cdot 10/a$$

con la cual se determinan los períodos húmedos y secos. Un mes seco es todo aquel que presente un valor de  $i$  menor de 1,3. Cuando es superior a este valor, se trata de un mes húmedo.

g) Criterio de Mohr y Van Baren.

Estos autores han clasificado los meses en: mojados, húmedos y secos, de acuerdo a la precipitación media mensual.

A los meses con lluvias mayores de 100 mm. se les considera mojados. Durante estos meses el suelo está más o menos permanentemente mojado.

Los que poseen precipitaciones mensuales promedio entre 60 y 100 mm. son calificados de húmedos; y cuando las lluvias son menores de 60 mm., el mes es seco (19).

Los criterios enumerados anteriormente permiten determinar ampliamente la distribución de la precipitación, si se dispone de los datos requeridos para cada cálculo.

La estimación de la precipitación media de una zona puede efectuarse mediante los siguientes métodos:

- Método Aritmético:

Consiste en el promedio aritmético de la lluvia registrada en las estaciones cercanas al área del estudio.

- Método del Polígono de Thiessen:

El método se aplica a las zonas planas, sin influencia orográfica, con una distribución no uniforme de estaciones.

- Métodos de las Isoyetas.

Dentro del aspecto de la precipitación debe mencionarse el número de días de lluvia, los cuales son indicadores precisos de la distribución de la lluvia en el mes. Generalmente se considera como día de lluvia aquel en el cual la precipitación registrada es igual o mayor de 0,1 mm. (factor importante en los cultivos).

El MOP ha preparado un Atlas del país donde se indican la intensidad, duración y frecuencia de las lluvias, valores muy importantes en la planificación de obras de riego y drenaje. Dado el hecho de que son cálculos laboriosos, no se procederá a su descripción.

Otros autores han calculado la intensidad a base de dividir la precipitación entre el número de días de lluvia, lo cual da un valor poco representativo o útil para diseños de drenajes; pero pueden servir de orientación.

Haciendo un breve recuento de las características del país en cuanto se refiere a la precipitación, puede decirse que hay zonas enumeradas a continuación que presentan características muy peculiares (20).

- Formación Lara-Falcón:

Precipitación anual inferior a 800 mm.

- Zona Costanera de Miranda, Anzoátegui, Sucre:

Precipitación anual entre 600 y 750 mm.

- Depresión de Maracaibo:

Precipitación anual entre 700 y 890 mm.

- Zona Costanera Central de Aragua-Carabobo:

Precipitación anual entre 700 y 800 mm.

- Zona Semi-árida de Guayana (Ciudad Bolívar):

Precipitación anual alrededor de 750 mm.

- Zona Semi-árida de Táchira (Ureña-San Cristóbal):

Precipitación anual inferior a 800 mm.

- Zona Árida de Carora:

Precipitación anual entre 500 y 600 mm.

.../...

- Zona Arida de Cumaná:  
Precipitación anual alrededor de 600 mm.
- Zona de Carabobo:  
Precipitación anual superior a 1.200 mm.
- Zona de los Llanos Centrales (Tiznados, Guarda, Tinajas):  
Precipitación anual superior a 1.200 mm.
- Zona de Cumanacoa:  
Precipitación anual superior a 1.200 mm.
- Zona Central del Estado Miranda:  
Precipitación anual superior a 1.200 mm.
- Zona de Monagas y Guayana:  
Precipitación anual superior a 1.200 mm.
- Zona del Sureste y Noroeste de la depresión de Maracaibo:  
Promedio anual alrededor de 1.200 mm.
- Zona de Trujillo:  
Precipitación anual alrededor de 1.200 mm.
- Zona de la Colonia Tovar:  
Precipitación anual alrededor de 1.200 mm.
- Zona de los Llanos Occidentales (bajos y altos):  
Precipitación anual alrededor de 1.300 mm.
- Zona húmeda del Delta del Orinoco:  
Precipitación anual entre 1.300 y 1.550 mm.
- Zona húmeda del Sur del Lago de Maracaibo:  
Precipitación anual entre 1.400 y 1.800 mm.
- Zona de Aroa:  
Precipitación anual entre 1.300 y 1.550 mm.
- Zona de Barinitas:  
Precipitación anual entre 1.300 y 1.550 mm.

La medición de la precipitación se efectúa por medio de unos recipientes metálicos denominados pluviómetros, cuyo papel es medir en milímetros la altura del agua caída en un tiempo dado (21).

Las mediciones se hacen cada 24 horas; entre las 7 y las 8 A.M. Para poder determinar los días de lluvia y calcular la densidad y duración de la precipitación, fue necesario idear el Pluviógrafo, aparato del cual existen varios tipos. Consta de un mecanismo de relojería, con una plumilla que marca en una banda los puntos antes indicados.

Las líneas que unen los puntos de igual precipitación se conocen bajo el nombre de ISOYETAS.

### 3.1.2 Temperatura. -

La temperatura no es un factor limitante de la producción agropecuaria en el país, ya que su cercanía al Ecuador permite que se mantenga casi constante; las variaciones de la temperatura media no pasan de 5°C entre un mes y el otro (Megatérmico).

En Venezuela, la disminución de la temperatura es ocasionada por el aumento de la altura, conocido como el gradiente altotérmico - (La temperatura disminuye en 0,65°C por cada 100 metros de elevación) (22).

Los puntos que poseen igual temperatura se unen con las líneas conocidas como Isotermas. Existe una línea que se denomina Ecuador térmico, la cual permite unir los puntos que tengan más altas temperaturas en los Meridianos, pero que no debe confundirse con las líneas Isotermas.

En nuestro medio, los registros de temperatura son menos abundantes que los de precipitación y evaporación. En los estudios agroclimáticos es fundamental conocer, no sólo la media anual sino las medias mensuales, e igualmente la variación de la temperatura de mes a mes, así como las temperaturas máximas, medias y mínimas medias. Además, debe determinarse otro parámetro, la amplitud de oscilación, la cual resulta de la diferencia entre las temperaturas máxima y mínima. El parámetro antes indicado tiene una gran importancia en el cultivo de la caña de azúcar pues, mientras más elevado sea, la concentración de azúcar será superior. El estado Sucre posee una localidad óptima para este cultivo, el Valle de Cumanacoa, cuya amplitud de oscilación anual promedio es de 20°C aproximadamente..

La evaluación del elemento temperatura debe ser completa, en el sentido de analizar los tres registros: Temperatura Media, Temperatura Máxima Media y Temperatura Mínima Media y, además de la amplitud de oscilación.

Los cálculos de uso consuntivo están ampliamente relacionados con este elemento, y por eso se consideran como un auxiliar importante en las planificaciones de riego. Como se dijo anteriormente, las temperaturas del país no afectan generalmente el desarrollo normal de la agricultura, ya que no se presentan problemas de heladas y descensos bruscos de temperatura que pongan en peligro los procesos metabólicos del cultivo.

Conviene destacar que en un área equivalente al 65% del territorio nacional, el promedio anual de la temperatura es de 26°C.

En cuanto a la temperatura del suelo, es el resultado del transporte de energía calórica hacia el interior del perfil.

Las temperaturas del perfil hasta un metro de profundidad, aproximadamente, son las que tienen importancia en relación con las labores agrícolas.



Es necesario señalar el hecho de que la acción de altas temperaturas combinada con vientos secos puede provocar en los organismos vegetales una deshidratación que no podrá compensarse con el agua almacenada en el suelo, por causa de defectos, de utilización del sistema radicular (23).

Las mediciones de la temperatura se efectúan por medio de termómetros y se expresan en grados centígrados (24).

a) Termómetros de mínima:

La lectura de la temperatura mínima se efectúa a las 07:30 H.L.V. La columna del termómetro es de alcohol, y en ella se encuentra un índice de metal, así como un estrangulamiento, cercano al bulbo.

b) Termómetro de máxima:

La lectura se efectúa a las 19:30 H.L.V. La columna es de mercurio, y posee un índice que permite leer la temperatura.

c) Geotermómetro:

Mide la temperatura del suelo (5 cm. y 15 cm. de profundidad). Se utiliza la Caja Lamón. Los termómetros se colocan a diferentes niveles dentro del suelo.

A continuación se enumeran los datos de temperatura de algunas localidades del país (\*)

LOCALIDAD	MEDIA	MAXIMA	MINIMA	AMPLITUD OSCILACION
Ciudad Bolívar	27,6	32,9	23,5	9,4
Maturín	25,8	31,6	22,0	9,6
Tumeremo	25,0	31,6	20,7	10,9
Upata	25,3	33,8	17,8	16,0
Cumaná	26,9	35,6	17,0	18,6
Cumanacoa	23,8	33,0	14,8	18,2
Valle de la Pascua	26,7	35,2	18,0	17,2
Majaguas	27,9	34,5	21,3	13,2
Barinas	26,6	31,6	21,4	10,2
Maracay	24,6	31,3	19,4	11,9
Sanare	20,2	24,9	15,5	9,4

(\*) Los valores de temperatura fueron extractados del trabajo de la Técnica Agroforestal.

### 3.1.3 Evaporación.-

La evaporación constituye, conjuntamente con la precipitación y la temperatura, uno de los elementos más importantes del clima en cuanto a su influencia sobre la producción agropecuaria, y debe ser tomada muy en cuenta en la planificación de obras de riego.

El proceso de la evaporación consiste en el paso del agua del estado líquido al gaseoso, y su intensidad puede estar determinada por algunos factores, tales como:

- Diferencia de tensiones
- Velocidad del viento
- Presión atmosférica
- Naturaleza de la superficie evaporante
- Humedad del aire

Los valores de evaporación varían entre una zona y otra de acuerdo con los factores antes señalados. A continuación se suministran algunos datos locales correspondientes a ese elemento:

Localidades	Evaporación mm.
Carora	2.853
Tocuyo	2.617
San Felipe	1.600
Punto Fijo	3.314
Upata	1.801
Zaraza	1.932
Maracaibo	2.406

La importancia de contar con un registro de este elemento es el de poder estimar valores de evapotranspiración potencial o uso consuntivo. Se debe tener presente que son datos aproximados y no son medidas de la humedad del suelo.

Para medir la evaporación se utiliza actualmente en Venezuela la tina tipo "A" (UNITED STATES WEATHER BUREAU), a plena exposición solar, aunque algunos organismos (Fuerzas Aéreas) registran este elemento a la sombra, en lo cual no se obtienen informaciones útiles para la agricultura.

Las mediciones son difíciles de hacer, lo que ha traído confusión en algunos registros. La unidad de medición es el mm.

El aparato que generalmente se utiliza para medir la evaporación se conoce como evaporímetro, y consiste en un tanque lleno de agua provisto de un tornillo micrométrico o escala adosada al tanque.

Las Fuerzas Aéreas emplean Evaporígrafos, que suministran datos a la sombra.

Con respecto a la localización de la toma de evaporación, es recomendable que se escojan sitios nivelados, engramados, alejados de vegetación alta y de edificaciones.

Las malas hierbas que crezcan dentro de la toma deben eliminarse (25), y no pueden hacerse alteraciones en los materiales que conforman la toma.

Para ensayos ecológicos, algunos técnicos prefieren trabajar con otro tipo de evaporímetro, siendo el más difundido el atmómetro - de Livingston (26).

#### 3.1.4 Humedad atmosférica.-

Si los tres elementos anteriores tienen una acción directa sobre la producción agropecuaria, la humedad también tiene influencia en los procesos de producción, al actuar indirectamente sobre otro elemento del clima (Evaporación).

La humedad se puede definir como la cantidad de vapor de agua existente en la atmósfera, y se puede expresar de diferentes formas:

- Humedad absoluta
- Humedad específica
- Tensión de vapor de agua
- Humedad relativa
- Punto de Rocío

Solamente se tratará la humedad relativa, la cual se considera como la relación en porcentaje de la cantidad actual de vapor de agua contenida en cierto volumen de aire y la cantidad máxima que éste podría contener a la misma temperatura si estuviera saturado (27).

Las estaciones que pertenecen al INOS, MAC, Fuerzas Aéreas, y alas del MOP, llevan estos registros.

A continuación se transcriben valores de humedad relativa para diferentes localidades del país (\*)

LOCALIDAD	MEDIA	MAXIMA	MINIMA
Barcelona	77	96	48
Pariaguán	88	100	32
Casamay-Cariaco	72	93	--
Cumaná	76	100	40
Guiría	80	93	66
Cumanacoa	85	100	45
Maracaibo	75	92	54
Ciudad Bolívar	76	96	50
Caripe	86	100	50
Calabozo	74	98	46
Acarigua	69	92	39
Guanare	73	93	43
Cabudare	71	93	39
Cároca	66	100	26

(\*) Los datos de humedad relativa fueron extractados de trabajo de la Técnica Agroforestal.

La humedad relativa se utiliza igualmente en algunos métodos para efectuar el cálculo del uso consuntivo.

Para medir la humedad se emplean los Psicrómetros y los Higrómetros.

El primero consiste de dos termómetros, uno de los cuales posee el bulbo húmedo. El termómetro da la temperatura de la atmosfera.

Los Higrómetros son instrumentos que funcionan con un tambor giratorio en el cual se registran las variaciones de humedad; el elemento sensible es de cabello humano (28).

El elemento temperatura influye grandemente sobre la humedad.

Para el análisis de ésta deben tenerse en consideración los registros de:

- Humedad relativa media
- Humedad relativa máxima media

- Humedad relativa mínima media

Los datos de humedad relativa deben estudiarse, tanto en su distribución mensual como en su promedio anual, durante un período de años seleccionados.

De acuerdo al trabajo de Urriola (29), las estaciones de la zona costera de Venezuela presentan una menor humedad relativa que las que se encuentran en el interior del país. En la costa (Guiría-Maracaibo) varía de 77% hasta 76,7%. La zona continental presenta un promedio de humedad relativa alrededor de 80%.

Los promedios menores de humedad relativa se presentan en marzo y los mayores en julio.

3.1.5 Viento.-

El elemento viento también ejerce cierta influencia en el desarrollo de las plantas, ya que influye indirectamente en la función de transpiración y en la evaporación del suelo.

El aire se mueve desde las zonas de altas presiones hacia las de bajas presiones, y la diferencia de presiones hace que se caliente desigualmente la atmósfera. Al calentarse el aire, disminuye su densidad, lo que permite que esta masa caliente se eleve, y el espacio vacío lo ocupe una masa de aire frío; este proceso se llama convección. La acción de este proceso se nota mayormente sobre la evapotranspiración.

Para evaluar este elemento es necesario medir, tanto su velocidad, como su dirección.

La dirección del viento se expresa por medio del punto de procedencia, y a tal fin se han determinado 16 direcciones, cuyo conjunto se denomina Rosa de los Vientos.

Con respecto a la velocidad del viento, debe decirse que se mide en m/seg. ó Km/hora y que tiene repercusión en el riego por aspersión y sobre determinados cultivos que tienen tendencia a acumarse.

Para señalar la dirección del viento se utiliza la veleta, y para determinar su velocidad se emplea cualquier clase de anemómetro, siendo el más común en el país el de copas (Weather Bureau).

3.1.6 Radiación solar, horas de sol, nubosidad, fotoperiodismo.-

La energía radiante proveniente del sol altera las condiciones meteorológicas emitiendo dos tipos de radiaciones:

- a) Radiaciones corpusculares (Protones, Neutrones)
- b) Ondulatorias (Rayos Ultravioleta)

De la radiación solar que llega a la cima de la atmósfera, un porcentaje se pierde por reflexión en el universo, y el resto penetra en la atmósfera. El primer fenómeno es conocido como Albedo.

La radiación solar que llega a la superficie de la tierra se mide por medio de los actinómetros, actinógrafos, pirheliómetros.

Un elemento climatológico importante es la insolación, ya que indica las horas durante las cuales verdaderamente brilla el sol, ejerciendo su influencia sobre la producción agrícola. El servicio de Meteorología de las Fuerzas Aéreas prepara el almanaque de salidas y entradas del sol. Se mide por medio de los heliofanógrafos.

Se denomina nubosidad la cantidad mayor o menor de nubes que hay en el cielo. La nubosidad se expresa en octavos. Tiene influencia sobre las horas de sol.

La longitud del día presenta gran influencia sobre el desarrollo de las plantas. La reacción de éstas frente a la mayor o menor duración de la luz diaria se denomina fotoperiodismo.

### 3.2. FACTORES QUE INFLUYEN EN EL CLIMA.-

#### 3.2.1 Latitud y Longitud.-

La latitud y longitud son importantes, ya que su indicación permite localizar las estaciones meteorológicas dentro de un área determinada. Igualmente, señalan la acción que puede tener un agente externo en la modificación del clima.

En Venezuela, como está cercana al Ecuador, la latitud no tiene una influencia determinante en la variación del clima.

#### 3.2.2 Altura.-

Se refiere a la altura de la estación sobre el nivel del mar y se expresa en metros.

En el país, la disminución de la temperatura se manifiesta a medida que se asciende sobre el nivel del mar y, de acuerdo con algunos autores, la precipitación disminuye en las grandes alturas.

Para medir la elevación sobre el nivel del mar se utilizan los altímetros.

### 3.3. NECESIDADES DE RIEGO.-

Grandes zonas del país necesitan riego para poder adelantar los programas de producción agropecuaria. En algunos casos se requiere riego durante todo el año, otras veces durante 4 ó 6 meses y, si se hace un estudio más detallado, se verá que el riego necesario será solamente suplementario.

El riego tecnificado en el territorio nacional fue iniciado por el Ministerio de Obras Públicas, y uno de los primeros sistemas de riego construidos fue el de San Carlos, en el Estado Cojedes. La división de Edafología de ese mismo organismo se ha dedicado a la investigación técnica del riego a partir de 1961.

De acuerdo con un trabajo de Pedro Palacios Herrera, durante la Colonia existían regadíos en algunas zonas del país (San Cristóbal, Mérida, San Carlos, El Tocuyo, Carora, Barquisimeto, Ricoa, Coro, Valencia, Valles de Aragua, Valle de Caracas, Guárico y Orituco).

La fase inicial de un proyecto de obras de riego la constituye el conocer la existencia de suelos adecuados para la explotación agrícola y la disponibilidad de agua.

Para determinar la disponibilidad de agua es necesario efectuar cálculos e investigaciones que permitan concluir sobre la cantidad del recurso disponible y la superficie de terreno factible de ser regada.

### 3.3.1 Evapotranspiración potencial.-

La evapotranspiración se considera, en la práctica, como el factor que tiene en cuenta el agua evaporada por el suelo y la transpirable por el cultivo (30).

Sus cálculos se hacen indirectamente por medio de datos meteorológicos (35).

#### a) Evapotranspiración Potencial (E.T.P.)

"Es la cantidad de agua utilizada en forma de transpiración y evaporación del suelo adyacente por un cultivo verde que cubra uniforme y totalmente el terreno, no debiendo existir limitaciones de agua en ningún momento".

#### b) Evapotranspiración Real (E.T.R.)

"Es la cantidad de agua que realmente evapotranspire el cultivo de acuerdo al agua disponible".

La determinación de la E.T.P. se puede hacer por medio de fórmulas teóricas que utilizan datos meteorológicos. A continuación se describirán algunos métodos:

#### - Método de Thornthwaite

La fórmula de Thornthwaite para la evapotranspiración potencial es:

$$e = 1,6 \quad (10 t/l)^a$$

e = Evaporación potencial en cm. para el mes considerado (meses de 30 días)

t = Temperatura media mensual en grados centígrados

l = Índice anual de calor  $i = E_i$

i = Índice mensual de calor  $i = (t/5)^{1,514}$

a = Un exponente que varía con el índice anual de calor de la localidad y que tiene la siguiente expresión:

$$a = 0,0000006571 i^3 - 0,0000771 i^2 + 0,01792 i + 0,49239$$

Los valores de "e" deben ajustarse por medio de un factor de corrección, de acuerdo a las horas diarias de sol, número de días del mes y la latitud del lugar.

- 1) **BLANKY-CRIDDLE.** Correlaciona el uso consuntivo con la temperatura media mensual, porcentaje mensual de horas de sol en el año, y con las características fisiológicas y culturales del vegetal.

Se puede considerar a esta fórmula como teórica; pero es de valor práctico.

$$U = Kf = Ekf \quad f = \frac{t \times p}{100}$$

f = Factor de temperatura y luminosidad

t = Temperatura en grados Fahrenheit

p = Porcentaje de horas luz que le corresponden al período - considerado en relación al total anual.

k = Coeficiente del cultivo

u = Consumo total de agua

**COEFICIENTES K PARA DIVERSOS CULTIVOS**

CULTIVOS	PERIODO DE CRECIMIENTO DIAS	COEFICIENTE K
Algodón	120 a 180	2,03-2,15
Arroz	90 a 150	1,52-1,65
Cafía de Azúcar	Permanente	2,29
Frijol	80 a 120	1,52-1,78
Maíz	80 a 200	1,91-2,15
Pastos	Permanente	1,91
Tomates	120	1,78

- 2)
- 3) **EVAPORACION POR UN COEFICIENTE.** La evapotranspiración potencial ha sido correlacionada con la evaporación de la tina tipo "A".

De acuerdo con Penman, la evaporación de lago es igual a la evaporación de tina tipo "A" multiplicada por un coeficiente.

$$E \text{ LAGO} = E \text{ TINA} \times C$$

En Venezuela, Gabaldón (33) ha encontrado que este coeficiente varía de 0,90 a 0,67.

Se puede utilizar un coeficiente de 0,80, obteniendo así la evaporación de lago, la cual a su vez es muy semejante, de acuerdo con varios autores, a la E.T.P. (Evapotranspiración



Potencial) (34).

- 3) METODO DE BLANEY CRIDDLE CORREGIDO. Es muy utilizado por la Secretaría de Recursos Hidráulicos de México, y su procedimiento es similar al primero, hasta que se calcula el factor de luminosidad.

$$f = \frac{t \times p}{100}$$

Se debe calcular para cada mes el coeficiente climático dado por la expresión:

$K_t = 0,0173t - 4,314$ , donde  $t$  es la temperatura en grados Fahrenheit. Los valores de  $f$  se multiplican por los correspondientes  $K_t$ .

Mediante diagramas, se indica el coeficiente de desarrollo ( $K_c$ ) y el porcentaje del ciclo vegetativo que en cierta etapa haya alcanzado la planta; se calcula el uso consuntivo para cada mes.

El producto  $K_f.t$  se multiplica por los valores correspondientes de  $K_c$ , para obtener así los usos consuntivos que corresponden a cada mes o fracción (35).

Además de los métodos descritos anteriormente, pueden utilizarse también los siguientes:

Penman  
Lowry Johnson  
Hargreaves  
Turc  
Papadakis

El método de la evaporación por un coeficiente da valores bastante ajustados a la realidad, pues al medirse la evaporación se están tomando en consideración otros elementos climáticos tales como humedad relativa, viento y temperatura, lo cual no sucede ni en Thornthwaite ni en Blaney-Criddle - (Temperatura, duración del día).

El de Penman es un método complicado, en donde toman parte diferentes elementos climáticos, y su cálculo se puede llevar a cabo en estaciones meteorológicas que midan todos los elementos. El problema de Blaney-Criddle y Hargreaves es que deben conocerse los coeficientes de cada cultivo ( $k$ ), los cuales aún no han sido determinados en el país. En Venezuela se han encontrado valores E.T.P. (Thornthwaite, Evaporación) del orden anual de 1.800 a 2.000 mm. (Zulia, Falcón, Carora, Cumaná); en los Llanos Occidentales puede estar alrededor de los 1.600 mm. y en el Guárico, entre 1.300 - 1.400 mm. (36).

Concluyendo, puede decirse que, para determinar el Uso Consuntivo, tiene que disponerse de datos meteorológicos completos, los cuales deberán analizarse mediante alguno de los métodos anteriores.

### 3.3.2 Balance Hídrico.-

El balance hídrico es el método que permite determinar la cantidad de agua de riego a aplicarse.

En el país utilizamos el de Thornthwaite, el cual se asemeja a una contabilidad entre la evapotranspiración potencial y la precipitación.

Es necesario determinar el almacenamiento de agua en el suelo, para lo cual debe disponerse de las constantes de humedad y de otros parámetros, como son la densidad aparente y la profundidad radicular.

Dado que estos valores requieren trabajo de laboratorio, se ha tomado un almacenamiento de agua de 100 mm. El valor proviene de considerar que el suelo almacena 1 mm. de agua por cada centímetro de profundidad hasta un metro (según determinación de Thornthwaite). Las experiencias realizadas en Venezuela indican que los cálculos efectuados son bastante aproximados a dicho valor, pero esto no significa que deben dejarse a un lado las determinaciones de laboratorio, ya que esa técnica proporcionará una información más precisa, además de la correspondiente a la lámina de aplicación, la frecuencia y la duración del riego.

A continuación se muestra la fórmula utilizada para determinar la capacidad de almacenamiento:

$$Va = \frac{CC - PM}{100} \times Da \times Pr \quad (37)$$

Va = Volumen de agua almacenada, expresada en cm. de profundidad

CC = Capacidad de campo del suelo, expresada en %

PM = Punto de marchitez, expresado en %

Da = Densidad aparente

Pr = Profundidad radicular efectiva

La cantidad de precipitación empleada para calcular el balance hídrico debe ser la efectiva, y puede ser estimada por diferentes métodos. Generalmente se ajusta la precipitación con un coeficiente (0,90, ó sea 90% de la lluvia caída). De esa forma, la Demanda Neta de Riego (D.N.R.) obtenida tendrá un mayor margen de seguridad.

La determinación de la D.N.R. es la etapa primaria de la investigación de riego, y por lo tanto, no deben escatimarse esfuerzos para lograrla.

A continuación se transcriben los métodos aparecidos en el trabajo de Gabaldón y Mendoza para la obtención de la D.N.R. (38).

.../...

a) Cuando existe información en la zona.

Recurrir a las posibles fuentes de información:

- El MOP (División de Edafología y Planeamiento) tiene preparados datos correspondientes a diferentes sitios del país, los cuales aparecen en los trabajos titulados: "Estimación de Requerimientos de Riego", y "Recopilación de la E.T.P., E.T.R., D.N.R. y excedentes para diferentes localidades del país"
- U.C.V. Facultad de Agronomía - Maracay.
- Servicio Shell para el Agricultor
- MAC - Sección de Meteorología
- IAN - Sección de Hidrología

b) Cuando no existe información en la zona.

Cuando no existen cálculos previos de D.N.R. en la localidad del proyecto, se deberá seguir el siguiente procedimiento:

- Se buscan las localidades situadas en la vecindad de la zona en cuestión, y que dispongan de datos de D.N.R. y pluviométricos, y que seleccionándose aquellas cuya elevación no difiera en más de 100 m. con ésta.
- Se comparan los datos de pluviometría de las zonas con la de localidades vecinas seleccionadas de acuerdo con el punto anterior. Esta comparación deberá hacerse con los promedios mensuales y promedios anuales de precipitación.
- Se escoge la localidad vecina que tenga una precipitación cuya distribución promedio mensual sea más semejante a la de la zona en estudio y con un promedio anual que no difiera de un 10% de ésta.
- Se consideran como datos de D.N.R. en la zona, los de las localidades seleccionadas de acuerdo al punto anterior.

Con todo lo expuesto anteriormente se ha pretendido dar una idea acerca de cómo se determina la cantidad de agua que debe aplicarse a un cultivo, teniendo como base los valores de uso consuntivo y precipitación.

### 3.3.3 Demanda Neta de Riego.- (D.N.R.)

La D.N.R. calculada por medio del balance hídrico es el principal factor para estimar los requerimientos de riego.

De acuerdo con el trabajo de Andrade y Mendoza (39), Venezuela posee las siguientes zonas de D.N.R.

- Menos de 100 mm. (Zona Sur de Venezuela)

- Entre 100 y 250 mm. (Delta Amacuro, Oeste de Apure)
- Entre 250 y 500 mm. (Piedemonte Andino, Oriente, Apure)
- Entre 500 y 750 mm. (Llanos Centrales y región Occidental del país)
- Entre 750 y 1.000 mm. (Ciudad Bolívar, Sucre, Falcón)
- Más de 1.000 mm. (Araya, Paraguaná, Carora)

Los requerimientos de riego varían en las distintas localidades de Venezuela, no tanto por las diferencias de E.T.P., sino por la precipitación.

A continuación se citan valores de D.N.R. para diferentes localidades del país: (\*)

LOCALIDAD	D.N.R. mm.
Barcelona	1.000
Pariaguán	500
San Fernando	634
Palmarito	302
Maracay	500
El Palmar	463
Barinas	678
Barinitas	164
Ciudad Bolívar	828
Tumeremo	232
Valencia	582
El Trompillo	483
San Carlos	561
Tinaco	501
Coro	1.381
Dabajuro	869
San Juan de los Morros	483
Sarare	370
Río Tocuyo	823
Mérida	167
Cúa	672
Maturín	291
Acarigua	699
Cumaná	1.342
Cariaco	594
San Cristóbal	100
El Cenizo	780
Pampán	167
San Felipe	302
Encontrados	-
Ferreira	-
Bobures	545
Tucupita	175

\* Extractado del trabajo de Andrade y Mendoza.

**3.4. Sistemas de clasificaciones climáticas que pueden ser empleados para identificar los climas.**

En este punto se tratarán los criterios correspondientes a las clasificaciones climáticas, cuya aplicación depende de la información meteorológica de que dispongan las localidades o zonas estudiadas.

**A.- Clasificación de C.W. Thornthwaite**

En 1948, Thornthwaite preparó una clasificación climática, en la que define un nuevo concepto, conocido como evapotranspiración, dándole especial importancia a la E.T.P. La rata de evapotranspiración depende de cuatro factores, que son: elementos y factores del clima, suplenia de humedad del suelo, cubierta vegetal y manejo del suelo (40).

A continuación se transcribe la expresión matemática para calcular la evapotranspiración potencial:

$$e = 1,6 (10 t/I)^a$$

e = E.T.P.

t = Temperatura en grados centígrados

I = Índice de calor

a = constante

La importancia del balance hídrico consiste en que toma en cuenta el aspecto agrológico, asumiéndose que el suelo almacena 100 mm. de agua hasta la profundidad de un metro (o sea, que por cada cm. de suelo se almacena 1 milímetro de agua).

Una vez calculados los índices antes mencionados, se procede a establecer la clasificación climática de acuerdo a las especificaciones que aparecen en el anexo N° 1.

**B.- Clasificación de Köppen**

La clasificación de Köppen ha sido ampliamente usada en todo el mundo.

Su autor, después de haberle efectuado muchas revisiones, llegó a fijar once categorías de climas, las cuales pueden observarse en el Anexo N° 2.

**C.- Clasificación climática de Lang**

La expresión matemática del índice de pluviosidad de Lang  $IP = \frac{P}{T}$  permite, de acuerdo a los valores que se citan en el Anexo 3, clasificar el clima en seis rangos (41).

**D.- Clasificación de acuerdo al Índice Termopluviométrico**

J. Dantín Cereceda y A. Revenga Carbonell propusieron este índice, que tiene la siguiente expresión matemática que permite hacer una sistematización climática de cualquier localidad (42):

$$I_{tp} = 100 \times \frac{\text{Temperatura (en } ^\circ\text{C)}}{\text{Precipitación media en mm.}}$$

De acuerdo a los valores del índice se tiene:

- 0 a 2 Zonas húmedas
- 2 a 3 Zonas semi-áridas
- 3 a 6 Zonas áridas
- 6 Zonas sub-desérticas

**E.- Clasificación de Martonne (Anexo N° 4)**

Con el objeto de clasificar las diversas regiones agrícolas, Martonne (43), ideó un índice de aridez, cuya expresión es la siguiente:

$$I_a = \frac{M}{T + 10}$$

En el anexo N° 5 aparecen los patrones de comparación, los cuales van a dar las características de las zonas en cuanto a vegetación y disponibilidad de humedad.

I<sub>a</sub> = Índice de aridez

M = Precipitación anual en milímetros

T = Temperatura media anual en grados centígrados

**F.- Clasificación de Behr**

Hace mención a que los agrónomos han adoptado una división de las regiones agrícolas de acuerdo a la precipitación (44).

Es necesario comparar la precipitación de la zona con los valores que aparecen a continuación, con el fin de determinar las características climáticas.

Precipitación anual	Región
Menor de 400 mm.	Arida
400 a 600 mm.	Semi-árida
600 a 1.000 mm.	Semi-húmeda
Más de 1.000 mm.	Húmeda

**G.- Clasificación de Etcheverry**

Determinó regiones climáticas de acuerdo a las necesidades de riego (45), tomando en consideración la cantidad de precipitación recogida.

La tabla siguiente sirve de comparación para determinar los climas:

Precipitación mm.	Región	Riego
Menos de 381 Entre 381 - 762 Más de 764	Árida Semi-árida Húmeda	Necesario Facultativo Beneficioso algunas veces

H.- Widsøe (46) ha pretendido clasificar las regiones terrestres según una subdivisión concebida a base del criterio de la pluviosidad y las denomina:

- Secas, cuando la precipitación no supera los 250 mm. anuales.
- Semisecas, si las precipitaciones alcanzan valores comprendidos entre 250 y 500 mm. anuales.
- Subhúmedas, en el caso de que las lluvias alcancen promedios anuales entre 500 y 750 mm.
- Húmedas, cuando superan los 750 mm.

Resulta evidente que tal sub-división, al tener en cuenta un sólo elemento climático, resulta bastante genérica.

A N E X O N° 1

TABLA DE CLASIFICACION DE THORNTHWAITTE

Según su humedad		Indice de humedad total Iht		Según la variación estacional de la humedad		Indice de aridez Ia	
A	Perhúmedo.....	Mayor	100	r	Por falta de agua: pequeña o ninguna	0	más 16,7
B4	Húmedo.....	80	a 100	s	moderada en verano	16,7	a 33,3
B3	Húmedo.....	60	a 80	w	moderada en invierno	16,7	a 33,3
B2	Húmedo.....	40	a 60	s2	grande en verano	más de 33,3	
B1	Húmedo.....	20	a 40	w2	grande en invierno	más de 33,3	
C2	Subhúmedo.....	0	a 20				
Por exceso de agua:							
C1	Seco subhúmedo	-20	a 0	d	pequeño o ninguno	0	a 10
				s	moderado en invierno	10	a 20
D	Semiárido.....	-40	a -20	w	moderado en verano	10	a 20
				s2	grande en invierno	mayor 20	
E	Árido.....	-60	a -40	w2	grande en verano	mayor 20	

Según eficiencia térmica		Iet = cm.		Según % de E.T.P. total del verano, con respecto al total del año		%	
A'	Megatérmico	Mayor	114,0	a'	.....	menor	48,0
B4'	Mesotérmico	99,7	a 114,0	b4'	.....	48,0	a 51,9
B3'	Mesotérmico	85,5	a 99,7	b3'	.....	51,9	a 56,3
B2'	Mesotérmico	71,2	a 85,5	b2'	.....	56,3	a 61,6
B1'	Mesotérmico	57,0	a 71,2	b1'	.....	61,6	a 68,0
C2'	Microtérmico	42,7	a 57,0	C2'	.....	68,0	a 76,3
C1'	Microtérmico	28,5	a 42,7	C1'	.....	76,3	a 88,0
D'	Tundra	14,2	a 28,5	d'	.....	mayor	88,0
E'	Glacial		14,2				



A N E X O N° 2

TABLA DE CLASIFICACION DE KOPPEN

Z O N A	Tipos de clima		Características
<p><b>A</b> Tropical lluvioso Precipitación anual superior a 750 mm.  Temperatura media superior a 20°C.</p>	1	Af De selva	<p>Sin temporada de sequía bien definida, con una lluviosidad que va de 2.500 a 4.149 mm. Predominan selvas de árboles altos y siempre verdes, abundancia de bejucos. Este clima es producto de la zona lluviosa Ecuatorial. Temperaturas altas sin variación estacional (Macrotérmico o isotérmico).</p>
	2	Aw De sabana	<p>Lluvia periódica, con una temperatura de sequía bien definida. La precipitación va de 800 hasta 2.800 mm. Temperaturas altas y la diferencia entre el mes más frío y más cálido se mantiene por debajo de 5°C. En este clima se encuentran las sabanas y bosques tropofitos. La sequía abarca fin de otoño, invierno y principio de primavera.</p>
		Am De bosque lluvioso	<p>Regiones de poca extensión, vírgenes de altos bosques, existiendo una temperatura de sequía bien definida. Una precipitación sobre los 1.400 mm. - Con una buena distribución es intermedio entre los dos anteriores.</p>
<p><b>B</b> Seco. Predominan las xerofitas sin bosques altos.  Falta de Temporada lluviosa suficientemente larga.</p>	3	BW De desierto	<p>En Venezuela no existe el clima de desierto (46).</p>

CONTINUACION

Anexo N° 2

Z O N A	Tipos de clima	Características
	<p>4 BS De estepa que según Cárdenas (5) se puede llamar semi-árido. "Bsi"</p>	<p>Temperaturas altas con poca variación durante el año y alta oscilación diaria lluvia escasa, menor de 800 mm. al año, siendo muy inferior a la evaporación. Las lluvias no se presentan en la misma época en todos los sitios. Predomina en regiones de poca altitud, de ahí su alta temperatura (0 a 1.000 m.s.v.m.)</p>
<p>C Templado lluvioso. Temperatura del mes más frío entre 18°C y 3°C.  Se presenta de 1.000 a 3.000 m.s.n.m. Igualmente la lluvia varía entre 600 y 3.000 mm.</p>	<p>5 Cw De invierno, seco, no riguroso.</p>	<p>Lluvia periódica, invierno seco. La precipitación del mes más lluvioso es mayor 10 veces que la del mes más seco.</p>
	<p>6 Cs De verano seco, caluroso.</p>	<p>Lluvia periódica. Verano seco. La precipitación del mes más lluvioso es mayor tres veces que la del más seco.</p>
	<p>7 Cf De ambiente húmedo</p>	<p>Lluvias irregulares. La precipitación del mes más lluvioso se encuentra entre tres y diez veces que la del mes más seco.</p>
<p>D Boreal o nevado de bosque. La temperatura del mes más frío es menor de -3°C. y la del más caluroso es mayor de 10°C.</p>	<p>8 Df De invierno. Húmedo.</p>	<p>Lluvia irregular. El mes de mayor precipitación se encuentra entre tres y diez veces que la del más seco.</p>
	<p>9 Dw De invierno. Seco frío.</p>	<p>Lluvia periódica. Invierno seco. El mes más lluvioso tiene precipitación diez veces mayor que la del mes más seco.</p>

CONTINUACION

Anexo N° 2

Z O N A	Típos de clima	Características
E Nevado	10 ET De tundra	El mes más caluroso igual o mayor de 0°C.
	11 EF De nieves perpetuas	Temperatura de un mes menor de 0° C.
	EB Seco de alta montaña de tundra o de nieves perpetuas.	Se encuentra por encima de los 4.700 m.s.n.m., ó sea de piso gélido, no existe ninguna vegetación. Las temperaturas medias son menores de 0°C, y las precipitaciones escasas y con frecuencia en forma de nieve.

A N E X O N° 3

TABLA DE LANG PARA CLASIFICAR CLIMATICAMENTE LAS ZONAS

Indice de pluviosidad	Identificación de la zona
0 a 20	Zona de desierto
20 a 40	Zonas áridas
40 a 60	Zonas húmedas de estepas y sabanas
60 a 100	Zonas húmedas de bosques claros.
100 a 160	Zonas húmedas de grandes bosques.
+ 160	Zonas superhúmedas con prados y tundras.

A N E X O N° 4

TABLA DE CLASIFICACION DE MARTONNE

Clase	Descripción
1: Ia = 1 a 5	Región desértica, terrenos áridos, sólo aprovechables con riego.
2: Ia = 5 a 10	Estepas desérticas, vegetación xerófila, pastos duros, aprovechamiento con riego.
3: Ia = 10 a 20	Sabanas con abundante pasto, árboles, pastoreos, agricultura de regadío y secano.
4: Ia = 20 a 30	Pampas con vegetación, aptas para cereales del tipo del trigo.
5: Ia = 30 a 35	Región de pastos tiernos, apta para agricultura.
6: Ia = 35, 6 más	Región rica en cursos de agua, abundantes bosques, propia para cultivos que exigen gran humedad.

## REFERENCIAS

- (1) VILA, Marco Aurelio. 1953. Geografía de Venezuela. Caracas, Fundación Men<sup>do</sup>za, 399 pp.
- (2) PADILLA, Gustavo. 1956. Contribución..... op. cit. Revista Técnica del MOP, Vol. 3 N° 5. pág. 47
- (3) URRIOLOA, Pedro. 1966. El Clima de Venezuela y su relación con las necesidades de Riego. Caracas, MOP, División de Edafología, pág. 22. II Jornadas de Riego.
- (4) AGROCLIMATOLOGIA EN VENEZUELA. Agronomía Tropical (Maracay), Volumen XV. 243 (Abril-Diciembre de 1965).
- (5) GARDENAS, Antonio Luis. 1967. Geografía Física de Venezuela. Caracas, 287 pp.
- (6) AGUILERA RAMOS, J. A. Regiones Bioclimáticas de Venezuela. El Farol (Caracas), N° 225, pp. 27-29. Abril-Junio, 1968.
- (7) SERPA, Diego, KEY SANCHEZ, F. 1968 Consideración de Factores Climáticos y su variación para el planeamiento del Desarrollo Agrícola bajo Riego. Maracay. UCV. Facultad de Agronomía. Revista de la Facultad de Agronomía 5 - (2): 29-50. 1969.
- (8) Venezuela, Comité Nacional Permanente de Meteorología e Hidrología. 1968. - Censo de las Estaciones Meteorológicas de Venezuela. Caracas.
- (9) GONZALEZ, Sabás, NATION Molinos, J. 1965. Específicamente para las observaciones e interpretaciones de los datos Agrometeorológicos, MOP, Estación Edafotécnica Oriental, Barcelona. Edafología. pág. 47.
- (10) TECNICA AGROFORESTAL C.A. 1968-69. Estudio Preliminar de Rendimientos y Costos de Producción de Carne de Vacuno y Leche. Caracas.
- (11) KOPPEN, Wilhelm. 1948. Climatología. México, Fondo de Cultura Económica. - 21 pág. (466 pág.)
- (12) MATUTE PADRON, AREVALO SALAZAR. 1967 Cálculo de la influencia orográfica en la precipitación media anual. Caracas, Universidad Central, Escuela de Ingeniería Civil. 30 pp.
- (13) LEON GARRE. 1951. Manual de Agricultura. Barcelona, España. Colección Agrícola Salvat. Tomo I, 637 pp.
- (14) MONTALDO, Patricio. 1966. Principios Ecológicos en la determinación de Unidades Básicas y su aplicación para el Estado Aragua. Maracay, Facultad de Agronomía, UCV. Alcance N° 10.
- (15) PADILLA, Gustavo. Contribución al Estudio..... op. cit. pág. 47.
- (16) NACIONES UNIDAS. 1961. Los Recursos Hidráulicos y su aprovechamiento en la América Latina. II. Venezuela.

- (17) A tal fin puede verse el trabajo de URRIOLO, Pedro. 1963. Notas sobre algunos de los métodos desarrollados para el cálculo de uso consuntivo. Caracas, MOP, División de Edafología. (Memorias de Primeras Jornadas Venezolanas de Riego. Caracas, abril 1966. pp. 269-297).
- (18) E = Exceso de agua o excedente  
D = Deficiencia de agua o Demanda Neta de Riego  
E.T.P. = Evapotranspiración Potencial
- (19) VALENCIA, Rafael. 1961. Estudio de Suelos. Proyecto de Irrigación de Rivas. Managua, Ministerio de Agricultura y Ganadería. 123 pp.
- (20) Técnica Agroforestal ..... op. cit.
- (21) GOL, A.W. 1958. Meteorología General, 2ª Ed. Maracay. Comandancia General de la Aviación. 185 pp.
- (22) GOL, A.W. Meteorología ..... op. cit.
- (23) TRISOLDI, Angel. El Riego Planificación y Práctica. Barcelona, Editorial AEDOS. (1970).
- (24) GOL, A.W. 1963. Las Observaciones Meteorológicas, 2ª Ed. Maracay, Comandancia General de la Aviación. 249 pp.
- (25) Venezuela. 1965. Manual de Riego. Relaciones de Suelo, Agua, Planta. Traducido por Antonio Estrada. Caracas, MOP, División de Edafología.
- (26) OOSTING, Henry. 1951. Ecología Vegetal. Madrid, Aguilar. 406 pp.
- (27) GOL, A.W. Meteorología ..... op. cit.
- (28) OOSTING, Henry. Ecología ..... op. cit.
- (29) URRIOLO, Pedro. 1966 El Clima de Venezuela y su relación con las necesidades de riego. Caracas, MOP, Edafología. 22 pp. II Jornadas de Riego.
- (30) Trisoldi, Angel. 1970. El Riego ..... op. cit.
- (31) URRIOLO, Pedro. 1963. Notas sobre algunos métodos para el cálculo de uso consuntivo. Caracas, MOP, Edafología.
- (32) BLAIR, Enrique. Manual de Riegos y Avenamientos. Maracay, Facultad de Agronomía, UCV. 525 pp.
- (33) GABALDON, A.J. 1963. Variación Mensual de los coeficientes evaporimétricos en Venezuela y su relación con la evaporación anual. Caracas, MOP.
- (34) LINSLEY, Koleer y PAULHUS P. 1958. Hidrology for Engineers. New York, - Mc Graw Hill.

.../...

- (35) México. 1965. Instructivo para la Estimación de Usos Consuntivos. México. Secretaría de Recursos Hidráulicos, Dirección de Operación. 22 pp.
- (36) URRIOLA, Pedro. 1966. El Clima de ..... op. cit.
- (37) BLAIR, Enrique. 1961. Manual de .....op. cit.
- (38) GABALDON, A.J., Mendoza de Armas, César. 1967. Estimación de los Requerimientos de Riego. Caracas, MOP, División de Planeamiento, Publicación N° 4.
- (39) ANDRADE, Rafael, MENDOZA DE ARMAS, César. 1968. Distribución de la Demanda Neta de Riego en Venezuela (Mapa Preliminar). Caracas, MOP, Edafología. III Jornadas Venezolanas de Riego. 11 pp.
- (40) LORENTE, J.M. 1961. Meteorología. Barcelona, Editorial Labor S.A. 286 pp.
- (41) IP = Índice de Pluviosidad  
P = Precipitación mm.  
T = Temperatura media en °C
- (42) LORENTE, J.M. 1961. Meteorología..... op. cit. 194 pp.
- (43) LORENTE, J.M. 1961. Meteorología..... op. cit.
- (44) BEHR, R. 1954. Hidráulica ..... op. cit.
- (45) BEHR, R. 1954. Hidráulica ..... op. cit.
- (46) TRISOLDI, Angel. 1970. El Riego. Planificación y Práctica. Barcelona, - Editorial AEDOS.





## CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA CIENCIA DEL SUELO

Ing. Agr. Antonio Mayorca  
Prófeesor de la Facultad de Agronomía  
Universidad Central de Venezuela

No es sino a partir de diez años hacia acá que se ha empezado a dar cierta importancia a los estudios de suelos en el país, debido a la necesidad creciente que - sobre el conocimiento de los recursos naturales debemos tener.

Entre los recursos naturales, al que más esfuerzos se le han dedicado para estudiarlo está el recurso suelo, obedeciendo en el caso venezolano a dos causas fundamentales: primero, a una especie de toma de conciencia a nivel de ciertas personas con diversas responsabilidades de planificación, que han palpado la importancia de conocer nuestros recursos naturales y, por otro lado, a la exigencia que ha habido por parte de los organismos crediticios internacionales, en cuanto a la información de suelos necesaria en la ejecución de planes de desarrollo. Como resultado de la interacción de estas dos variables, ha aparecido una serie de instituciones respaldadas por un número creciente de técnicos, encargados de recabar la información necesaria.

La forma más lógica de estudiar un objeto, es hacerlo desde el punto de vista histórico, tratando de resaltar las causas fundamentales que han condicionado su evolución y, de esta manera, conociendo sus etapas fundamentales y los factores que las condicionan, llegar a visualizar lo esencial que defina al objeto bajo estudio.

En el curso de la evolución del género humano, el suelo ha sido definido de muchas maneras, reflejando cada una el concepto que el hombre ha tenido de ese cuerpo natural, dependiendo dicho concepto del conocimiento que a su vez se tenía del mismo.

En un principio, el suelo no era más que una superficie utilizada por el hombre - para transportarse de un lugar a otro, siendo éste el primer concepto que se tuvo del suelo; es decir, como medio de transporte. En la medida en que fue utilizando el medio natural, ya sea en la recolección de alimentos y, posteriormente, en una agricultura incipiente, él empezó a diferenciar ciertos medios naturales como más propicios, o más desfavorables, a ciertas especies que utilizaba para la alimentación y vestido. Es decir, que el hombre, en esta etapa de evolución, empezó a diferenciar ciertos suelos y tenía, si se quiere, un concepto rudimentario del suelo como medio de desarrollo para las plantas, reteniendo a su vez el concepto de suelo como medio de transporte.

Un ejemplo de esta etapa de evolución, lo podemos ver en el caso de nuestras civilizaciones indígenas en los Llanos Altos Occidentales. Estas escogían para sembrar sus cultivos los suelos más recientes y no inundable, es decir, ellos hacían una diferenciación del medio natural y seleccionaban aquellos sitios donde existían mayores garantías para obtener su sustento. Esto todavía se puede observar en la zona, en el caso de los campesinos que practican la agricultura de conuco.

Una de las primeras disciplinas que desarrolló una metodología de campo fue la Geología, y fueron los geólogos, con los nuevos conocimientos adquiridos sobre la corteza terrestre, quienes introdujeron nuevos elementos dentro de la concepción que sobre el suelo se tenía en la época. Observando la gran diversidad de rocas sobre la superficie de la tierra y la gran variedad de suelos existentes, concibieron a los suelos como producto de desintegración de la roca, enriqueciéndose -

así los conceptos retenidos hasta la época.

No fue sino a finales del siglo XIX, cuando Dokuchaiev introdujo el concepto de como cuerpo natural, es decir, un volumen de la superficie de la tierra, que posee una serie de propiedades, que tiene una génesis, o sea, una historia condicionada por un conjunto de elementos denominados factores formadores del suelo. Estos factores, en general, han sido definidos como: el clima, el material parental, el aspecto biótico, el relieve, el tiempo, y un elemento que últimamente está cobrando mayor importancia, que es la actividad económica del hombre.

A partir de Dokuchaiev, el concepto de suelo ha seguido enriqueciéndose; pero basándose en los mismos principios introducidos por este autor, es decir, considerando al suelo como cuerpo natural, llegando en este sentido hasta nuestros días.

Los factores formadores de suelos anotados previamente, actuando de una forma específica, son los que van a determinar un conjunto de cambios, que en el tiempo hacen que los suelos vayan adquiriendo un cuerpo de características y evolucionan en un sentido determinado. Estos conjuntos de cambios que ocurren en el suelo son los que se han denominado procesos formadores de suelo, que se pueden agrupar en cinco fundamentales, que son: aportes, transformaciones, transporte, arreglos y pérdidas.

Para ilustrar mejor estos procesos, escogeremos una característica de los suelos, como lo es el contenido de materia orgánica pudiéndose aplicar dichos conceptos a cualquier característica de los mismos.

Con relación a los aportes de materia orgánica, podemos notar lo heterogéneo que son en cuanto al volumen de los mismos. De todos es conocido lo variable de la cobertura vegetal, de los distintos tipos de formaciones vegetales que existen; esto indudablemente trae como consecuencia que las cantidades de residuos de vegetales que anualmente son incorporados al suelo difieran ampliamente y dependan de las características de dicha cobertura. Los aportes de materia orgánica no sólo difieren cuantitativamente, sino en la naturaleza de los mismos y en la forma cómo se efectúan dichos aportes; por ejemplo, comparando una vegetación de sabana con un bosque tropical húmedo, las cantidades que anualmente son incorporadas al suelo en el caso del bosque, son mucho mayores; pero en el caso de la vegetación de sabana, son a partir de las raíces, lo que trae como consecuencia un contacto más estrecho entre el residuo vegetal y la parte mineral y, por lo tanto, una mayor influencia con relación a algunas propiedades del suelo, como en el caso de la estructura.

Las transformaciones que sufre la materia orgánica en el suelo dependen de un conjunto de características; por un lado, las inherentes a los residuos vegetales mismos, como son, la dureza, composición, etc., y por el otro, las relativas al medio ambiente donde van a actuar los microorganismos que utilizarán dicho sustrato, como son, el régimen térmico e hídrico del suelo, pH, cantidad y composición de los nutrientes, etc. La interacción de todas estas variables va a condicionar la composición de los microorganismos presentes en el suelo y, por lo tanto, la naturaleza de la materia orgánica resultante.

De acuerdo a la naturaleza de la materia orgánica resultante, ésta es susceptible de ser transportada al interior del pedón. La cantidad desplazada dependerá, por un lado, de su grado de polimerización (a más polimerización menos susceptible de ser transportada) y, por el otro, a las características del agente transportador, principalmente en lo que se refiere al régimen hídrico del suelo y a la fauna presente.

La materia orgánica, a su vez, puede sufrir ciertos arreglos, ciertos acomodos como por ejemplo, tener un contacto más íntimo con la materia mineral, causado fundamentalmente por la acción de los animales del suelo o por fenómenos de expansión y contracción provocados por humedecimientos y secados alternos.

Un último proceso, la pérdida de materia orgánica, puede ser causado por los agentes de erosión (agua y viento), por la quema y también por fracciones de materia orgánica que entren en suspensión al interior del suelo con las aguas de drenaje.

Como se puede observar, cada uno de estos procesos tiene una amplia gama de variaciones, lo que traerá como consecuencia una amplia cantidad de combinaciones resultantes que, en el ejemplo citado, resultará en contenidos de materia orgánica cualitativa y cuantitativamente diferentes.

Derivado del concepto de suelo como cuerpo natural, producto de la acción conjunta de los factores de formación, podemos imaginar la gran variedad de cuerpos naturales que podrán existir sobre la superficie de la tierra, teniendo conciencia de lo variable de dichos factores y de la gran cantidad de formas en que estos pueden combinarse. De todos es conocida la gran diversidad de climas que existen sobre el globo, la gran diversidad de tipos de vegetación, la complejidad de formas de relieve, la heterogeneidad litológica que existe, las intensidades diferentes en que la actividad económica del hombre ha actuado sobre la superficie terrestre y, por último, las vicisitudes geológicas que ha sufrido la tierra, lo que ha traído como consecuencia la coexistencia de distintas formas de relieve con edades diferentes.

Todo esto hace que se llegue a dos conceptos fundamentales: el concepto de "el suelo" y el de "un suelo", siendo el primero considerado como la película heterogénea más o menos continua que cubre la superficie terrestre y compuesta por una gran diversidad de cuerpos naturales, y el segundo, considerado como el individuo suelo o cuerpo natural con un conjunto de propiedades únicas, producto de una combinación única de los factores pedogenéticos, siendo cada uno de ellos individualizado, cualitativa y cuantitativamente mediante su morfología.

El problema principal que se le presenta a cualquier persona cuando va a utilizar estos cuerpos naturales, es la gran cantidad de suelos diferentes y la actitud que, como consecuencia de esto, toma la persona. La primera tarea para lograrlo es ordenar los objetos individuales siguiendo algunas reglas fáciles de memorizar, basadas en un número limitado de propiedades de dicho objeto; de esta manera, uno puede encontrar cada objeto individual fácilmente y recordar sus propiedades fundamentales.

Otro problema que se presenta cuando se va a clasificar un suelo es el relacionado con las características a tomar en cuenta. En general, es necesario que las características tengan significación con el objetivo perseguido, es decir, que la elección de las propiedades del suelo no debe ser en forma arbitraria sino que debe haber cierta jerarquización en la elección de las mismas. En su mayor parte, las diversas escuelas de suelos existentes en el mundo están de acuerdo en que el criterio que más pesa en una clasificación de suelos es el genético, es decir, que mientras más peso genético tenga una característica, mejor definirá al objeto y tendrá que escogerse como criterio para agrupar o diferenciar los suelos en los más altos niveles de abstracción. El peso genético de una característica está relacionado con el grado de permanencia que ésta posee en el suelo en cuestión. Es generalmente admitido que una buena clasificación de suelos debe estar basada sobre propiedades conocidas de los suelos, sobre el conocimiento de los procesos que las han creado y sobre los factores que ha condicionado dichos procesos.

Para proceder, se puede separar el conjunto de suelos en un número restringido de categorías, en base a ciertas características elegidas, siendo éste el primer nivel de abstracción. Cada una de estas categorías puede ser subdividida tomando como criterio otras propiedades y así sucesivamente al final, en el último nivel de abstracción, tendremos a todos los suelos individualizados mediante un conjunto de características típicas de cada uno de ellos. Es decir, en la medida que vamos descendiendo en los niveles de abstracción vamos concretando los cuerpos naturales motivo de clasificación, lo que trae como consecuencia un aumento de clases cuando vamos en ese sentido, dándose al sistema una forma piramidal característica.

Una buena clasificación de suelos, además de mostrar las relaciones existentes entre los suelos clasificados, las reglas generales en cuanto al origen y razón de los objetos, las relaciones naturales entre las diversas categorías o individuos, las cualidades favorables o desfavorables para un uso particular, tiene una gran utilidad práctica, como es la de poder extrapolar la información existente en unos suelos hacia otros, con la condición de que ambos estén situados en el mismo lugar dentro de un sistema de clasificación.

Por esto, la tendencia que se nota entre los principales de clasificación de suelos existentes es a tener aplicación universal. A medida que un sistema se hace más universal, en la medida que abarca mayor número de suelos, mayor posibilidad existe de extrapolar información de un sitio a otro.

Siempre ha habido sistemas de clasificación de suelos y éstos han evolucionado paralelamente a la evolución que ha sufrido el concepto suelo. En un principio, cuando los hombres diferenciaban los suelos que se inundaban de los que no se inundaban, tenían una clasificación de suelos, poseían el concepto de la clase de los suelos que no se inundan y de los que se inundan. En la medida que el concepto suelo se fue enriqueciendo, en la medida en que se fue llegando a su esencia, haciendo abstracción de ciertos caracteres menos importantes, en esa medida también la clasificación fue cambiando y se fue complicando.

Analizando la evolución que ha seguido el concepto suelo a través de la historia humana, se puede notar que existe una razón fundamental y que es la que ha motivado que ese cuerpo se estudie más y más, razón que se podría sintetizar con la frase de "suelo como recurso natural". En la palabra recurso, están implícitas una serie de actividades que el hombre despliega o puede desplegar en los diferentes usos que el mismo puede hacer de este conjunto de cuerpos naturales, que en forma más o menos continua cubren la superficie de la tierra.

Lo que ha pasado es que la medida a que el hombre ha hecho un uso más intenso del suelo, se ha visto en la necesidad de conocerlo más, y paralelamente al avance científico y tecnológico ha tenido que hacer abstracción del uso que se le pueda dar para poder estudiar al suelo en un grado mayor de detalle. Puede a su vez hacer abstracción, en un momento determinado, del suelo como cuerpo natural con un conjunto de características concretas, con el objeto de estudiar con mayor grado de profundidad una de ellas. Pero al final, tiene que hacer una labor de síntesis, es decir, no perder la visión de conjunto y ver las interrelaciones entre la característica bajo estudio y el resto de las mismas, ya que en definitiva todas ellas son las que definirán al suelo como un todo armónico. Por último, cada cuerpo natural ya concretado cualitativa y cuantitativamente a un hombre también muy concreto, definido a través de una serie de parámetros culturales.

.../...

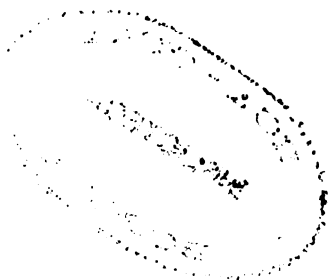
Actualmente, en la práctica, con el grado de avance de las ciencias, lo que existe es una división lógica del trabajo. Por ejemplo, un especialista puede estar estudiando la naturaleza de la fracción arcilla de un suelo; pero esto tiene que estar ligado a un mayor entendimiento de la génesis de ese suelo, a una mejor definición del mismo y, por lo tanto, a su mejor ubicación dentro de un determinado sistema de clasificación. En definitiva, todo aquello que concurra a un mejor entendimiento del suelo, traerá como beneficio un mejor uso del mismo. Cualquier especialista de suelo, independientemente del nivel de abstracción en que trabaje, tendrá que tener claras todas estas interrelaciones, de manera de tener una visión en conjunto del problema. Es decir, el suelo no se estudia por el solo hecho de estudiarlo, sino se estudia por el hecho de ser un recurso, no debiendo el científico de suelo aislarse de este concepto central, concepto en el cual está implícito el binomio suelo-hombre.

Teniendo claro esto, por un lado es necesario tener presente el concepto de suelo como cuerpo natural y, por el otro, todas aquellas características socio-culturales que sirvan para definir al hombre que va a utilizar al suelo, de manera de poder visualizar las posibles interacciones resultantes.

En vista de este hecho, nacen lo que se ha llamado las clasificaciones interpretativas de suelos. Estas no consisten sino en volcar en un lenguaje más familiar a la gente que va a utilizar los suelos, todo el lenguaje técnico en que se han definido dichos cuerpos naturales. Un elemento fundamental que entra en juego en las clasificaciones interpretativas es el concepto de nivel de manejo.

El nivel de manejo hace referencia a un conjunto de prácticas agronómicas que definen a un sistema de cultivo determinado, y son éstas las que sirven de ligazón entre el recurso natural y el recurso humano. Entonces, en las clasificaciones interpretativas, de acuerdo a las características inherentes al suelo y al hombre que lo va a utilizar, es necesario hacer referencia a un nivel de manejo determinado o, lo que es lo mismo, hacer referencia a un conjunto de prácticas agronómicas que deben de cumplir con el objetivo de ligar en una forma armónica al binomio hombre-suelo. Es decir, el objetivo final es recomendarle a un agricultor y garantizarle que, utilizando el suelo en una forma determinada, va a obtener un beneficio que le va a permitir alcanzar un nivel de vida deseable.

Esto tiene una gran importancia aquí en Venezuela, por el hecho de que, habiendo poca investigación agronómica, se ha importado un conjunto de técnicas agrícolas que en lo concreto están bastante divorciadas del medio natural que va a modificar y, algo muy importante, del hombre que va a utilizarlas.





ИКА СЕ