

PROCESO DE URBANIZACION Y REFORMA AGRARIA

Alberto Valdez S.

El crecimiento urbano y la actitud campesina son elementos de una misma realidad que han estado mucho tiempo disociados.

Este problema es de difícil ubicación geográfica. Pero, sin embargo, sí se pueden seleccionar para el estudio individual diversos ámbitos geográficos, sin olvidar las influencias externas que pueden sufrir.

El marco geográfico que tomaremos será el del eje que conforma la autopista Tejerías-Puerto Cabello. Esto lo hacemos: 1) por el crecimiento violento que han tenido estos últimos años las

ciudades que atraviesa; 2) porque buena parte de sus tierras periféricas (antiguas propiedades del general Gómez) pertenecen al IAN y por tanto hay abundante documentación informativa; 3) por la intensidad con que se presentan las interacciones campo-ciudad, y 4) porque la realidad que en él se observa (urbanización y su consiguiente concentración urbana hipertrófica junto con la marginalidad social y económica, productos del crecimiento y del progreso tecnológico) está determinando en el país la formación de un patrón completamente nuevo en las relaciones campo-ciudad.

Posición de la tierra de la Reforma Agraria frente al problema

Existe una clara tendencia por parte del crecimiento urbano a absorber en primer lugar las tierras de la Reforma Agraria con preferencia a las demás del sector público o privado. Los efectos que esto conlleva para la Reforma Agraria pueden ser los siguientes:

a) Cambio de uso total por la urbanización arbitraria o forzada de las tierras del IAN. Esto se presenta en dos situaciones bien diferenciadas:

* En las áreas ocupadas por viviendas de tipo marginal. En la periferia de Puerto Cabello, por ejemplo, han sur-

ALBERTO VALDEZ S. Abogado agrarista, UCV. Experto en Desarrollo Regional. I.E.D.E.S. París. Miembro del equipo interdisciplinario de estudio sobre las relaciones entre la Reforma Agraria y el Proceso de Urbanización. CIARA. Actualmente dirige el programa de dotaciones de tierras a Comunidades Indígenas dentro del I.A.N.

tido numerosos barrios en las tierras de la Reforma Agraria: "La Cruz", "Democracia", "Manuel Morillo", etc.

* En áreas ocupadas por viviendas o edificaciones comerciales e industriales que representan inversiones considerables. Los casos más notorios en este sentido son los de "El Palito" en el Estado Carabobo y "La Encrucijada" en el Estado Aragua. En ambos casos el IAN había desconocido por largo tiempo su calidad de propietario. Sólo recientemente lo esclareció, pero no aprovechó financieramente la urbanización acelerada que se había producido.

Se han dado también numerosos cambios de uso de este tipo, sin estar en duda su propiedad. Las numerosas industrias constituidas cerca de Mariara (Estado Carabobo) en tierras del mencionado instituto son ejemplos de ello. Lo mismo puede decirse de las bombas de gasolina y viviendas de lujo ubicadas en los asentamientos campesinos de "La Morita 1 y 2", "La Providencia", "El Mácaro" y "La Becerrina", en el Estado Aragua.

b) En otros lugares la situación es también anormal debido a los trasposos

irregulares de parcelas, ventas ilegales de ellas, explotación, indirecta o deficiente y abandonos aparentes con fines especulativos.

c) Ocupación de tierras de la Reforma Agraria por instituciones del Estado con fines asistenciales, culturales, educacionales y recreativos. Hay ejemplos numerosos de ello: Adagro, MOP y Consejo Venezolano del Niño en "La Morita 2", el MAC en "El Mácaro", etc.

d) Por último, hay un número reducido de parcelas que dentro de estas "Zonas críticas" se mantienen en una explotación eficiente.

A todo lo anterior debemos agregar que estas tierras, en su mayoría, forman parte de ese tres por ciento de tierras de primera clase con que cuenta el país (v. estudios de COPLANARH) y que tienen el privilegio económico de encontrarse inmediatas a grandes centros de consumo. Esto implica lógicamente reducción de costos de transporte y localización de cultivos perdederos de alta rentabilidad.

Ante tal perspectiva no queda sino preguntarnos: ¿Por qué estas tierras y no las otras? Trataremos de resolver

esta interrogante enumerando los factores que se plantean en la "Introducción al estudio del uso de las tierras de la Reforma Agraria dentro del equilibrio campo-ciudad" (CIARA, Fundación para Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria) como explicativos, en forma indicativa y no taxativa, de esa menor resistencia a las presiones urbanizadoras. Posteriormente indicaremos algunos casos concretos para su confrontación con los factores que señalamos a continuación:

a) el bajo costo de la tierra; b) su uso inadecuado por fallas y carencias de orden técnico; c) la poca valoración de la tierra agrícola por parte de los campesinos; d) la deficiencia en la programación, asistencia y control de los programas de desarrollo agrario por parte de los organismos responsables; e) el hecho de ser, en algunos casos, las únicas tierras disponibles para las nuevas necesidades; f) la existencia de óptimas cualidades en dichas tierras para el uso urbano; g) las fallas en las organizaciones agrarias o su carencia; h) los conflictos entre las instituciones públicas responsables de la tierra y entre ellas y otros organismos públicos y privados que desean su aprovechamiento, los cuales en algunos casos tienen mayor poder.

* *

Esta enumeración, como dijimos, no es exhaustiva. En un determinado caso pueden encontrarse todos los factores o una combinación de ellos en forma simultánea. Enfrentando estos factores al caso específico de Maracay y Puerto Cabello, ciudades donde el rápido crecimiento ha afectado a las tierras de la Reforma Agraria, encontramos que:

1) El bajo costo de la tierra ha sido influido por dos constantes: la especulación inmobiliaria y el valor irrisorio que se le asignó originariamente con fines fiscales en el momento en que la Nación traspasó estas tierras al I.A.N. A las tierras, por ejemplo, de "La Providencia", "San Joaquín", "El Tierral" y "La Morita 1 y 2" (asentamientos campesinos al Este de Maracay) se les asignó en el momento del traspaso (1960) un valor de 2.000.000 de bolívares aproximadamente. La extensión total es de 1.100.000 hectáreas, aproximadamente. Actualmente, en cambio, es fácil conseguir parcelas industriales de 4 hectáreas mantenidas en abandono aparente o con meros cultivos de secano, en donde el detentor pide trescientos mil bolívares por el traspaso (ilegal, por supuesto) de la parcela.

2) Los factores b) y c) tienen vigencia en ambos casos.

3) A pesar de que ambas ciudades tienen amplias zonas de expansión diferentes de las tierras de Reforma Agraria,

Estudio del Uso de las Tierras de Reforma Agraria Dentro del Equilibrio Campo-Ciudad

Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria
CIARA. Caracas, 1972

El estudio en cuestión, realizado por la mencionada Fundación durante el año 1971 por encargo del Instituto Agrario Nacional, constituye un esfuerzo pionero al respecto. Mediante un encomiable esfuerzo interdisciplinario se demuestra la interdependencia existente entre el campo y la ciudad y el desequilibrio estructural que plantea en nuestro país el crecimiento urbano anárquico y desorganizado, que afecta duramente la actividad agrícola en general y de Reforma Agraria en especial, haciendo posible que el factor de la especulación inmobiliaria actúe como una constante y que el uso del suelo responda a los intereses de una minoría privilegiada.—A. V.

ria, y aunque éstas no son las de mejor cualidad para el uso urbano, sin embargo son las más afectadas (factores c y e). Maracay cuenta con 1.630 hectáreas disponibles pertenecientes al sector público y unas 700 al privado. Todas ellas se encuentran en el casco urbano o en la periferia. Aun cuando desocupadas se interponen entre la ciudad y las tierras del IAN. La urbanización, con un salto verdaderamente prodigioso, prefiere las tierras de cultivo.

4) Los puntos g y h son de una evidencia manifiesta. El Concejo Municipal del Distrito Girardot (Maracay), por ejemplo, aunque posee unas 860 hectáreas disponibles, es de los primeros en dirigirse al IAN para obtener nuevas tierras que garanticen la expansión de la ciudad.

Existen, por fin, grandes sectores de terrenos de vocación urbana no construidos pertenecientes al sector privado, que (a pesar de lo obvio, permítasenos decirlo) son propiedad de los grandes capitales oligárquicos venezolanos: por ejemplo, buena parte de la zona sur de la ciudad de Maracay, entre la autopista y el lago de Valencia son de la Compañía Anónima Poli-Industrial Aragua, del grupo Delfino, entre otros. Y en Puerto Cabello la gran propiedad denominada "Cumboto", verdadero "cuello de botella" que impide una lógica expansión de la ciudad, está detentada por un consorcio en que participan los grupos Henses, Mendoza y Stelling. Mientras tanto, esta última ha venido bene-

ficiándose de obras de infraestructura como un canal de drenaje de buenas proporciones y una autopista periférica a la ciudad.

El motor del proceso: la especulación

Una vez concluida la confrontación de estos factores con la realidad conocida no podemos quedarnos en una mera interpretación de los factores con el peligro de que la causa y razón estructural queden en la oscuridad.

La clave en su búsqueda nos la da la diferencia en el valor especulativo entre el predio urbano y rural. El factor especulativo se identifica como el motor en la dinámica anotada. Esto nos lleva en consecuencia a la comprobación de un increíble desequilibrio jurídico y administrativo en la ingerencia del Estado respecto de las actividades urbanas y rurales, perfectamente explicable mediante la identificación de los centros de poder y sus intereses. Así vemos que no existe una autoridad nacional a nivel urbano para decidir sobre el uso de la tierra. La Reforma Agraria, que en una medida u otra garantiza la inversión del Estado en lo relativo a la disposición y uso de la tierra agrícola, no fue acompañada de una reforma urbana que consagrara de igual manera esta intervención y completara la intención reformista inicial. Nuestra oligarquía, lógicamente, se hubiese conmovido. Recientes ensayos económicos han demostrado que sus grandes fortunas tienen su origen, en buena parte, en la especulación inmobiliaria. Quizá estudios más profundos sobre la formación de las ideologías venezolanas puedan explicar el hecho de que en los años 59 y 60 la atención se centrara en la Reforma Agraria de manera general, cuando en realidad los grupos de poder se localizaban ya a nivel urbano.

El desequilibrio

Hasta que no exista una autoridad que logre coordinar los diferentes niveles de decisión al respecto (municipal, cuyos planes obedecen por razones obvias a intereses privados locales y nacionales - regionales y nacionales) y una política impositiva que grave fuertemente, a nivel nacional, los espacios construidos o cuyas construcciones no guarden proporción con el valor del terreno, situados en el casco urbano, no será posible lograr el más mínimo control sobre el hipertrófico crecimiento urbano a que asistimos y sus consecuen-

cias, entre ellas la de la absorción injustificada y prematura de tierras de Reforma Agraria por un crecimiento urbano irracional.

En fin, mientras este desequilibrio continúe, no es posible pensar en planes de desarrollo regional integral, en una planificación rural seria y eficaz independiente de la planificación urbana y

viceversa; ya que el crecimiento se inclina hacia aquellos sectores donde los grupos que influyen en forma determinante la toma de decisiones a nivel local, regional y nacional obtienen mayores beneficios. Por otra parte, si continúa el crecimiento de la parte norte de la Región Central en el sentido del eje de la mencionada autopista, no será

un eje de desarrollo, sino, en el decir de B. Kayser (v. Utilización del Suelo y Desarrollo Regional, CIARA, Université de Toulouse), un eje de drenaje de riquezas y un tentáculo de anexos de la región metropolitana.

Antes de finalizar conviene señalar que aunque buena parte de las tierras rurales y urbanas se encuentran dentro del sector público, donde teóricamente están representados los intereses de la comunidad en general, sin embargo, ésta no participa en las decisiones que se toman sobre el uso de la tierra.

EL LATIFUNDIO PIMENTEL

Las tierras comprendidas dentro de ese extenso latifundio (7.400 hectáreas, aproximadamente, las cuales hacen buena parte del recorrido entre las poblaciones de Guacara y Valencia) ingresaron al patrimonio del Instituto Agrario Nacional por efecto de la operación de compra-venta entre este Instituto, por la parte compradora, y Ramón Pimentel por la parte vendedora, de fecha 30 de septiembre de 1960. Además de los 36 fundos o posesiones que el latifundio comprendía, la operación incluía la "Hacienda Vigirima", el fundo "Campo Alegre" y la posesión "La Esmeralda", además de otras posesiones de poca importancia.

Esta operación, desde el punto de vista financiero y de Reforma Agraria mismo, representó un desastre para los intereses patrimoniales del Instituto Agrario Nacional y de la Nación, como se verá a continuación:

En virtud de sentencia dictada por el Jurado de Responsabilidad Civil y Administrativa de fecha 14 de julio de 1946, fueron incorporados al patrimonio nacional bienes de la propiedad de la señora María de Lourdes Pimentel de Brandt, incluidos entre ellos todas las tierras del llamado "Latifundio Pimentel".

Con fecha 24 de enero de 1951 fue elaborado por el Ejecutivo Nacional un proyecto de transacción entre la Nación venezolana y la referida señora. En él se devolvían todos los bienes objeto de la nombrada sentencia, excepción hecha de las tierras componentes del latifundio, que restarían en el patrimonio nacional, pero indemnizando a la otra parte por la cantidad de Bs. 948.940, pagaderos en bonos o en valores de la deuda pública.

Con fecha 19 de noviembre de 1951 fue celebrada la transacción, pero ya no con la antedicha señora, sino con los herederos, Antonio Pimentel y Ramón Pimentel, y en forma totalmente cambiada. La Nación no se reservó lo antes decidido (cuya finalidad era pasar esas tierras al patrimonio del Instituto Agrario Nacional), sino que restituyó íntegramente todos los bienes que habían sido objeto de la sentencia del caso.

Con fecha 30 de septiembre de 1960, el Instituto Agrario Nacional conviene en pagar la compra de las mismas tierras, más "Virgima", "Campo Alegre" y la "Esmeralda", además de otras posesiones de poca importancia (todas propiedades meramente complementarias al objeto de la operación: el Latifundio Pimentel), por la cantidad de treinta y dos millones de bolívares (32.000.000,00) de los cuales Bs. 6.400.000 en dinero efectivo y lo restante en bonos clase "C" de la Reforma Agraria. Al efecto, valga aclarar que son estos últimos una clase de bonos privilegiados; punto menos que dinero en efectivo.

Cabe resaltar que diez años atrás el Ejecutivo Nacional había justipreciado las tierras, con las exclusiones antes mencionadas, las cuales no variarían fundamentalmente la cantidad, en un millón de bolívares aproximadamente (Bs. 1.000.000,00).

Las tierras fueron afectadas a la Reforma Agraria por vía excepcional, reconociéndose implícitamente que, siendo tierras que cumplían perfectamente con su función social, era necesario adquirirlas para resolver el problema de evidente gravedad. Al respecto, lo segundo era perfectamente cierto, pero lo primero no podía ser más incierto. En las tierras del latifundio se practicaban las formas más diferentes de explotación indirecta, expresamente señalada por la Ley como causal de incumplimiento de la función social, entre otras.

La calificación de función social no fue ni siquiera mencionada y menos aún invocada como motivo que justificara la forma de pago escogida. Este tipo de convenciones ha sido recientemente calificado por la Corte Suprema de Justicia como manifiestamente contrarias a la Ley, y por lo tanto pasibles de nulidad.

La operación convenida, lejos de obedecer a razones de premura en la solución del problema campesino planteado, no buscaba sino eludir el juicio expropiatorio y el consiguiente avalúo ajustado a la Ley. El juicio expropiatorio no hubiera retrasado en nada la solución del problema, pues dadas las condiciones planteadas (tierras ocupadas desde hacía muchos años por los campesinos que directamente las trabajaban), la ocupación previa hubiese sido judicialmente obtenida sin ninguna dificultad.

Por último, se permitió a la parte vendedora reservarse las tierras más cercanas a la ciudad de Valencia, cruzadas por la autopista, que serían las que se valorizarían más rápidamente con el crecimiento urbanístico de la zona. Dichas tierras son aún mantenidas sin uso en "engorde especulativo" y suman un total de 800 hectáreas, aproximadamente.

Conclusiones

A modo de conclusión quisiéramos enfatizar las evidencias que se desprenden de cuanto hemos indicado:

a) Una irracional utilización del suelo dentro de un espacio desarticulado compromete el futuro por la privación injustificada de suelos agrícolas de la mejor calidad.

b) La especulación inmobiliaria como factor determinante en el mantenimiento de tal realidad.

c) Esto tiene lugar, en lo que concierne al tema tratado, dentro de tierras que son patrimonio del Instituto Agrario Nacional en especial y del sector público en general.

d) Puede afirmarse que el sector más numeroso de la colectividad no tiene posibilidad alguna de control sobre la forma de utilización del espacio. Esta se realiza en beneficio de una minoría privilegiada.

e) Tal minoría privilegiada u oligarquía es la única beneficiaria del desequilibrio en las relaciones entre las tierras agrícolas de Reforma Agraria cercanas a ciudades en crecimiento, actuantes como sujeto pasivo; y el crecimiento urbano actuante como sujeto activo.

f) En fin, a pesar de deficiencias propias innegables, no puede atribuirse al Instituto Agrario Nacional y a los sujetos de la Reforma Agraria la responsabilidad exclusiva en la situación descrita, pues, como hemos visto, existen causas estructurales demostrables.

Por último, y como corolario, podríamos concluir, a manera de recomendación, que debe el I.A.N. abandonar el papel pasivo en el juego de las alteraciones campo-ciudad como mero detentador de un patrimonio amenazado, y pasar a una participación activa en la toma de decisiones sobre el uso del suelo, para beneficio de la misma Reforma Agraria y de los más gruesos sectores de la colectividad.

