

# LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

EDMUNDO FLORES \*

## I. *Antecedentes*

**E**L día 2 de agosto de 1953, en la ciudad de Ucareña, Departamento de Cochabamba, se firmó el Decreto-Ley que proporciona las bases jurídicas y económicas para llevar a cabo la reforma agraria en Bolivia.

¿A qué se debe que la primera gran reforma agraria de los países andinos ocurra en Bolivia? ¿En qué consiste esta reforma y cuáles serán sus efectos en el porvenir de Bolivia? ¿Tendrá repercusiones de importancia continental o regional la emancipación del indio boliviano y su más activa participación en la vida nacional?

Estas preguntas no pueden contestarse fácilmente, pero pese a su complejidad y a los múltiples factores que sería necesario poner en juego para contestarlas, resulta útil y oportuno, así sea esquemáticamente, juzgar a la luz de ellas los acontecimientos recientes de Bolivia.

Entre los estudiosos de la economía se acepta casi sin excepción que la reforma agraria es un paso prácticamente ineludible en la evolución y desarrollo de un país agrícola, y hasta hay quienes, situándose en un plano teleológico, la califican de "imperativo histórico". Sin embargo, mientras el problema de inevitabilidad de la reforma agraria visto en abstracto resulta desde luego una discusión estéril, el estudio de sus causas y de sus efectos requiere una atención que sería difícil exagerar. Naturalmente, para este objeto es necesario enmarcar el fenómeno abstracto en una época y en un

\* El autor ha colaborado con la Comisión de la Reforma Agraria de Bolivia como asesor técnico designado por la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). Los puntos de vista expresados en el presente artículo son de su exclusiva responsabilidad.

## LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

lugar, dotándolo de una perspectiva en el tiempo pasado y proyectándolo hacia el futuro.

Los antecedentes de la reforma agraria de la Bolivia de hoy pueden enumerarse como sigue: la guerra del Chaco; el efecto de las ideas liberales propaladas en las universidades, y la exagerada concentración del poder económico y político en manos de los propietarios de las minas y de la clase terrateniente.

La guerra del Chaco afectó hondamente el letargo en que vegetaba Bolivia, y a ella se debe la primera desviación entre su evolución histórica y la del resto de los países andinos. Por ello lo transcurrido antes —el Imperio Inca, la Conquista, la Independencia y la vida republicana con sus monótonos golpes de estado, sus camarillas militares y sus otras manifestaciones— no se toma en cuenta. La guerra del Chaco pone en marcha una cadena de nuevas fuerzas que alteran el equilibrio del pasado. El ejército se dedica a lo que, se supone, es su tarea primordial: la defensa de la patria; pero no es éste un ejército mercenario sino popular, en el participan jóvenes oficiales de la clase media y alta y soldados que vienen de todas partes del país. Ante la adversidad, “el blanco” y el Indio resultan iguales, o acaso en los pantanos del frente el Indio mantiene un ligero margen de ventaja. El esfuerzo guerrero —aunque fallido— galvaniza al país y rompe, o cuando menos resquebraja, el rígido sistema de castas.

Después de la guerra no es posible restaurar plenamente la estructura que dió sustento al pasado. La inmovilidad pétrea del Indio no puede mantenerse una vez que éste abandona las tierras que eran su único horizonte y que comienza a atraerlo la ciudad, donde se convierte en *cholo* y asciende varios escalones en lo social. El “blanco” no puede mantener tampoco su supremacía antes inviolable. Paulatinamente se inicia un proceso de capilaridad social, la miseria y abandono tradicionales del indígena asumen un nuevo carácter de “malestar inquietante” y dejan de considerarse como el patrimonio normal del Indio.

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Las ideas liberales que son estudiadas y discutidas en las universidades adquieren tonos más convincentes. Las doctrinas de los grandes movimientos sociales del pasado—la Revolución Francesa, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, la Revolución Rusa y la Revolución Mexicana—dan cuerpo a las inquietudes generadas en la guerra, y la voz de quienes desde la cátedra enseñan estas doctrinas no tienen el tono falso del muñeco del ventrílocuo, sino la veracidad y elocuencia que sólo se dan en quienes comprenden a fondo el contenido y alcance de lo que dicen.

Pero quizá estos hechos no habrían llevado a grandes resultados si no se hubieran presentado en contraste violento con la concentración progresiva y casi increíble de poder en manos de las tres compañías mineras que durante muchos años dictaron, con lujo de ineptitud e irresponsabilidad, los destinos de Bolivia.

La historia negra del uso que las compañías hicieron del poder puede sintetizarse recurriendo a fuentes impecables.

Basta recordar los informes de la misión Magruder, de la misión Bohan, de la misión Escudero, de la misión Bloomfield, del Colegio de Abogados de La Paz y entre otros muchos más, aun el de Keenleyside.

En todos ellos se han establecido las deficientes condiciones higiénicas industriales mantenidas por las empresas; el incumplimiento de disposiciones legales sobre la provisión de viviendas para los trabajadores...; la desnutrición del elemento trabajador por la imposición de salarios “peligrosamente bajos” según la misión Magruder y que esterilizan su poder adquisitivo *real*, a pesar de los aumentos *nominales*, por consecuencia del envilecimiento de la moneda, sistemáticamente provocado por las empresas; el empleo de mujeres y menores en las labores mineras, en condiciones de inseguridad absoluta; el empleo de sistemas inadecuados por la técnica y por la sanidad industrial en la explotación de las minas, a tal extremo que, según estudios estadísticos de los especialistas, un 90% de los trabajadores de las minas está afectado de silicosis; la sistemática resistencia de

## LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

las empresas al cumplimiento de laudos arbitrales y el empleo de la violencia armada para solucionar conflictos sociales.<sup>1</sup>

La posibilidad de desarrollar los recursos del país durante la hegemonía de las compañías mineras nunca se aprovechó; por el contrario, fué impuesta la monoproducción como característica de la economía nacional.

Patiño, Hochschild y Aramayo no sólo no invertían sus beneficios en crear nuevas industrias, sino que aun en su propia actividad se redujeron únicamente a la producción de concentrados. Como no les era conveniente beneficiar el estaño en Bolivia, porque exportando barilla podían llevarse con ella toda una cantidad de otros minerales valiosos, sin pagar impuestos, se negaron sistemáticamente y con pueriles pretextos a levantar hornos de fundición en nuestro país. Acentuaba, así, la dependencia de nuestra economía del control de los fundidores del extranjero.<sup>2</sup>

La presión y sofocamiento causados por la conducta de las compañías se hizo más odiosa a la luz de las ideas de libertad e igualdad y ante el conocimiento, vastamente difundido, de que las clases obreras de otros países gozaban de bienestar económico. El desenlace no podía hacerse esperar y la conmoción que provocaría habría de sacudir con violencia inaudita los mismos cimientos del país. No es una coincidencia que la generación que se forjó en la guerra del Chaco dirija hoy la política de Bolivia ni que su programa de gobierno se preocupe, en primer lugar, de los intereses y el bienestar del pueblo.

El 9 de abril de 1952, el Movimiento Nacionalista Revolucionario ocupa el poder y da continuidad a la obra iniciada por la administración de Villarroel. Su política económica está ya prácticamente

<sup>1</sup> *El Libro Blanco de la Independencia Económica de Bolivia*. Subsecretaría de Prensa, Informaciones y Cultura, Departamento de Publicaciones, La Paz, Bolivia, 1952, pp. 70-71.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 124.

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

escrita o definida por los mismos problemas del país. La enunciación de ella no puede ser más simple ni su ejecución más compleja. Como meta a largo plazo, mejorar las condiciones de vida y aumentar el ingreso de los mineros y de los campesinos. Como paso inicial, tomar medidas enérgicas para destruir la concentración del poder económico en manos de los propietarios de las minas: primero, la nacionalización de las minas; después, la reforma agraria. Ambas medidas con carácter de imperativos inaplazables. Cualquier partido que se interesase en el bienestar del pueblo y en el desarrollo de las potencialidades del país, tenía que empezar por la ejecución de estas medidas. En caso de no hacerlo su filiación política coincidiría con los intereses que mantuvieron a Bolivia sumida en un atraso medieval.

La afirmación que Germán Arciniegas ha lanzado en su obra *Entre la libertad y el miedo*,<sup>3</sup> de que el MNR es un movimiento inspirado en una ideología nazifascista no concuerda con el programa actual del gobierno boliviano y carece por completo de fundamento si se la juzga a la luz de la política social y económica que ha seguido a partir del 9 de abril.

### II. *Nacionalización de las minas*

La expropiación de las minas se lleva a cabo el 31 de octubre de 1952, a los seis meses del 9 de abril. Entre los considerandos del Decreto de expropiación se dice como detalle escalofriante: "el régimen de trabajo impuesto por las grandes empresas mineras, es de tal manera inhumano y opresivo que el promedio de vida de los obreros ocupados en el interior de las minas es apenas de 27 años". Un análisis del contenido del Decreto estaría fuera de lugar en este estudio, pero cabe mencionar la última parte del artículo 7 donde se establece que "para mantener ininterrumpida la producción, *por*

<sup>3</sup> Germán Arciniegas, *Entre la libertad y el miedo*, México, Cuadernos Americanos, 1952.

## LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

*requerirlo con carácter imperioso la seguridad y necesidad públicas, la Corporación Minera de Bolivia procederá a la ocupación inmediata y uso de los bienes expropiados...*"<sup>4</sup> Este es un antecedente para la ocupación inmediata de bienes expropiados a la que también se recurrió en la reforma agraria.

La nacionalización de las minas contaba con la simpatía y el apoyo de casi todos los bolivianos y se la veía no sólo como un movimiento vindicatorio sino, además, y en forma preponderante, como el vehículo que proporcionaría al gobierno los recursos necesarios para implantar muchas reformas sociales, entre ellas la reforma agraria. En un discurso pronunciado meses antes de la nacionalización, Paz Estenssoro dijo:

Desde el primer día nosotros sostuvimos el aprovechamiento de las riquezas naturales en beneficio de los bolivianos, es decir, la nacionalización de las minas, y sostuvimos la reforma agraria, sea, la incorporación de la mayoría de la población de Bolivia, los campesinos, los indígenas, a la vida nacional... Conocemos las circunstancias internas e internacionales que debemos afrontar para llevar a cabo la nacionalización de las minas... Además, hay una razón fundamental para que se confíe que vamos a llevar a cabo la nacionalización. Nosotros *para poder cumplir nuestro programa de gobierno*, para desarrollar la economía de Bolivia, para llevar la asistencia social y la asistencia sanitaria a todos los bolivianos, para llevar escuelas a todos los ámbitos de la patria... para todo eso *necesitamos remesas y los recursos van a salir de las minas nacionalizadas*, de las minas pertenecientes al pueblo de Bolivia.

Pero a más de la nacionalización de las minas... está el otro gran problema, la reforma agraria. Un problema inseparable del otro y un problema que interesa también a los trabajadores de las minas, porque saben todos los bolivianos como la mayor parte de los habitantes de este país, viven prácticamente al margen de la vida nacional, y los indios, los campesinos, son tan bolivianos como nosotros y el día que nosotros llevemos hasta

<sup>4</sup> Subrayado del autor.

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

ellos la reforma agraria, mejorando sus condiciones de vida, haciéndolos dueños de la tierra que trabajan, asistiendo a las comunidades con técnicos, con semillas, con ganado de raza, con crédito agrícola y ganadero, nosotros habremos hecho de este país un país extraordinariamente mucho más grande, mucho más poderoso y mucho más feliz, y con oportunidades no solamente para los campesinos y los indios sino para todos los demás bolivianos.<sup>5</sup>

Resulta claro entonces que la nacionalización se plantea como el paso inicial que, además de liberar a los mineros, proporcionará los recursos indispensables para costear las otras reformas proyectadas.

Veamos brevemente en qué medida la nacionalización produce los resultados esperados. En primer lugar, hay que afirmar categóricamente que sus resultados políticos son enteramente positivos. El MNR adquiere el apoyo unánime del pueblo, que se enaltece de sano orgullo al comprobar definitivamente la sinceridad, buena fe y capacidad de sus gobernantes. La acre reacción de los propietarios, de la "rosca" y de los intereses extranjeros afectados sólo sirve para unir aún más a los bolivianos y para inflamarlos con el sentimiento que produce defender con justicia el patrimonio común.

Como acontece cuando un país débil o subdesarrollado intenta nacionalizar empresas extranjeras o ausentistas, se propala de inmediato en los países afectados la idea de que el país que expropia se expone a la ruina debido a su incapacidad, falta de experiencia y de técnica para explotar con éxito los recursos expropiados. Esto ocurrió durante la expropiación de los pozos petroleros de México en 1938 y en Bolivia a raíz de la nacionalización. En ambos casos la predicción erró y en Bolivia hoy día *la producción de estaño no ha disminuído* y el mantenimiento de su nivel actual se ha logrado sin recurrir a procedimientos agotadores o exhaustivos. La técnica

<sup>5</sup> *El Libro Blanco de la Independencia Económica de Bolivia, op. cit.*, pp. 89-90. Subrayado del autor.

## LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

y los sistemas de explotación son los mismos que utilizaban las empresas; la diferencia más notable en la operación de las minas consiste en que sin haberse prescindido completamente de los servicios de técnicos extranjeros, muchos bolivianos ocupan hoy puestos que en el pasado les estaban vedados. Los salarios de los mineros han aumentado, pero tales aumentos han repercutido de inmediato en el incremento de los costos de producción y han acentuado la presión inflacionaria.

Pero en tanto que la producción no ha sufrido los graves tropiezos que esperaban los opositores de la nacionalización, la baja de precio del estaño se ha convertido en un problema crítico. En efecto, mientras en la fecha de la nacionalización la libra refinada de estaño alcanzaba el precio de Dls. 1.21, hoy día se cotiza a 81 centavos de dólar. Sólo puede apreciarse cabalmente la gravedad de esta situación si se tiene en cuenta que las ventas de estaño son virtualmente la única fuente de divisas. La disminución del ingreso derivado del estaño echa por tierra la posibilidad de financiar otras reformas con las ganancias de las empresas nacionalizadas. Las divisas disponibles escasamente bastan para importar los alimentos más indispensables y para cubrir un mínimo de gastos que demanda la minería por concepto de mantenimiento y reposición de equipo.

En consecuencia, el proyecto de financiar la reforma agraria a costa de la minería fué abandonado. Pero la reforma no podía aplazarse hasta que el precio del estaño permitiera solucionar el problema de su financiamiento. Por fortuna, persistió la convicción de que los males políticos, económicos y sociales del país requieren reformas estructurales que es necesario hacer aun en las condiciones más precarias. Cuando se precisó que la nacionalización no produciría, a corto plazo, todos los resultados esperados, en vez de caer en la desesperanza se acudió a otras medidas para remediar la falta inmediata de recursos financieros. La solución podría quizá hallarse obteniendo un empréstito del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o del Fondo Monetario Internacional, pero para ello



## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

resultaba necesario corregir algunos graves defectos de la estructura monetaria que habían sido legados al MNR por las administraciones pasadas.

En un esfuerzo dramático para estabilizar el boliviano y, atendiendo la sugerencia de las instituciones mencionadas, el 14 de mayo de 1953 se decreta la vigencia de una sola tasa oficial de cambio (190 bolivianos por dólar) y se permite la compraventa de dólares en el mercado libre. A la vez, se restringen severamente las importaciones y se aumentan en 4,000 bolivianos mensuales los salarios de toda la población empleada.

La estabilización quizá sea la mejor prueba de la buena voluntad y del valor de la administración de Paz Estenssoro. Sin duda ésta representa un paso que había de darse tarde o temprano, pero al llevarlo a cabo se deprimió el nivel de consumo de toda la población asalariada. La reacción de apoyo y confianza del pueblo demuestran también un alto grado de responsabilidad. A la fecha todavía se estudia en el Fondo y el Banco la posibilidad de conceder un crédito a Bolivia.

### III. *Reforma agraria y desarrollo económico*

¿En qué consiste la reforma agraria y cuáles serán sus efectos en el futuro de Bolivia?

Cuando se estudia la forma de iniciar el desarrollo económico en las regiones o países subdesarrollados, uno de los primeros temas que se someten a consideración es la reforma agraria. Las razones para proceder así son claras. En un país ya desarrollado una reforma social puede lograrse recurriendo a nuevos métodos impositivos, al racionamiento, al control de los precios, a la nacionalización de determinadas industrias, al subsidio de ciertas actividades, o a medidas similares que no representan, de hecho, sino una redistribución del ingreso determinada por un ideal dado de justicia social. En el caso de los países subdesarrollados, la agricultura es con fre-

## LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

cuencia la fuente de riqueza principal, en caso de no ser la única, y la propiedad de la tierra sirve de base para la distribución del ingreso. De ahí la necesidad de alterar la tenencia de la tierra cuando se quiere llevar a cabo un programa de reorganización económica. No obstante, la reforma agraria sólo es el primer paso en un proceso efectivo de desarrollo económico, y la solución de un problema agrario, aun suponiendo que se logre inicialmente una tenencia de la tierra ideal, depende, en último análisis, de factores ajenos a la economía agrícola.

Este resultado se debe a dos tipos de causas: la primera surge de la dinámica de la agricultura; la segunda del papel dependiente que la agricultura ocupa en la producción industrial moderna.

El surgimiento de un problema de desarrollo económico o reforma en una región o país subdesarrollado es síntoma a la vez de la utilización deficiente en extremo de los recursos disponibles y de una distribución muy desigual del ingreso. En estas circunstancias, la presión de la población tiende a disminuir el consumo de las mayorías al nivel de subsistencia a la vez que la gran desigualdad en la riqueza *evita la inversión* y, en consecuencia, la introducción de mejoras en la técnica productiva. Por lo tanto, un programa de expansión económica tiene que iniciarse por el establecimiento de un sistema diferente de utilización de los recursos y de distribución del ingreso, siendo necesario crear actividades de tipo no agrícola para absorber el crecimiento de la población y producir los bienes de capital y consumo indispensables. Sólo creando nuevas fuentes de ocupación será posible aumentar la eficiencia en la agricultura y producir los alimentos y materias primas para el consumo de la población no agrícola y para la industria, a la vez que se eleva el nivel de vida y el poder adquisitivo del agricultor.

A medida que aumenta la productividad, crece la necesidad de utilizar capital y equipo en la agricultura (transportes, maquinaria agrícola, productos químicos, etc.) y los factores que limitan el proceso de expansión dejan de ser la escasez de tierras y la ausencia de incentivos causada por obstáculos de tipo institucional, para con-

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

vertirse en la escasez de capital y en la falta de espíritu de empresa y de conocimientos técnicos.

Así, en esencia, la reforma agraria en un país subdesarrollado implica, en primer lugar, una transferencia de capital (tierra) seguida por una transferencia del ingreso. Los efectos de la redistribución del ingreso por sí solos hacen posible un consumo más alto *per capita* y una tasa más alta de formación de capital que la que existía con anterioridad a la reforma, aun suponiendo que inmediatamente después de la reforma disminuya moderadamente el ingreso nacional.

Si se define la tasa de formación de capital como la proporción del ingreso neto que se invierte después de deducidos los gastos de consumo, tendremos en el caso del latifundio una tasa muy baja, puesto que una gran proporción del ingreso neto habitualmente se destina al consumo "conspicuo" o se fuga al exterior.

En esta situación, el progreso económico difícilmente puede ser planteado como un proceso espontáneo y autogenerado, ni tampoco como un problema de pocos recursos o de técnicas deficientes de producción, porque la forma prevaleciente de uso de los recursos satisface de manera adecuada las necesidades de los terratenientes. Bajo un sistema de tenencia diferente, el uso de la tierra parecería dispendioso, pero bajo el sistema prevaleciente de valores sociales, el agotamiento de los recursos y el desperdicio de la mano de obra encajan en los principios de una administración agrícola ortodoxa. Las grandes diferencias en la condición social y en el ingreso, cuya expresión se encuentra en la concentración de la tierra, representan el factor estratégico, el obstáculo mayor, al desarrollo económico.

De hecho, a este nivel y en estas condiciones, reforma agraria y progreso económico se tornan idénticos, porque ambos implican una igualdad inicial de oportunidad para todos los miembros de la comunidad. El énfasis sobre la tierra se explica porque la tierra es el factor más importante en la distribución del ingreso. Sin embargo, tras de la redistribución de tierras está la del ingreso y la de oportu-

## LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

nidades; es asimismo el primer paso hacia la eliminación del sistema de castas y hacia la creación y diseminación de los incentivos que pusieron en marcha nuestra era industrial y democrática.

### IV. *La reforma agraria boliviana*

Con las limitaciones del caso, el esquema teórico anterior puede aplicarse al caso de la reforma agraria iniciada en Bolivia. La redistribución inicial del ingreso creará las condiciones necesarias para aumentar el consumo del campesino y hará posible aumentar la tasa general de formación de capital. Por otro lado, existe el riesgo de que al principio los centros urbanos y los centros mineros sufran dificultades en el aprovisionamiento de productos alimenticios, pero éste es un riesgo calculado ya que es imposible pretender subvertir la estructura económica de un país sin sufrir privaciones y sacrificios iniciales.

Veamos ahora en detalle en qué consiste el problema agrario de Bolivia y la forma en que va a resolverse. La Comisión de la Reforma Agraria fué creada por Decreto Presidencial del 9 de abril de 1953, primer aniversario de la Revolución, concediéndosele un plazo de 120 días para que estudiara el problema agrario y elaborara un proyecto de ley para llevar a cabo la reforma.

El Dr. Hernán Siles Zuazo, Vicepresidente de la República, fué nombrado Presidente de la Comisión. El Gobierno de Bolivia solicitó de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) el envío de un experto en reforma agraria de nacionalidad mexicana para que actuara como asesor técnico de la Comisión. Esta solicitud de asistencia técnica se explica por la experiencia única de México en reforma agraria aunada a la similitud tan marcada entre el medio boliviano y el de México. La FAO designó al autor para trabajar con la Comisión.

Inicialmente la Comisión, en la que participaron algunos de los intelectuales y técnicos más prominentes del país, elaboró un plan

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

general de labores. Ajustándose a dicho plan se nombraron las siguientes subcomisiones: jurídico-legal, económica, financiera, sociológica, política, histórica, administrativa, agroeconómica, de estadística agrícola, agrológica, y otras más a cargo de estudios altamente especializados.<sup>6</sup>

El resultado de los trabajos de la Comisión es el decreto de reforma que fué aprobado por el Gabinete y por el Presidente de la República el 2 de agosto de 1953.

El decreto consta de 11 considerando que ofrecen la fundamentación histórica, económica y política del problema agrario e ilustran su magnitud. Los 16 títulos y 176 artículos del decreto señalan en detalle el procedimiento que se aplicará para resolverlo y definen rigurosamente el marco jurídico dentro del que se operará.

A continuación se reseñan y comentan brevemente los puntos salientes de los considerandos y del decreto.<sup>7</sup>

Mientras los incas, en la época precolonial, no obstante el escaso desarrollo de las fuerzas productivas y la técnica rudimentaria que caracterizaba su régimen económico, aseguraron a su pueblo la satisfacción de sus necesidades, actualmente Bolivia (1.068,000 kms.<sup>2</sup> y alrededor de 3.5 millones de habitantes) se ve obligada a importar el 70 % de los productos alimenticios que consume y destina a ello el 35 % de sus disponibilidades en divisas, que podrían invertirse en otras urgentes necesidades y que servirían para diversificar la economía y fomentar el desarrollo económico del país.

De conformidad con los datos del censo de 1950, se comprueba que sólo el 4.5 % aproximadamente de la totalidad de los propietarios rurales son dueños del 70 % de la propiedad agraria privada, con extensiones de 1,000 a 10,000 hectáreas, y bajo formas de explotación semifeudal. La propiedad rural no ha cumplido su función social y se ha convertido en un obstáculo para el progreso del país debido a

<sup>6</sup> Véase Arturo Urquidí, *Plan general para el estudio de la reforma agraria*. Cochabamba, Bolivia: Imprenta Universitaria. 1953. 32 pp.

<sup>7</sup> Se publica el texto completo del Decreto en las pp. 507-539.

## LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

su concentración en pocas manos, a los sistemas arcaicos empleados en su explotación y a las formas de servidumbre en el trabajo. Como consecuencia de esa injusta, desigual y defectuosa distribución de la propiedad de la tierra y de las formas primitivas de trabajo, se evidencian los bajos porcentajes de cultivo, con relación al área total poseída, lo que indica que el país sufre una pérdida enorme en la utilización de sus recursos naturales porque en las condiciones imperantes los intereses de los latifundistas no concuerdan con los intereses generales de la nación; por el contrario, se oponen a ellos.

El problema del indio y de la eficaz utilización de la tierra debe formularse, a la luz de las consideraciones anteriores, no como un problema racial o pedagógico, ni como un problema agronómico, sino esencialmente como un problema social y económico.

De acuerdo con el decreto los objetivos fundamentales de la reforma son:

a) Proporcionar tierra labrantía a los campesinos que no la poseen, o que la poseen muy escasa, siempre que la trabajen; expropiando, para ello, las de latifundistas que las detentan con exceso o disfrutan de una renta absoluta, no proveniente de su trabajo personal en el campo;

b) Restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas, y cooperar en la modernización de sus cultivos; respetando y aprovechando en lo posible, sus tradiciones colectivistas;

c) Liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios y obligaciones personales gratuitos;

d) Estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales, respetando a los agricultores pequeños y medianos, fomentando el cooperativismo agrario, prestando ayuda técnica y abriendo posibilidades de crédito;

e) Conservar los recursos naturales del territorio, adoptando las medidas técnicas y científicas indispensables;

f) Promover corrientes de migración interna de la población rural ahora excesivamente concentrada en la zona interandina,

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

con objeto de obtener una racional distribución humana, afirmar la unidad nacional y vertebrar económicamente al oriente con el occidente del territorio boliviano.<sup>8</sup>

Para lograr tales objetivos se crea el Servicio Nacional de Reforma Agraria compuesto por los siguientes órganos: *a*) Presidente de la República; *b*) Consejo Nacional de Reforma Agraria bajo la dependencia del Ministro de Asuntos Campesinos; *c*) Jueces agrarios; *d*) Juntas Rurales de Reforma Agraria, y *e*) Inspectores rurales (Art. 161).

El decreto establece, en primer lugar, el derecho originario de la Nación sobre el suelo, el subsuelo y las aguas del territorio de la República (Art. 1º). Además, el Estado reconoce y garantiza la propiedad agraria privada cuando ésta cumple una función útil para la colectividad (Art. 2).

El Estado solamente reconoce las formas de propiedad agraria privada que se enumeran a continuación: *a*) el solar campesino, que tiene la función de residencia rural; *b*) la propiedad pequeña, que es la que se trabaja personalmente por el campesino y su familia, con una extensión calculada de tal manera que su producción le permita satisfacer sus necesidades; *c*) la propiedad mediana, que con una extensión mayor que la pequeña propiedad, se explote con el concurso de trabajadores asalariados, de tal manera que el volumen principal de su producción se destine al mercado; *d*) la propiedad de las comunidades indígenas; *e*) la propiedad agraria cooperativa, y *b*) la empresa agrícola (Arts. 6 a 10).

La pequeña propiedad es inafectable (Art. 32). La propiedad mediana es inafectable (Art. 33). Sin embargo, por vía de excepción, "será afectable en las extensiones poseídas por los campesinos (sayañas, pegujales, etc.) que pasan a propiedad de los trabajadores, sin perjuicio de la dotación de tierras en otras zonas, en la extensión mínima de la pequeña propiedad. Cuando estas áreas, que serán inenajenables, queden vacantes por el traslado de los trabajadores dota-

<sup>8</sup> Considerandos del Decreto de 2 de agosto de 1953.

## LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

dos de tierras, se consolidarán en favor del mediano propietario, hasta la extensión máxima de la mediana propiedad, con la obligación de indemnizar las mejoras del trabajador” (Art. 33).

La empresa agrícola, a base de la cual se proyecta cubrir a corto plazo el déficit alimenticio de Bolivia, se caracteriza por la inversión de capital suplementario en gran escala, el régimen de trabajo asalariado y el empleo de medios técnicos modernos. De acuerdo con los planes de expansión agrícola del Ministerio de Agricultura este tipo de empresa se establecerá principalmente en las tierras fértiles y ahora inexplotadas del Oriente.

El Estado no reconoce el latifundio, que es “la propiedad rural de gran extensión, variable según su situación geográfica, que permanece inexplotada o es explotada deficientemente por el sistema extensivo y con instrumentos y métodos anticuados” y que, por último, sirve para perpetuar la servidumbre y sumisión del campesino (Art. 12). Por lo tanto, *la propiedad territorial definida como latifundio queda afectada en toda su extensión* (Art. 34).

Las propiedades agrarias pertenecientes a las instituciones religiosas de cualquier credo, serán consideradas, para los fines de la afectación, en igualdad de condiciones que la propiedad de los particulares (Art. 54).

Resulta interesante destacar la diferencia establecida entre la empresa agrícola y el latifundio, pues generalmente se comete el error de calificar de latifundio a una explotación agrícola de grandes dimensiones independientemente de la utilización que se haga de los recursos, de la relación entre la aplicación de los factores tierra, capital y trabajo, de los efectos sociales que la unidad agrícola tiene en quienes la trabajan y de los efectos económicos que tiene sobre el mercado de trabajo y de productos agrícolas. Si en una gran explotación agrícola se hacen fuertes inversiones por unidad de tierra y a la mano de obra empleada se le pagan salarios en efectivo y se le garantiza el derecho de organizarse en sindicatos y el derecho de huelga no se puede concluir que tal unidad, pese a sus dimensiones,



## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

sea un latifundio. Esta idea, aceptada por el decreto-ley de Bolivia representa un avance respecto a la legislación agraria que rige en otros países.

Varias subcomisiones técnicas hicieron estudios de campo en todo el país para determinar, de acuerdo con un criterio regional, la extensión mínima de tierra que basta para proporcionar a una familia campesina un nivel de vida adecuado. En esta forma se definieron los límites de la pequeña y mediana propiedad. El país se dividió en las zonas siguientes: Zona del Altiplano y Puna; Zona Sub-tropical; Zona de los Valles y Zona Tropical Agrícola. La división en sub-zonas se hizo también atendiendo a las características geográfico-ecológicas de cada región.

La extensión máxima de la *propiedad pequeña*, teniendo en cuenta sólo las extensiones cultivables, y de acuerdo con la zona geográfica en que se encuentra es (Art. 15):

### *Zona del Altiplano y Puna*

- Sub-zona Norte ribereña del Lago Titicaca: 10 hectáreas.
- Sub-zona Norte con influencia del Lago Titicaca: 10 hectáreas.
- Sub-zona Central con influencia del Lago Poopo: 15 hectáreas.
- Sub-zona Sur: 35 hectáreas.

### *Zona de los Valles*

- Sub-zona de valles abiertos: Riego: 6 Has.; Secano: 12 Has.; Vitícola: 3 Has.
- Sub-zona de valles cerrados: Riego: 4 Has.; Secano: 8 Has.; Vitícola: 3 Has.
- Sub-zona de cabeceras de valle: Riego: 6 Has.; Secano: 20 Has.; Vitícola: 3 Has.

### *Zona Sub-tropical*

- Sub-zona Yungas: 10 hectáreas.

## LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

Sub-zona Santa Cruz: 50 hectáreas.

Sub-zona Chaco: 80 hectáreas.

La extensión máxima de la *propiedad mediana*, de acuerdo con la zona geográfica en que se encuentra es (Art. 16):

### *Zona del Altiplano*

Sub-zona Norte con influencia del Lago: 80 hectáreas.

Sub-zona Norte sin influencia del Lago: 150 hectáreas.

Sub-zona Central: 250 hectáreas.

Sub-zona Sur y semidesértica: 350 hectáreas.

### *Zona de los Valles*

Valles abiertos, adyacentes a la ciudad de Cochabamba, influídos por el sistema de riego de La Angostura y las tierras de primera humedad de los valles de Arani, Punata, Sacaba, Caraza y los de las provincias Jordán y Esteban Arce: Riego y primera humedad: 50 Has.; Secano: 100 Has.; Vitícola: 24 Has.

Otros valles abiertos: Riego y primera humedad: 60 Has.; Secano: 150 Has.; Vitícola: 24 Has.

Valles cerrados: en tierras de valle: 40 Has.; en serranías: 40 Has.; haciendo un total de 80 hectáreas. Cabeceras de valle: 200 Has.

### *Zona Sub-tropical*

Sub-zona Yungas: 150 hectáreas.

Sub-zona Santa Cruz: 500 hectáreas.

Sub-zona Chaco: 600 hectáreas.

### *Zona Tropical Agrícola*

Beni, Pando y Provincia Iturralde del Departamento de La Paz: 500 hectáreas.

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

La extensión máxima de la *empresa agrícola será de* (Art. 17):

Zona influída por el Lago: 400 hectáreas.

Zona Andina, Altiplano y Puna: 800 hectáreas.

Valles abiertos que no sean adyacentes a la ciudad de Cochabamba, ni se hallen influídos por el sistema de riego de La Angostura: 500 hectáreas.

Valles cerrados: 80 Has. en tierras cultivables del valle, además de 150 Has. en serranía.

Zonas tropical y sub-tropical de la Región Oriental: 2,000 hectáreas.

Su concesión a reconocimiento estará condicionada a los siguientes requisitos:

a) Que existan tierras disponibles y que no perjudiquen el asentamiento de nuevos agricultores;

b) Que se compruebe, previamente, el capital invertido o por invertirse en su explotación.

El Servicio Nacional de Reforma Agraria determinará las zonas, sub-zonas y áreas donde puedan instalarse estas empresas (Art. 18).

El mismo procedimiento de diferenciación regional se aplicó al caso de las explotaciones ganaderas (Arts. 21 a 28). Los gomales y castaños quedaron sujetos a un tratamiento especial (Arts. 70 a 72).

La aplicación de este criterio regional para determinar la extensión de los diferentes tipos de propiedad es también un acierto y evitará que ocurran algunos de los graves problemas que han complicado la solución del problema agrario de México.

El procedimiento para llevar a cabo la reforma consiste en la restitución y la dotación. El decreto establece el derecho de las comunidades indígenas para que les sean restituídas las tierras que les fueron usurpadas (Art. 42). A partir de la promulgación del decreto las comunidades que se crean con derecho a restitución podrán ocupar las tierras que claman, pero, provisionalmente se segregará para el poseedor una porción de tierra igual a la fijada para la propiedad mediana. Cuando el fallo declare probados los

## LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

derechos de los comunarios, la extensión que había quedado provisionalmente en poder del hacendado será restituída sin indemnización a la comunidad (Arts. 44 y 45).

En lo referente a la dotación se establece que todos los bolivianos, mayores de 18 años, sin distinción de sexo, que se dediquen o quieran dedicarse a las labores agrícolas, serán dotados de tierras donde existan disponibles de acuerdo a los planes del Gobierno, y siempre que en el término de dos años implanten trabajos agrícolas (Art. 77). Los campesinos que hubiesen sido sometidos a un régimen de trabajo y explotación feudales, en su condición de siervos, obligados, arriantes, pegujaleros, agregados, forasteros, etc., mayores de 18 años, los casados mayores de 14 años y las viudas con hijos menores, son declarados con la promulgación del decreto propietarios de las parcelas que actualmente poseen y trabajan, "en tanto el Servicio Nacional de Reforma Agraria les dote, racionalmente, de las que les correspondan de acuerdo a las definiciones de la pequeña propiedad o les compense con la explotación colectiva de tierras, que les permita cubrir sus presupuestos familiares" (Art. 78).

Los extranjeros tendrán los mismos derechos, siempre que cumplan con las disposiciones de inmigración y colonización (Art. 80).

El derecho de preferencia de una persona para la dotación de tierras en determinada área se funda en el hecho de residir permanentemente en el lugar y tener ocupación de agricultor. La determinación del grado de preferencia se hará de acuerdo con las disposiciones establecidas para cada tipo de zona y de propiedad (Art. 81).

En la tierra de un latifundio explotado por el sistema de colonato, tendrán derecho preferente a la dotación los propios colonos y trabajadores agrícolas, con un tipo de residencia de dos años o más, computados retrospectivamente, desde la fecha de promulgación del Decreto-Ley. A tiempo de hacerse la dotación inicial, se destinará una extensión no menor al 10% del total de las asignaciones individuales, para que sea explotada en forma colectiva por

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

la comunidad. Se destinará también, para el campo escolar, una superficie igual o mayor a la que cada colono reciba (Art. 82).

En lo referente a la unidad de dotación se establece que en las regiones donde existe tierra afectable suficiente, la adjudicación por familias se hará a razón de una unidad de dotación, equivalente a la extensión de la pequeña propiedad. En las regiones donde no haya tierra suficiente, la extensión adjudicable a cada familia será reducida en la proporción necesaria para dar cabida a todos los que por ley tengan derecho preferente a esa tierra. Los campesinos insuficientemente dotados de tierra tienen derecho a nuevas dotaciones en otras áreas disponibles (Art. 83). Independientemente de las asignaciones de tierras ya previstas, todo trabajador campesino de la región del altiplano y de los valles será dotado, siempre que lo solicite, y con el compromiso de establecer trabajos en el plazo de 2 años, con 50 hectáreas en la región del Oriente (Art. 91).

Para llegar a la norma anterior fué necesario conciliar dos criterios antagónicos: por un lado, el propósito de crear unidades cercanas al óptimo que garantizaran un alto nivel de eficiencia productiva y de ingreso familiar; por el otro, satisfacer en la medida de lo posible la necesidad de tierra de los campesinos. La distribución de la población en Bolivia es tal que seguramente el caso de la insuficiencia de tierras será el más frecuente puesto que un porcentaje muy alto de la población agrícola está concentrado en el altiplano y en los valles, mientras el Oriente se encuentra prácticamente deshabitado. ¿Por qué entonces aplicar una política que seguramente conducirá a muy corto plazo a la creación de minifundios?

En la solución a este problema yace uno de los temas más controvertidos de la reforma agraria. En el caso de Bolivia el problema puede plantearse así: la redistribución de la tierra no significa sino el primer paso en la estrategia del desarrollo económico y este paso debe darse teniendo en cuenta la situación prevaleciente. El altiplano está sujeto a una intensa presión demográfica y sus tierras no sólo

## LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

son insuficientes sino que además son extremadamente pobres. Cier- to que en el Oriente la situación es la contraria pero, a corto plazo, la disponibilidad de las tierras del Oriente sólo puede considerarse como un recurso *potencial* que requerirá de fuertes insumos de capital, trabajo y asistencia técnica antes de que represente un factor activo en la economía del país. El problema del altiplano es fundamen- talmente un problema social y político; un problema que en su aspecto actual se ajusta muy de cerca al dilema planteado por Mal- thus. Ante esta situación pretender el establecimiento de unidades agrícolas de magnitud óptima sería desconocer el imperativo de la presión demográfica y requeriría como solución complementaria inmediata el traslado de los excedentes de población a otras regiones agrícolas o a otras actividades productivas. Este traslado resulta imposible a corto plazo debido a la escasez de recursos financieros y a las características especiales, culturales y aun biológicas de la población que habita el altiplano.

Mientras se crean las condiciones para desarrollar la agricultura del Oriente, la simple redistribución de la tierra en las regiones donde los indígenas han vivido desde hace siglos llenará dos pro- pósitos: mejorar, aunque sólo sea ligeramente, las condiciones de vida y de trabajo de los campesinos, e incorporarlos definitivamente a la vida social y política del país. La solución definitiva del proble- ma agrario y del aumento del bienestar de toda la población agrícola tendrá que aplazarse hasta que los recursos naturales del país, ahora ociosos, participen de lleno en la producción. Cuando esto ocurra, la presión demográfica del altiplano decrecerá espontáneamente puesto que la posibilidad de gozar de mejores condiciones de vida e ingresos más altos en otras regiones actuará como un incentivo muy poderoso en favor de la migración. Entonces será posible crear en el altiplano una estructura agraria más desahogada y libre de presión demo- gráfica.

La abolición, a partir de la promulgación del decreto, del sistema de colonato, así como de cualquier otra forma de prestación de

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

servicios personales gratuitos y la condonación en favor de los trabajadores de todas las deudas provenientes de obligaciones personales garantizan la incorporación del trabajador campesino al régimen jurídico-social de la Nación, con todos los derechos reconocidos por la ley. Al declararse que los campesinos sometidos a régimen feudalista serán "propietarios de las parcelas que actualmente poseen y trabajan" (Art. 78), se afirma, al igual que en el artículo 7 del decreto de nacionalización de las minas, la ocupación inmediata de los bienes expropiados y se evita la incertidumbre que paralizó a la agricultura cuando se comenzó a hablar seriamente de la reforma agraria. En efecto, durante los meses que precedieron la firma del decreto la producción prácticamente se interrumpió a causa de la falta de seguridad experimentada por los terratenientes y los campesinos. La ocupación inmediata permitirá que la producción agrícola no sufra un descenso vertiginoso, a reserva de que a su debido tiempo se legalice totalmente la posesión de la tierra.

Uno de los renglones más importantes del decreto es el que se ocupa del pago de las expropiaciones y de la redención de la deuda agraria. Este capítulo forma parte de un problema que analíticamente debe considerarse, junto con la organización del crédito agrario, como el problema del financiamiento de la Reforma.

El pago de las expropiaciones se hará como sigue: las expropiaciones serán pagadas, en su valor catastral vigente, en la proporción que corresponda a la parte afectada, con Bonos de la Reforma Agraria, no negociables y transferibles sólo en caso de sucesión, que devengarán un interés no capitalizable del 2% anual en el término de 25 años (Art. 155). En la redención de los bonos se dará preferencia al Banco Agrícola de Bolivia y a los acreedores menores sobre los mayores, y su pago se garantiza por la garantía solidaria de los campesinos, con sus cosechas, ganado e instalaciones industriales y, subsidiariamente, con la garantía del Estado (Art. 156). Los bonos tienen poder liberatorio para la cancelación de las deudas hipotecarias contraídas en el Banco Agrícola de Bolivia sobre las

## LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

propiedades afectadas; para el pago de los impuestos rezagados sobre la propiedad expropiada y para la adquisición de tierras del Estado en las zonas colonizables, dentro de las limitaciones establecidas para los diferentes tipos de propiedad (Art. 157).

Cuando en el pasado se habló de la existencia de un problema agrario en el país, uno de los argumentos favoritos de los terratenientes consistió en señalar que extensiones vastísimas de las tierras orientales se hallaban en estado virgen y que si los indígenas en verdad deseaban tierras no tenían sino ir a ellas, trabajar y gozar de sus beneficios. Si tal simplificación del problema tiene algún fundamento queda abierta la posibilidad, a los terratenientes expropiados, de utilizar los Bonos de la Reforma Agraria para la adquisición de tierras del Estado que permanecen ociosas.

En lo referente al pago de las dotaciones se establece que los campesinos beneficiados con la dotación de tierras, abonarán por ellas el importe de su valor catastral en el término de 25 años, computables a partir de la fecha de su posesión (Art. 159). El plazo de 25 años para liquidar las dotaciones, en opinión del autor, es excesivamente corto, sobre todo si se toma en consideración que la agricultura boliviana está sujeta a contingencias muy acentuadas: heladas, sequía, plagas; y que el bajo nivel técnico donde se desarrolla la agricultura hace imposible reducir o controlar muchos de estos riesgos. No obstante, si por desgracia se presentan varios años de malas cosechas podrá acudir al recurso de decretar plazos de moratoria.

El financiamiento de las necesidades de la nueva agricultura se hará recurriendo al crédito agrícola "supervisado". La Subcomisión Financiera elaboró antes de la promulgación del decreto un estudio y proyecto de ley para la formación de un banco de crédito agrario supervisado, y del éxito de este banco depende en gran parte la solución del problema agrario y el logro de las metas de la reforma. Pero el financiamiento del banco agrario representa un problema de solución difícil. Si sólo se tratara de obtener bolivianos



## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

podría acudir —pese a la estabilización— a un crédito del Banco Central, pero el problema es más complicado puesto que cualquier mejora en la técnica agrícola depende de la importación de fertilizantes, y de equipo ligero y pesado; y en cada caso, será necesario disponer de divisas.

Se ha estimado que con un mínimo de 5 millones de dólares sería posible importar el equipo y los materiales necesarios para cubrir a corto plazo el déficit alimenticio del país. Cuando se disponga de tales recursos se mejorarán las condiciones de la agricultura altiplánica recurriendo principalmente a la implantación de mejores prácticas agrícolas: abonos, semillares mejoradas, uso de mejores implementos agrícolas; mientras en el Oriente se mecanizará la agricultura estableciendo grandes empresas agrícolas administradas por particulares pero bajo la supervisión del Estado.

El estudio de las posibilidades de aumentar la producción agrícola en Bolivia resulta prematuro por el momento y merece un estudio detallado que será objeto de un artículo aparte.

### *V. Repercusiones internacionales de la reforma agraria boliviana*

Las Naciones Unidas y varios de sus organismos especializados —UNESCO, FAO, OIT— enviaron a principios de 1952 a un grupo de técnicos —la llamada Misión Andina Indigenista— a que estudiara la forma de mejorar las condiciones de vida de los indígenas del altiplano andino. El problema más grave de esta región es el alto grado que ha alcanzado la concentración de la propiedad de la tierra. En este informe también se establece claramente la gran similitud cultural, política, económica y social que existe entre los indígenas de los países estudiados.

La reforma agraria de Bolivia provocará, sin duda, graves inquietudes entre los campesinos de Perú y del Ecuador. Si los gobiernos de estos países toman en cuenta lo sucedido en Bolivia, quizá puedan aliviar la situación actual de los indígenas del altiplano

## LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

mediante la adopción y aplicación de medidas graduales de redistribución de la tierra; por ejemplo, el fraccionamiento voluntario de los latifundios y su venta a las comunidades indígenas; la abolición de servicios gratuitos; la dotación de crédito agrícola adecuado, etc.

Si, por el contrario, desconocen que en Bolivia el latifundio ha recibido un golpe mortal y que el indio boliviano está en camino de lograr su emancipación, no harán sino tratar de sofocar una presión social incontenible a la que ha sido añadido un factor catalítico muy activo.

Entre las causas que hicieron posible la reforma agraria de Bolivia citamos a la revolución agraria mexicana. En México se demostró por primera vez que un país predominantemente indígena inspirado por el principio de que la tierra debe ser de quien la trabaje podía convertirse en el amo de su propio destino. La hazaña de México y el sorprendente desarrollo económico, cultural, político, artístico, etc., que sucedió a la Revolución son conocidos en toda América del Sur, y muy especialmente en los países indoamericanos. Pero México está muy lejos de los Andes y su influencia sólo se deja sentir entre grupos reducidos de intelectuales. Además, los efectos de la Revolución Mexicana y de la consecuente emancipación del indio en la consolidación política del país y en la edificación de una cultura propia casi no se han estudiado y no se conocen en el exterior. Pero el caso de Bolivia no es el mismo. La existencia de fronteras nacionales no ha logrado borrar las afinidades tan hondas en lo que al fin y al cabo constituye una sola región geográfica. La reforma agraria ya ha iniciado un desequilibrio institucional que tenderá a acentuarse a medida que se hagan presentes las otras manifestaciones que la acompañan. Además, Bolivia está enclavada en el centro del Continente y este factor geográfico, que en el pasado contribuyó a su aislamiento, puede también operar a la inversa y convertir al país en un centro de irradiación y difusión de ideas e instituciones.

## EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Es indudable, entonces, que lo sucedido en Bolivia tendrá una influencia determinante en los otros países andinos. Es de esperar que la necesidad de la reforma se acepte como parte de una política sana e inteligente y no tenga que imponerse al elevado costo que tuvo en México y en Bolivia.