

REALIZACIONES Y PROBLEMAS DE LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

Giuseppe Barbero *

(Italia)

I. INTRODUCCIÓN

Ambiente económico

Sin pretender presentar un panorama extensivo de la economía de Bolivia —tema que ha sido abarcado por un estudio reciente de la CEPAL¹— se mencionan a continuación algunos hechos que pueden arrojar luz sobre la situación boliviana y que ayudan a comprender las dificultades que han obstruido el desarrollo agrícola y retrasado la ejecución de la política de reforma agraria.

La historia económica boliviana demuestra claramente —y sobre este punto no difieren ni los historiadores ni los economistas— que las fortunas y desgracias del país han estado siempre ligadas a las exportaciones de minerales: la plata en los primeros cincuenta años de la República; el estaño después de 1910. Entre los periodos dominados por estos dos minerales, las exportaciones de quina y goma también contribuyeron a un marcado aumento de los ingresos del país.

Esta dependencia del mercado extranjero, junto con el alto grado de monoproducción, han expuesto a la economía boliviana a fluctuaciones económicas muy serias, debido a las variaciones de precios o a las drásticas reducciones en las cantidades solicitadas por los países importadores. En los últimos cincuenta años, las exportaciones de estaño han representado un promedio de 70 a 75 % del total de las exportaciones bolivianas y, por lo tanto, constituyeron el motor de toda la economía del país. Este hecho queda demostrado en mayor medida si se considera que, por lo menos el 20 % de las exportaciones totales, está constituido por otros minerales de importancia secundaria, cuya posición en el mercado internacional es muy inestable. Los ingresos provenientes de las exportaciones sirven para financiar la compra de alimentos, que alcanzó hasta un 40 % de las importaciones totales, y de materias primas y equipo para las industrias manufactureras. Para destacar aún más la importancia del comercio extranjero

* Muchas ideas presentadas en este estudio han surgido de discusiones, que el autor tuvo el privilegio de sostener con el Dr. Antonio García, Representante de la Fao en Bolivia; con los señores ingeniero Marco Antonio Durán y Dr. Riad El Ghonemy, funcionarios de la Fao y expertos en asuntos relacionados con reformas agrarias; con el Dr. Remberto Rojas González, de Bolivia, y con numerosos profesores universitarios y funcionarios del gobierno boliviano. El autor asume la responsabilidad de los juicios emitidos en este trabajo y agradece la ayuda recibida de las personas mencionadas.

¹ Véase: Comisión Económica para América Latina, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico*, IV: *El desarrollo económico de Bolivia*, México, 1950.

(importaciones y exportaciones) se puede agregar que cerca del 30 % del presupuesto nacional depende de los impuestos aduanales y de otros gravámenes fijados sobre las mercaderías importadas y, en una escala mucho menor, también sobre las mercaderías exportadas.

El volumen de las exportaciones de minerales llegó a su cúspide a fines de la década de los años veinte, seguida por un brusco descenso durante los años de la depresión y una rápida recuperación como resultado de la segunda Guerra Mundial. Desde entonces, y especialmente a partir de 1950, las exportaciones han sufrido un descenso casi continuo hasta el punto en que, medidas por medio de los precios estables de 1950, en 1956 representaron solamente un 75 % de las exportaciones totales de 1929.

Desde la Gran Depresión, Bolivia se ha visto afectada por un movimiento inflacionario originado en la tremenda mengua de sus divisas. Los gastos de la Guerra del Chaco, el financiamiento de los déficit gubernamentales a través de préstamos provenientes del Banco Central y la fuga de capitales, han contribuido a mantener la inflación y aun a agudizarla dentro del panorama económico. Después de la Revolución de 1952, la tendencia de alza en los precios fue grandemente acelerada, como se evidencia en los índices del costo de vida en la ciudad de La Paz, que subieron de 100 en 1953 hasta 3 800 en 1959.² La precaria situación de las finanzas gubernamentales puede destacarse por el hecho de que prácticamente el 30 % del presupuesto nacional, en los últimos años, ha sido cubierto por la ayuda norteamericana.

Además, otros estudios efectuados por la CEPAL demuestran que el ingreso nacional (estimado en términos reales, tomando como base el dólar de 1950) estaba, en 1955, más o menos al mismo nivel que en 1950, después de un descenso considerable durante 1953-1954. No se ha podido disponer de estimaciones para el año 1955 y siguientes; pero las informaciones sobre el estado de las principales actividades económicas (minería y agricultura) indican que, en general, el nivel de producción se ha mantenido estático. Si bien la agricultura se ha beneficiado en los últimos dos años con mejores cosechas y un aumento del área cultivada, la minería ha sufrido otro descenso, producido no sólo por el progresivo agotamiento de las minas, sino también por el menor rendimiento de la mano de obra. Se calcula que durante el año 1958, debido a las numerosas huelgas, el número promedio de días trabajados en las minas osciló de 130 a 140 por obrero. A consecuencia de ello, la producción declinó hasta en un 26 %. Mientras tanto, la población ha aumentado continuamente en un promedio de 1.2 a 1.4 %.

Debido a la falta de datos sobre el ingreso nacional, es difícil deter-

² Ningún otro país latinoamericano ha sufrido una inflación similar en el mismo periodo. El que más se aproxima es Chile, con un aumento en el costo de vida de nueve veces en la ciudad de Santiago, durante el periodo 1953 a 1959.

minar las fluctuaciones que ha tenido el ingreso *per capita*. Las tendencias de producción y población parecen indicar que se ha producido un pequeño descenso en el ingreso *per capita*. Si recordamos que Bolivia tenía en 1950 un ingreso *per capita* de \$ 82, comparado con \$ 96 de Paraguay, \$ 125 del Perú, \$ 215 de Colombia, \$ 308 de Chile y \$ 575 de la Argentina, fácilmente se aprecia la difícil situación económica del país.

Las inversiones son imprescindibles en todos los sectores de la economía. Las viejas instalaciones mineras necesitan renovación, la industria del petróleo necesita nuevo equipo, así como también las industrias manufactureras establecidas en la década de 1920; la tecnología moderna es casi desconocida en el sector agrícola. Sin embargo, la mayor parte de las deudas del gobierno (con acreedores extranjeros) son elevadísimas, llegando a representar el 50 % del presupuesto nacional en 1959.

Política de estabilización

La rápida espiral inflacionista de 1955 y 1956 hizo que el Gobierno —aconsejado por los expertos del Fondo Monetario Internacional y del Gobierno de los Estados Unidos— adoptase una severa política de estabilización, a través de medidas monetarias, fiscales y también comerciales.

Este estudio no tiene por objeto describir semejantes medidas de estabilización, ni tampoco comentar hasta qué punto han tenido éxito o no. Sin embargo, parece necesario hacer una breve relación del impacto del programa de estabilización en la agricultura, puesto que las posibilidades de fortalecer la reforma agraria en Bolivia y de acelerar su desarrollo están en gran parte condicionadas por las restricciones presupuestales originadas en dicho programa de estabilización.³

Las medidas de estabilización parecen haber producido, hasta ahora, efectos favorables y desfavorables en la agricultura: entre los primeros cabe destacar el regreso a condiciones de mercado más normales, ofreciendo gran estímulo al aumento de producción y a la adopción de la tecnología moderna. Entre los efectos negativos se encuentran la disminución de recursos en las obras de desarrollo (colonización en las regiones tropicales y semitropicales, proyectos de irrigación en el Altiplano, en los Valles y en el Oriente, mejora de transportes, facilidades de mercado, etc.),

³ Cerca del 50 % de la deuda es en dólares. La deuda consolidada interna sólo representa una pequeña proporción del total. Desde fines de 1956 se estableció la política de estabilización monetaria basada, en términos generales, en la libertad de comercio, el tipo único de cambio internacional, la supresión de las importaciones y exportaciones a precios subvencionados, la reducción y racionalización de los impuestos de importación, la eliminación de las exenciones fiscales a importaciones de empresas públicas descentralizadas, la restricción del gasto público y de la oferta monetaria por la vía del crédito al sector fiscal (por parte del Banco Central de Bolivia), la regulación de las relaciones con la Minería Nacionalizada y con otras empresas de economía estatal, el presupuesto público sin financiamiento inflacionario, la supresión de los controles directos de precios y la regulación de la cartera bancaria.

y la drástica reducción en los créditos agrícolas a las cooperativas y a los agricultores individuales.

Antes de 1956, la existencia de un sistema de cambios múltiples y de subsidios al consumo, creó una situación muy artificial que favoreció sólo a ciertos sectores de la población. Las materias primas para la industria manufacturera así como las mercaderías manufacturadas en el exterior podían importarse a precios extremadamente bajos, debido a la gran diferencia entre el cambio del dólar del mercado libre y el oficial. Se asignaban "cupos" para la adquisición de alimentos y mercaderías de consumo con precios subvencionados. Se mantenía también un costoso sistema de "pulpería barata" para los obreros de las minas y fábricas. El resultado fue el desarrollo de la producción interna de bienes de consumo destinados principalmente a la exportación clandestina. Los agricultores, aparentemente favorecidos por precios libres de los productos agrícolas (con excepción del trigo importado a través de la ayuda norteamericana para compensar la escasez de alimentos después de la Revolución), en realidad no tenían ningún incentivo para producir, debido a la escasez de artículos de consumo que necesitaban. Muchos campesinos, liberados de las trabas feudales seculares, dirigieron su atención a actividades de contrabando y mercado negro. Se establecieron gran número de cooperativas ficticias que tenían como único objeto beneficiarse con la distribución de "cupos" con los cuales se podía hacer un comercio lucrativo. Estas cooperativas han desaparecido con la eliminación del sistema de cambios múltiples.

El establecimiento del comercio libre, la abolición de los subsidios y las restricciones en el sistema de "pulpería barata" para los obreros de las minas y de los ferrocarriles, produjeron un aumento general de precios que, sin embargo, fue controlado por la disponibilidad de mercaderías en el mercado.

Las inversiones efectuadas en la región de Santa Cruz, en años anteriores y con la ayuda de fondos norteamericana, hicieron posible el cultivo de nuevas tierras y una expansión bastante rápida de la producción. En las antiguas regiones agrícolas, particularmente afectadas por la reforma agraria, los agricultores pequeños y medianos se mostraron nuevamente interesados en incrementar la producción agrícola. En primer lugar, porque la mejor distribución de los ingresos por el trabajo agrícola, como consecuencia de la reforma agraria, y la aspiración de elevar el nivel de vida fomentado por los sucesos revolucionarios, actuaban en favor de una demanda mayor de productos de consumo diferentes de los alimentos. En segundo lugar, desaparecieron las alternativas de otras fuentes de ingresos puesto que las actividades del comercio ilícito fueron desplazadas por el comercio libre y escaseó la ocupación de mano de obra en las minas y las industrias manufactureras por la crisis de la estabilización.

Al darse prioridad a los objetivos de estabilización, las posibilidades para la inversión pública y privada se vieron gravemente reducidas. En consecuencia, sólo se alcanzó un progreso muy modesto en los sectores que podrían haber contribuido al desarrollo agrícola. Los proyectos gubernamentales de colonización no pudieron ponerse en práctica y la iniciativa individual o cooperativa en este campo no contó con ayuda financiera o técnica suficientemente amplia. Como consecuencia inevitable de tal estado de cosas ocurrió, en muchos casos, una pérdida considerable de recursos humanos y naturales. También sufrió trastornos el fomento de la irrigación, puesto que solamente se llevaron a cabo dos proyectos (los cuales ya estaban en marcha). Se calcula (tal vez con un poco de optimismo) que actualmente los servicios de riego cubren unas 40 mil hectáreas; pero el programa que es objeto de estudio en el Departamento de Riegos del Ministerio de Agricultura, contempla la posibilidad de más de 230 mil hectáreas. Finalmente, podemos mencionar que sólo se ha destinado una suma irrisoria para el crédito agrícola, destinado a mejoras territoriales (por ejemplo, la utilización de pequeñas reservas de agua) a mecanización y a la introducción de técnicas modernas en la antigua región agrícola.

En estas circunstancias, el plan de reforma agraria se llevó a cabo únicamente como un proceso de redistribución de tierras, con personal y equipos limitados y en condiciones de precaria coordinación entre los diversos servicios públicos. Por lo tanto, no es de extrañar que, después de siete años, todavía sea difícil determinar el impacto real del programa de reforma agraria en el desarrollo agrícola del país.

II. SITUACIÓN ECONÓMICA DE LA AGRICULTURA

Problemas básicos

La agricultura en Bolivia representa el 30 % de la producción nacional neta y ocupa un 65 % de la población activa. La mayor parte de las personas ocupadas en agricultura pertenecen a la población indígena (cerca del 85 % en 1950) que se caracteriza por un alto índice de analfabetismo y por el hecho de que solamente una pequeña proporción (6 % de acuerdo al censo de 1950) habla español además del idioma nativo.⁴

Con excepción de unas cuantas propiedades de tipo progresista en Los Valles y en la región de Santa Cruz, la tecnología moderna es casi desconocida en la agricultura de Bolivia. Los campesinos del Altiplano continúan cultivando con arados de madera, no usan fertilizantes y la calidad de semillas empleadas es muy pobre. En la misma región el nú-

⁴ Sin embargo, la proporción ha aumentado sensiblemente en los últimos años como efecto de la política de educación fundamental seguida por el Gobierno.

mero de ovinos y llamas es demasiado grande para permitir una explotación racional de los agostaderos. Por lo tanto, la productividad de estos animales es extremadamente baja y sus productos de mala calidad.

Todo el sector agrícola se caracteriza por una bajísima productividad. De acuerdo con las estimaciones efectuadas por la CEPAL en 1955, el producto neto por persona activa era de \$ 119, correspondiendo a la agricultura solamente $\frac{1}{4}$ del producto neto por persona activa empleada en otros sectores de la economía. También se estimó que la productividad de la mano de obra en la agricultura era de sólo 25 % de la global registrada en América Latina.

La carencia de medios adecuados de transporte es un gran obstáculo para el desarrollo del mercado interno y para la integración de las diversas regiones del país. En este campo, se ha logrado cierto progreso con la terminación de la carretera que une las ciudades de Santa Cruz y Cochabamba y con el camino de La Paz a las tierras potencialmente productivas de Yungas. Esta última vía continuará hacia el Norte hasta alcanzar las llanuras del Alto Beni, extensas praderas que actualmente son utilizadas de modo parcial para ganadería. Pero si bien estos caminos son muy importantes para el desarrollo de los recursos inexplorados en las regiones tropicales y semitropicales, son de poco beneficio directo para la antigua región agrícola del Altiplano y de Los Valles. En estas regiones, los campesinos son víctimas de la fuerte presión económica de los comerciantes al por mayor, que a menudo adquieren los productos (especialmente trigo y papas) antes de la cosecha o los obtienen a base de trueque, sistema muy desventajoso para los campesinos. Campesinos del Altiplano o de las Serranías, que viven en regiones muy distantes a los centros de consumo, se ven obligados a hacer largos viajes, que duran de dos a tres meses, con sus recuas de llamas, para cambiar sus escasos productos (lana, queso, etc.) por otros productos de consumo (papas, maíz, etc.).

La falta de almacenes somete anualmente a los productores, incluyendo las fincas comercializadas, a grandes riesgos debido a las fuertes fluctuaciones de los precios.⁵ Las fluctuaciones de precios están determinadas no sólo por las buenas o malas cosechas, sino también por la interacción no controlada de productos alimenticios de otros países.

Los servicios del Gobierno en la agricultura están muy limitados como lo prueba el hecho de que el Ministerio de Agricultura recibe menos del 0.06 % del presupuesto del Gobierno nacional. Este porcentaje se eleva a 1.3 si se suman las asignaciones de otros servicios relacionados con el sector agrícola (servicio de reforma agraria, colonización, cooperativas). El Servicio Agrícola Interamericano desempeña importantes funciones, especialmente en los sectores de investigación y extensión, supervisión de

⁵ De 1958 a 1959, el precio de las papas recibido por los productores sufrió un brusco descenso: de 60 mil a 24 mil bolivianos por 100 lbs.

créditos y servicios reembolsables (fondo de maquinarias, distribución de semillas, pesticidas, fertilizantes, etc.). La actual estructura de los servicios públicos para la agricultura, para que pudiera funcionar bien, necesitaría de un nivel de coordinación mucho más alto del que se ha podido obtener hasta ahora.

En 1955, una misión de asistencia técnica de la FAO estudió el problema de la reorganización de tales servicios con vistas a acelerar el desarrollo agrícola y presentó recomendaciones específicas.⁶ Los expertos de la FAO, desde entonces, han prestado gran atención al problema. En ésta y en las siguientes se destacarán solamente aquellos aspectos que están más ligados a la reorientación de la política de reforma agraria y a los pasos que tiendan a su efectiva implantación.

Debido al carácter predominante de la agricultura y la amplitud con que fue concebida la reforma agraria, esta medida ha producido cambios fundamentales en la estructura social del país. La antigua estructura, basada en relaciones feudales, fue irrevocablemente desbaratada por la Revolución de 1952 y el principal problema de los años subsiguientes fue la construcción de un nuevo tipo de sociedad. El número de familias afectadas por la reforma agraria, se calcula aproximadamente en 400 mil, abarcando más de 23 millones de hectáreas que representan el 70 % de la área agrícola y forestal, de acuerdo con el censo de 1950.⁷

Las estimaciones anteriores excluyen las tierras que estaban en poder de las comunidades indígenas, a pesar de que éstas tendrán también que cumplir con las disposiciones de la ley; las tierras fiscales en las regiones tropicales y semitropicales, y las cultivadas por propietarios pequeños y medianos antes de 1952. Han sido afectadas todas las tierras explotadas bajo el sistema feudal del colonato y de arrendamiento y aparcería, sin atender a la extensión de la propiedad, y las propiedades que empleaban jornaleros asalariados, cuya extensión superaba los límites especificados por la ley.

El proceso de redistribución de la tierra no fue ordenado. Los campesinos, deseosos de ejercer sus nuevos derechos y tal vez escépticos de que el Gobierno revolucionario se mantuviera en el poder, se anticiparon en muchas regiones a la ley de reforma agraria y tomaron posesión de la tierra. Al hacerlo, alcanzaban ante todo, una aspiración de libertad social sentida desde mucho tiempo atrás y expresaban su resentimiento contra los terratenientes. Las tierras quedaron prácticamente sin cultivar en los siguientes dos años, y los campesinos consumieron todo lo que tenían a su alcance. Por su parte, los terratenientes, a pesar de que la reforma agraria

6 Véase FAO, informe al Gobierno de Bolivia sobre "la planificación y la reorganización de las instituciones y servicios para el fomento agrícola", Roma, 1958.

7 Para darse cuenta de la importancia económica de la extensión de tierra afectada, debe recordarse que sólo una fracción muy pequeña del suelo es cultivada (1.5 %). La superficie restante son rastos, terrenos baldíos, bosques y laderas de montaña con escasa significación económica.

les reconocía ciertos derechos, no quisieron o no pudieron continuar sus actividades agrícolas, de modo que cuando las condiciones se normalizaron, los campesinos se encontraron sin ninguno de los medios de producción que, en parte por lo menos, bajo la antigua estructura de propiedad, les eran proporcionados por los propietarios. El descenso de producción en los años 1953-55 y la difícil recuperación de los años subsiguientes se debieron principalmente a las circunstancias mencionadas con anterioridad y no tanto al mal tiempo o al hecho fundamental de que la nueva estructura social, que reemplazaba a la antigua, no hubiera sido todavía debidamente establecida. Los principales objetivos de una política de desarrollo agrícola en el futuro deben descansar en el reforzamiento de los servicios del gobierno en todos los sectores (distribución de títulos de propiedad, educación, extensión agrícola, crédito, cooperativas) y la creación de nuevas instituciones locales.

Cooperación y reforma agraria

Desde el punto de vista ideológico, la organización cooperativa se considera como un instrumento importante en el desarrollo económico y social de Bolivia. La Ley de Reforma Agraria de 1953 considera la organización cooperativa como base del proceso de redistribución de tierras y como su continuación lógica. La Ley de Cooperativas recientemente dictada (1958), tiende al desarrollo de este tipo de organización en todas las actividades económicas hasta un punto tal que sus promotores hablan de construir un sector cooperativista junto con los sectores público y privado.

El gobierno de Bolivia creó en 1959 el Consejo Nacional de Cooperativas con su correspondiente oficina ejecutiva, la Dirección Nacional de Cooperativas, con el propósito de desarrollar, asistir y controlar la organización cooperativa. Ello constituye un serio intento de romper con las tristes experiencias del primer periodo del gobierno revolucionario, en el cual se organizaron una serie de cooperativas con el único fin de adquirir mercaderías importadas a tipos de cambio preferenciales. Solamente en el Departamento de La Paz, se registraron 286 cooperativas con 31 301 campesinos afiliados. El gobierno que no estaba preparado para afrontar un aumento tan rápido, no pudo ejercer un control efectivo ni prestar la ayuda técnica o administrativa necesaria a las nuevas organizaciones. Con la eliminación de los "cupos" las cooperativas prácticamente desaparecieron, puesto que por varias razones (bajo nivel cultural, confusión de los principios de cooperativismo, falta de fondos, falta de confianza entre sus miembros, etc.) no pudieron afrontar las responsabilidades inherentes al verdadero fin del cooperativismo.

Actualmente se consideran las cooperativas agrícolas de varios tipos (de acuerdo con las tradiciones locales y sus necesidades) como la mejor

solución tendiente a organizar a los nuevos propietarios, con el objetivo a largo plazo de llegar a la utilización colectiva, por lo menos en parte, de la tierra que pertenecen a las cooperativas.

La objeción a tal planteamiento teórico radica en los escasos recursos financieros disponibles, que impedirán el financiamiento de la nueva organización, como sería necesario. Por lo tanto, se afirma que crearán entre los campesinos, como es evidente, un sentimiento de desesperanza que no conduciría a la expansión y consolidación del sistema cooperativo.

A fines de 1959 sólo siete cooperativas agrícolas pudieron cumplir plenamente con los requisitos de la Ley de ese año en virtud de que a mediados de 1959 fue organizada la Dirección Nacional de Cooperativas. En esa fecha estaban en proceso de legalización otras 104 organizaciones. Algunas de ellas tienen como objetivo único la comercialización de ciertos productos como el arroz y el tabaco de la región de Santa Cruz; otras persiguen la colonización otorgando a cada miembro una parcela para cultivo individual, y las menos tienen objetivos de más largo alcance (producción y comercialización). Estas últimas —sobre las que se hizo referencia anteriormente— se encuentran en los sectores establecidos por la Misión Andina en Pillapi y Playa Verde y son las únicas que han recibido ayuda técnica, financiera y administrativa.

El personal de la nueva Dirección General de Cooperativas estaba compuesto a fines de 1959 por 64 personas con domicilio en La Paz y por 20 personas destacadas en el campo, reclutadas entre los mejores profesionales. Aun cuando los sueldos del personal están por encima del nivel general, como tienen que hacerse cargo del movimiento cooperativo de todo el país, semejante nivel está situado por debajo de los grandes alcances de la tarea.

La ley de cooperativas promulgada en septiembre de 1958 —perfectamente bien concebida— tiende a agrupar las cooperativas en federaciones de 2º y 3º grado, teniendo como centro un banco de crédito cooperativo. Este banco, sin embargo, no ha sido organizado todavía en virtud de que existen dificultades para encontrar localmente una fuente adecuada de financiamiento. La organización del banco es en verdad el problema más importante y urgente por resolver puesto que las primeras cooperativas desempeñan un papel estratégico creando el ambiente psicológico favorable para este tipo de organización. Los recursos financieros que actualmente se dedican a créditos agrícolas son inadecuados para cumplir el propósito antes mencionado y, además, el proyectado banco de crédito cooperativo debe llenar un campo de actividades que excede con amplitud al financiamiento agrícola, ya que la organización cooperativa debe implantarse, según la aspiración legal, en los demás sectores de la producción, de los servicios y del consumo.

Independientemente de la posibilidad de extender el movimiento

cooperativista a todos los sectores de la economía, es necesario hacer algunas observaciones sobre la conveniencia de un trato especial a las cooperativas agrícolas, poniendo énfasis en la simplificación de los procedimientos de legalización y de control administrativo de las cooperativas en operación. El bajo nivel cultural de los campesinos y la dispersión de las cooperativas agrícolas en un vasto territorio son factores determinantes que aconsejan la implantación de procedimientos sencillos y ágiles.

El movimiento cooperativo, tal como está proyectado en la última ley, lesiona la posición de las instituciones establecidas durante el primer periodo de la Revolución. Los sindicatos campesinos han mantenido un gran poder político y administrativo y sus dirigentes ven con suspicacia la nueva organización de cooperativas o, cuando no se muestran opuestos a sus principios, tratan de ejercer control sobre ellas por razones de tipo político. Como solución práctica a este problema se encarga con frecuencia la organización de cooperativas a los dirigentes sindicales en sus respectivas comunidades, previos instrucción y adiestramiento acerca de los principios y prácticas del cooperativismo. La tensión política que todavía existe en el país es un obstáculo a tal solución.

La Ley de Reforma Agraria reconoce que son tierras propiedad de las cooperativas las siguientes: *a*) aquellas asignadas a los campesinos que se unen para obtener la tierra, mejorarla y colonizarla; *b*) las tierras de propietarios pequeños o medianos que unen sus propiedades para formar el capital social de la cooperativa; *c*) la tierra distribuida a los ex colonos que se decidan a explotarla en forma cooperativa; *d*) la tierra que pertenece a cualquier otro tipo de sociedad cooperativa. Pero desde el punto de vista estrictamente legal, aun las cooperativas que están en operación no existen, y ésta ha sido una de las causas de retraso en la distribución de títulos de propiedad.

Se afirma también que las cooperativas pueden desempeñar una función importante reajustando la organización tradicional de las comunidades indígenas, conforme al espíritu y expectativas de la nueva estructura social, meta de la Revolución. Las comunidades indígenas, en su *status* actual, son el resultado de la evolución registrada en los antiguos grupos de familias que, durante el periodo colonial, recibieron títulos de propiedad comunal de tierras. Dentro de estas comunidades pueden encontrarse, con cierta frecuencia, las formas primitivas de cooperación, como el "ayni", que consiste en efectuar en forma colectiva ciertas operaciones agrícolas. Pero, por lo general, la tierra ha sido explotada individualmente y, a través de los años, se ha efectuado una distribución muy desigual de los recursos existentes. Hasta ahora, la reforma agraria no ha sido implantada en las comunidades indígenas debido a que el texto legal ha suscitado controversias que exigen el estudio de reglas para su interpretación y la promulgación de un decreto especial para afrontar los diversos

problemas que se presentan en esas comunidades. En esto ha habido la ventaja de permitir concentrar el limitado personal y equipo de los servicios de reforma agraria para hacer cumplir la ley en las tierras de pertenencia privada. Sin embargo, el problema existe y es necesario encontrar una solución para superar las diferencias de clases que se han desarrollado entre los miembros de las comunidades, algunas de las cuales se mantienen en una posición similar a la de los colonos de las propiedades feudales. Una posible solución sería la de convertir la ilógica distribución de tierras que actualmente prevalece en una explotación de tipo cooperativista.

Crédito agrícola y reforma agraria

El crédito agrícola está a cargo del Banco Agrícola de Bolivia, pero su operación, que era inadecuada desde el pasado para satisfacer las necesidades del desarrollo agrícola, es actualmente casi insignificante debido a la inflación y a las restricciones de crédito impuestas como resultado de la política de estabilización.

En 1955 se inició un plan de créditos supervisados con fondos rotativos provenientes del Servicio Agrícola Interamericano (SAI) cuya División de Crédito Supervisado se incorporó al Banco Agrícola de Bolivia. Desde entonces, el Banco se ha concretado principalmente a efectuar operaciones con fondos suministrados por el SAI; los préstamos se recomiendan por la División de Crédito Supervisado, pero la responsabilidad de las operaciones corresponde al Banco Agrícola. Éste debe cubrir las pérdidas y asimilar las ganancias, si las hay, en el fondo de rotación. Ésta ha sido otra causa de la merma en los escasos recursos propios del Banco.

Durante el periodo de 1955 a 1958 las actividades de la División de Crédito Supervisado comprendieron 6 440 préstamos por un valor total de más de 21 millones de bolivianos;⁸ se pagaron totalmente 4 288 préstamos hasta fines de 1958 y en la misma fecha el importe de los préstamos vencidos llegó a 12 285 millones de bolivianos. Se dio prioridad a préstamos para operación (40 % de los fondos totales prestados) y a préstamos para compra de maquinaria y mejora de pastos. Se facilitaron también otros préstamos bajo el control de la División de Crédito Supervisado, aunque con fondos provenientes directamente del Banco Central, a dos ingenios azucareros y a una compañía algodonera. Por fin se vendieron a crédito maquinarias por valor aproximado de 4 mil millones de bolivianos pertenecientes al SAI por intermedio del Banco Agrícola de Bolivia.

Esos préstamos se concedieron a un plazo máximo de tres años, de acuerdo con las normas establecidas por la política de estabilización, a un interés promedio de 10 % anual (en Bolivia el interés comercial fluctúa entre el 22 y el 27 %) y con garantía hipotecaria y de cosechas.

⁸ A fines de 1959 el tipo de cambio era Bs. 1 mil por Dls. 1.

El hecho de que el crédito supervisado sea actualmente el único al alcance de los agricultores —la nueva clase de terratenientes y los empresarios—, ha contribuido a cambiar un tanto las características de este tipo particular de crédito agrícola en el cual destacan los aspectos comerciales. Por ejemplo, hasta hace poco, los campesinos y cooperativas que no habían recibido los títulos de propiedad de sus tierras no se consideraban sujetos de crédito. Como el número de títulos distribuidos hasta ahora alcanza apenas a 40 mil (incluyendo títulos individuales colectivos) contra un cálculo aproximado de un total necesario de 400 mil, los efectos negativos de la restricción citada son evidentes. Recientemente, la situación ha mejorado algo ya que se acepta como garantía un certificado de que el título está en trámite. Para dar una idea de la diferencia entre la demanda potencial de créditos y las posibilidades actuales, puede mencionarse el hecho de que, en 1958, fueron recomendados 2 177 préstamos, de los cuales 37 correspondían a cooperativas y los restantes a agricultores no asociados. En el mismo año sólo se efectuaron 1 774 préstamos. Además, en el periodo 1955-1958, cerca del 50 % del fondo total destinado a créditos agrícolas se canalizó hacia la Región de Santa Cruz, donde junto con préstamos agrícolas se financiaron unas cuantas plantas de transformación, descuidándose así a los campesinos del Altiplano y Los Valles. Los campesinos se quejan de los procedimientos administrativos, que consideran muy lentos y complicados y fuera del alcance de su nivel cultural. El lapso promedio necesario para la tramitación de un préstamo es de un año, lo cual reduce la eficacia del crédito y lo hace más costoso de lo previsto. Finalmente, diversos sectores expresan la queja de que la supervisión tiene carácter más administrativo que técnico.

En relación con el gran número de agricultores y con la extensión del territorio, el personal de la División de Crédito Supervisado (compuesto de 7 especialistas norteamericanos, 48 técnicos bolivianos y 41 empleados administrativos) tiene a su cargo una tarea muy difícil. Esto explica, en parte, las deficiencias citadas. Sobre todo, se debe recordar que las actividades de crédito supervisado, iniciadas en 1955, han coincidido con las medidas de estabilización, caracterizadas por las restricciones de crédito ya mencionadas y por la tendencia fundamental del gobierno hacia objetivos de estabilidad política y económica, dejando en segundo plano los programas de desarrollo económico (que incluyen el desarrollo rápido de la reforma agraria). Los resultados obtenidos en las explotaciones agrícolas que han recibido préstamos supervisados, en los 4 años pasados, son alentadores. Fue posible, gracias a ellos, la expansión de las zonas cultivadas, el incremento de los ganados y la elevación del nivel de producción. Tales resultados son prueba evidente del papel fundamental que el crédito puede desempeñar en el desarrollo agrícola del país.

III. DESARROLLO DE LA REFORMA AGRARIA POR REGIONES AGRÍCOLAS

En Bolivia existen diversas regiones agrícolas que difieren profundamente. Cada una de ellas presenta problemas peculiares y, por lo tanto, requieren de diferentes enfoques para su solución. En este estudio se hará solamente una breve descripción de tales regiones, tratando de señalar las condiciones físicas y agronómicas que determinaron la estructura de propiedad y de los procedimientos seguidos dentro del programa de reforma agraria.

Altiplano. Cambios socioeconómicos

Es la región más importante, no por su capacidad de producción actual o potencial, sino porque tiene actualmente la mayor densidad de población.⁹ El Altiplano puede definirse como una región intermedia entre los ramales Oriental y Occidental de la Cordillera de los Andes, que cruzan Bolivia de norte a sur. La elevación del Altiplano varía alrededor de 3 800 metros y se caracteriza por su baja precipitación anual, acusa un promedio aproximado de 500 mm. en la parte norte y de 200 a 250 mm. en la parte sur. La temperatura es muy baja, con gran variación entre el día y la noche. Hay frecuentes heladas (especialmente en los meses de abril a octubre) así como granizadas y tormentas de viento prácticamente durante todo el año. La calidad de los suelos varía considerablemente, pero en su mayor parte es pobre, debido principalmente a la continua erosión. Los recursos de agua son limitados por la falta de ríos; aunque tanto los campesinos como los expertos indican que se podría incrementar considerablemente mediante el alumbramiento de aguas del lago Titicaca. Rodeando el Altiplano, están las serranías con una elevación media de 3 800 metros. La agricultura en esas regiones es aún más pobre, puesto que la mayor parte de la tierra solamente se puede utilizar como pastizales para las llamas y ovinos. Para los fines de este trabajo consideramos el Altiplano y las Serranías como una sola región.¹⁰

Hasta la Revolución de 1952 la tenencia de la tierra en el Altiplano estaba integrada por dos formas de organización socioeconómica que aunque distintas entre ellas en lo que respecta a los derechos de propiedad, tenían algunas características sociológicas comunes en relación con la estructura de la comunidad.

La primera forma de organización era "la hacienda", caracterizada por sus relaciones feudales. La tierra se cultivaba por los "colonos" quie-

⁹ Condiciones históricas, que no pueden ser analizadas en este estudio, determinaron la concentración de la población en el Altiplano.

¹⁰ Los departamentos que forman parte de la Región del Altiplano son Oruro (el más típico de todos y que incluye algunos importantes centros mineros), La Paz y parte de Potosí.

nes recibían en compensación por sus trabajos y servicios personales el derecho de utilizar una pequeña parcela de tierra con promedio de una hectárea para su propia subsistencia. El número de días trabajados por semana para el patrón variaba de tres a seis, de acuerdo con la capacidad de trabajo del colono (y de su familia) y de acuerdo con el tamaño de la parcela recibida para uso privado. Las actividades del campesino estaban también limitadas en lo que respecta a la crianza de animales, clase y cantidad de cosechas, etc. La hacienda no era necesariamente un latifundio, es decir, una propiedad grande caracterizada por la ausencia de inversión de capital, sino que también existían haciendas dentro de las propiedades medianas con un sistema mixto de acuerdos de tenencia, mediante los cuales parte de las tierras se explotaban directamente por los propietarios ya fuera o no con la ayuda de campesinos pagados a jornal y el resto bajo el sistema del "colonato". Mientras que el latifundio ha sido expropiado totalmente, las propiedades medianas sólo han sido afectadas en la parte explotada por el sistema de colonato. Si una propiedad grande comprobaba ante las autoridades la existencia de inversiones de capital y de técnicas progresistas de cultivo, se clasificaba como hacienda progresista y era expropiada parcialmente, en forma que conservaba la superficie límite legal, pudiendo continuar sus operaciones con la ayuda de jornaleros. Pero, antes que todo, los colonos recibían la parcela que les correspondía según la Ley de Reforma Agraria. Las propiedades grandes podían ser reducidas a propiedades medianas, cuando el dueño cultivaba directamente su tierra y no había colonato.

El conjunto de colonos de una ex hacienda forman una "comunidad campesina" y, al subdividir la tierra, se han hecho esfuerzos para reducir las diferencias sociales que se habían desarrollado entre los colonos en la antigua sociedad. La Ley de Reforma Agraria establece que, después de establecer las parcelas individuales, por lo menos el 10 % del área total expropiada, debe ser entregada a la comunidad con título colectivo para ser explotada con un sistema cooperativo. La ley establece además que la comunidad¹¹ tiene personalidad legal, es independiente de toda autoridad política y no puede pertenecer a ninguna asociación o federación con otras comunidades. En contraposición a los sindicatos agrícolas, que tienen como finalidad la defensa de los campesinos contra intereses ajenos a la agrupación, el objetivo de la comunidad es promover el bienestar de sus miembros.

El segundo tipo importante de organización socioeconómica es el de las antiguas comunidades indígenas que poseen tierras con un título colectivo emitido durante el periodo colonial y explotadas, por lo general, en forma mixta (uso colectivo de los pastos y trabajo individual en las tierras

¹¹ La ley incluye bajo estos términos tanto a las antiguas comunidades indígenas como a las recientemente creadas en las ex haciendas.

arables). Como se dijo anteriormente, el problema de la nueva distribución de tierras dentro de las comunidades no ha sido todavía solucionado. Sin embargo, esas comunidades han sido afectadas en diversas formas por los cambios originados por la reforma agraria (definición de límites por los jueces rurales, restitución de tierras en poder de las comunidades detentadas de tiempo atrás por medio del fraude legalizado, distribución de tierras a colonos de las ex haciendas pertenecientes a comunidades, abolición de impuestos pagados antes por las comunidades a autoridades políticas o religiosas, etc.). Los problemas especiales relacionados con la reorganización de comunidades se consideran en otra parte de este trabajo (*véase más adelante*).

El Altiplano en gran parte, especialmente en el Departamento de Oruro, no está afectado por los problemas a que da lugar el minifundismo. Lo contrario sucede en la región de Los Valles. En el Altiplano tampoco han surgido problemas de acentuación del número de minifundios en la distribución de tierras llevadas a cabo desde 1952. El tamaño de las parcelas individuales fijadas por la ley, es lo suficiente para permitir, si fuera posible hacerlo, una explotación racional. Sin embargo, en las actuales condiciones de tecnología y disponibilidad de capital, sólo es posible desarrollar un tipo de agricultura muy primitivo y es poco probable que los campesinos, por su escasa capacidad de trabajo, puedan cultivar terrenos más extensos. La gran cantidad de animales (ovinos y auquénidos) criados en el Altiplano, constituye otro renglón de explotación del suelo de menor resistencia y con miras hacia el aprovechamiento de los recursos naturales disponibles, con metas a corto plazo. Se ha observado que las antiguas haciendas, especialmente las situadas en altitudes elevadas, constituían unidades agroeconómicas aceptables y, en consecuencia, que hubiera sido una solución más apropiada la posibilidad de explotar las tierras expropiadas sin división, a través de una organización cooperativa, en lugar de fraccionarlas en pertenencias individuales. En el Seminario para estudiar los problemas de la Reforma Agraria llevado a cabo en la Universidad de Oruro a fines de 1959, se recomendó que en los casos en que el trámite de entrega de títulos de propiedad no hubiese sido completado todavía, se hicieran esfuerzos para aumentar las áreas asignadas para propiedad y uso colectivos a un nivel superior al 10 % especificado en la Ley de Reforma Agraria. Además se recomendó que se dicte una ley para evitar que las tierras otorgadas sean subdivididas.

El impacto de la Reforma Agraria en el Altiplano ha sido más profundo y de mayores consecuencias que en otras regiones del país. El tipo primitivo de economía establecido por el sistema feudal fue, repentina y violentamente, derrumbado por la Revolución y por los hechos posteriores. La organización de sindicatos entre los campesinos, su ingreso a actividades políticas, el sentimiento de liberación social y economía desarrollado

a consecuencia del rompimiento de las cadenas feudales, la introducción de estos elementos dinámicos en las comunidades indígenas que anteriormente tenían muy escasos contactos con el resto del país, ha contribuido a crear un nuevo espíritu y una nueva actitud hacia los problemas diarios y a estimular la necesidad básica de mejoras en los recursos, tanto humanos como naturales.

Si bien la producción agrícola sufrió un descenso en los primeros años de aplicación de la Reforma Agraria, por las razones anteriormente explicadas, las observaciones más recientes indican un considerable progreso hacia un sistema económico y social más dinámico. El efecto de la nueva distribución de ingresos causado por el cambio de tenencia y por el desarrollo de ideales urbanos, ha creado una demanda por artículos de consumo de toda clase (zapatos, bicicletas y aun radios a pesar de la falta de electricidad) y consecuentemente hizo sentir la necesidad de incrementar los ingresos para poder cumplir los nuevos deseos.¹² La educación es, por cierto, una de las necesidades actuales más acentuadas. En reuniones organizadas a fines de 1959 en los centros de la Misión Andina, de Pillapi y Playa Verde, se tuvo oportunidad de escuchar a varios dirigentes de comunidades y de observar el entusiasmo y el profundo deseo de realizaciones educativas.

Estudiando los problemas que los campesinos consideran más urgentes, se tiene la impresión de que la actual lucha entre los dirigentes de las comunidades y los líderes sindicales, y las consecuentes discusiones sobre la necesidad de organizar un verdadero sistema cooperativo (discusión en la cual se mezclan elementos políticos y motivos religiosos) es básicamente la lucha entre hombres que sostienen puntos de vista realistas de construcción de una nueva sociedad sobre la antigua y las que, por el contrario, se sienten preocupadas por los nuevos derechos del pueblo y por conservar sus posiciones. Es la lucha de los que desean derrotar rápidamente la ignorancia y los que temen verse privados de ciertos privilegios, durante el proceso de continuo reajuste requerido por el progreso de la Reforma Agraria en acción, o en el futuro. Los dirigentes comunarios más avanzados solicitan ayuda técnica; crédito para la mecanización, para el desarrollo de pequeños aprovechamientos de agua; ayuda para construir escuelas y poder sostener a los maestros. También solicitan que se explique a todas las personas interesadas (autoridades de sindicatos y miembros de comunidades) los objetivos y principios de las asociaciones cooperativas.

Las actividades de dos centros establecidos en el Altiplano por la Misión Andina constituyen fuentes de demostración progresista. Las comunidades, cada vez en mayor número, desean poder aprovechar los

¹² Las fábricas de calzado y textiles son, actualmente, las dos industrias manufactureras más prósperas en Bolivia.

servicios ofrecidos en ellos: escuelas, talleres de adiestramiento para construcción de muebles simples para escuelas y hogares, servicio médico y de veterinaria, demostraciones y consejos de técnica agrícola. En el Centro de Pillapi, se importaron recientemente ovinos de raza pura para llevar a cabo un programa tendiente a mejorar la ganadería local. Los resultados obtenidos en la producción de lana dan la pauta sobre los efectos que podrían obtenerse en la producción, con un programa extensivo destinado a reducir el número de animales y mejorar la capacidad productiva individual. En las áreas dominadas por estos centros, no solamente existen unas cuantas cooperativas que operan con éxito y envían sus productos al mercado, sino que también los campesinos cultivan colectivamente las parcelas asignadas para campo escolar. Los ingresos obtenidos de la producción colectiva se dedican, por lo general, a mejorar las instalaciones escolares.

Problemas de las comunidades indígenas en el Altiplano

Los cambios que han afectado, a través de la larga existencia de las comunidades indígenas, sugieren una clasificación en dos tipos básicos:

a) El primer tipo consiste en comunidades que han sufrido cambios radicales en su estructura primitiva. El uso individual de la tierra —con gran disparidad en la distribución entre sus miembros— se ha convertido en una regla, con el resultado de que, a pesar de que existe un solo título de propiedad, la tierra está distribuida individualmente. Muchos factores han contribuido a crear esta situación, pero tal vez la explicación más importante haya sido la necesidad de dotar de tierras a las nuevas generaciones, en parte de las comunidades que antiguamente contaban con escasos miembros; otro factor ha sido la usurpación perpetrada por elementos ajenos a la comunidad. Algunos miembros de comunidades, que han llegado a poseer una proporción elevada de tierra cultivable, se han trasladado a las ciudades y hacen cultivar sus tierras a otros miembros de la comunidad, actuando así como propietarios de tipo capitalista. Desde el punto de vista jurídico se ha planteado el problema de si la Ley de Reforma Agraria es adecuada o si, por lo contrario, debe ser modificada para lograr una mejor distribución de tierras dentro de las comunidades. Algunos sostienen, no sin justificación, que la ley actual puede ser aplicada, considerando simplemente a tales miembros —los que poseen grandes superficies de las comunidades como propietarios privados—. ¹³ Si la tierra actualmente poseída por un miembro de la comunidad excede de la superficie establecida por la Ley como propiedad mediana debe ser expropiada

¹³ Los problemas y soluciones relacionados con las comunidades indígenas, se contemplan en los Arts. 5762 del Decreto N° 3464 y 7980 del Dec. N° 3471, leyes promulgadas ambas en agosto de 1952. Además la Ley N° 3732 de 1954 especifica los procedimientos para restituir las tierras que hubieran sido usurpadas a las comunidades.

y redistribuida entre los miembros que tienen parcelas pequeñas o que no poseen tierras (colonos, arriantes, etc.). Si las tierras en poder de las comunidades no son suficientes se deben asignar parcelas de las tierras de los antiguos latifundios. Esta solución no trataría de reestablecer una distribución igual de la tierra, sino simplemente reducir la influencia de los miembros más poderosos. Otros sostienen que la ley actual debe ser complementada con reglamentos por medio de los cuales se cancelen los actuales derechos de las comunidades y se sustituyan por otro sistema de derechos más nuevo y más adecuado.

b) El segundo tipo de comunidad es el que sigue el sistema arcaico comunario de propiedad y uso de la tierra, sin modificación. No existe problema especial dentro de esta clase de comunidades que presentan características más favorables para su transformación en verdaderas organizaciones cooperativas. La ley debe reconocer a los miembros como propiedad individual, una pequeña porción de tierra para poder construir una casa. Las demás tierras serán de propiedad y uso colectivos.

Alrededor del 60 al 70 % de las comunidades indígenas se encuentran en el Departamento de Oruro. Las comunidades poseen, por lo general, grandes extensiones de tierra; pero la mayor parte de ellas son tierras con pastos pobres o improductivos. Debido a que en el uso de los pastos no hay organización adecuada y a la tala de otras plantas para ser utilizadas como combustible por las familias indígenas y la COMIBOL (Corporación Minera Boliviana) las tierras están severamente expuestas a la erosión. La tierra que podría ser aprovechada para cultivos representa un porcentaje muy pequeño comparado con el área total de las comunidades. Los campesinos, por lo general, cultivan en las laderas, dejando las tierras planas para pastos. Frecuentemente, las comunidades no conocen a ciencia cierta la cantidad de tierra que les pertenece, porque no se han definido los límites ni se han registrado las propiedades en el Registro de Tierras. Es necesario hacer detallados levantamientos topográficos para simultáneamente definir los derechos de la comunidad y extender los nuevos títulos individuales de propiedad de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria.

Se han planteado otros problemas radicados en el hecho de que algunas de las comunidades indígenas han perdido sus derechos, bajo la presión de grandes terratenientes que se han apoderado de la tierra y han convertido en colonos a los miembros de las comunidades. En otros casos, algunos miembros que abandonaron la comunidad en años anteriores, después de la Revolución de 1952 regresaron reclamando sus derechos, a pesar de estar dedicados a otras ocupaciones. No es raro ver ahora que personas que se trasladaron a la ciudad y que han mejorado su educación y reforzado sus influencias políticas, ejercen actualmente presiones sobre los miembros residentes en las comunidades para obtener parte de los productos, sin efectuar algún trabajo.

Las quejas más comunes de los dirigentes comunarios que se reunieron en Playa Verde y Pillapi a fines de 1959 se resumen en los siguientes puntos: *a)* falta de tierra apta para cultivos; *b)* conflictos entre dirigentes de sindicatos campesinos y los que deseaban organizarse en cooperativas; *c)* querellas entre comunidades por límites; *d)* falta de ayuda del gobierno para organizar escuelas;¹⁴ *e)* falta de ayuda para la organización de cooperativas; *f)* dificultades en obtener crédito; *g)* falta de asistencia técnica en la localización y uso de recursos hidráulicos para riego; *h)* dificultades en los trámites con las oficinas gubernamentales, debido a las largas distancias para llegar a las capitales de los Departamentos y frecuentemente hasta La Paz, Capital de la República; largas demoras en las oficinas del gobierno.

En aquellas reuniones, se comprobó que una gran parte de los campesinos no hablan español y ni siquiera lo entienden. Tuvieron que llevarse a cabo continuas traducciones del español al "quechua" o al "aymara" y viceversa. Por otra parte, no todos los miembros del Servicio de Reforma Agraria hablan los idiomas nativos. Cualquier tentativa de elevar el nivel educacional o hacer conocer el desarrollo técnico deberá confrontar este problema. Con la ayuda de la FAO, se ha prestado ya atención a la posibilidad de adiestrar técnicos, escogidos entre los agentes del desarrollo agrícola con dominio de los idiomas nativos, quienes podrían hacer un trabajo efectivo al nivel de las comunidades.

Otros problemas generales del Altiplano

A pesar de que es relativamente pequeño el número de títulos de propiedad otorgados hasta ahora, los campesinos poseen prácticamente la tierra que ocuparon antes de que se pusiera en vigencia la Ley de Reforma Agraria y que la ley en sí tendrá eventualmente que reconocer como su propiedad, con algunos cambios de poca importancia, con títulos colectivos o individuales. El proceso de legalización de la posesión de la tierra es muy complicado y la rapidez con que podrían llevarse a cabo los procedimientos, se reduce por diversas dificultades administrativas.

En resumen el proceso es el siguiente: *a)* el juez agrario por su propia iniciativa o a solicitud de los campesinos pertenecientes a una hacienda, llama al antiguo propietario y a los campesinos a una reunión que se efectúa sobre el terreno; *b)* en tal ocasión el topógrafo del Servicio de Reforma Agraria hace un levantamiento para localizar los límites y clasificar la tierra de acuerdo con el criterio establecido en la ley; *c)* la sentencia del juez pasa por una serie de oficinas, hasta llegar finalmente a la Presidencia de la República, en donde debe ser firmada; *d)* la orden de

¹⁴ Las comunidades deben frecuentemente erogar el pago a maestros, construir y reparar escuelas.

la Presidencia debe volver a pasar por los mismos canales antes de su promulgación definitiva.¹⁵

El embotellamiento administrativo se presenta especialmente por la duplicación de responsabilidades y por el limitado número de funcionarios dedicados a esta tarea. Como resultado de complicados e innecesarios procedimientos, la mayoría de los campesinos que presentaron su solicitud hace ya varios años, pagando los impuestos establecidos por ley, y a menudo también los honorarios de un abogado para ayudarlos, todavía están esperando sus títulos de propiedad. La interferencia política, el favoritismo, etc. son, también, responsables de este estado de cosas. Además, se han presentado quejas de que personas que no trabajan la tierra han obtenido títulos de propiedad, lo que es contrario al espíritu de la ley.

El retraso en el otorgamiento de títulos de propiedad produce implicaciones desfavorables. Los campesinos, por ejemplo, no se sienten seguros de los derechos recientemente adquiridos y tratan, cuando les es posible, de llegar a acuerdos directos con los antiguos propietarios, pagándoles el valor de la tierra de contado. Este procedimiento es contrario al legal que establece que la tierra debe ser pagada al antiguo propietario en bonos del Estado y que los campesinos pueden pagarla en plazos de 25 años; pero el procedimiento extralegal antes mencionado ha sido en algunos casos aprobado por el Consejo de Reforma Agraria. El pago directo permite a los campesinos inscribir la compra en el Registro de Tierras, con plenos derechos de propiedad y les da sensación de seguridad contra posibles cambios políticos y contra reclamaciones eventuales de los antiguos dueños. Por otra parte, el Banco Agrícola, que se supone debe facilitar créditos con base comercial, administrando los fondos, del crédito supervisado, pide como garantía de sus propietarios el nuevo título de propiedad de tierra. Automáticamente se excluyen así de los beneficios del crédito a la mayoría de los nuevos propietarios creados por la Reforma Agraria, aunque recientemente, como ya se ha mencionado, ya hay casos en que se acepta un certificado de que el título está en trámite. Sin una definición clara de lo que se debe y no se debe expropiar y del estricto cumplimiento de las resoluciones supremas, los dueños no están en posición de explotar la tierra que les queda. A algunos no se les permite regresar a sus antiguas haciendas y otros no tienen incentivos para hacerlo. Por otra parte no se han emitido aún los bonos para pagar a los propietarios de haciendas expropiadas.¹⁶

La Ley de Reforma Agraria excluye toda forma de acuerdos de tenencia (arriendo, aparcería, medianería) y establece que todo servicio de

¹⁵ Al respecto véase: FAO, Informe al gobierno de Bolivia sobre los Problemas de Reforma Agraria en Bolivia, Informe N° 787, Roma, 1958.

¹⁶ Cabe destacar que aun si los bonos hubieran sido emitidos, la severa inflación habría limitado a un mínimo insignificante el valor práctico del bono.

trabajo debe ser compensado con salarios en efectivo.¹⁷ Los acuerdos de tenencia son considerados como relaciones de tipo feudal, puesto que el dueño contribuye sólo con la tierra al proceso de producción y explota el valor adicional del trabajo. En la práctica, el cumplimiento estricto de estas leyes ha demostrado ser difícil. De hecho se permiten algunos acuerdos de tenencia, como excepciones, en las pertenencias pequeñas y, recientemente, un nuevo tipo de contrato de repartición de cosechas (compañía) ha sido admitido. En este último que apareció en la región de Oriente, el dueño aparta, aparte de la tierra, capital y trabajo (personal o por medio de trabajos asalariados). Los acuerdos de repartición de cosechas, dentro de las líneas tradicionales, todavía pueden encontrarse en las comunidades indígenas entre los campesinos que trabajan la tierra y aquellos que no viven en la comunidad, pero que, están inscritos en el título colectivo.

Un problema que demanda atención especial, es el caso de las familias jóvenes que solicitan parcelas individuales de tierra, después de promulgada la Resolución Suprema. Cuando un hombre joven se casa y trata de obtener una parcela de tierra para explotarla por sus propios medios, la tendencia de las comunidades es recurrir a la zona reservada para uso colectivo, lo cual no es permitido por la Ley de la Reforma Agraria. Otra solución posible se encuentra en los planes de colonización, los cuales contemplan la posibilidad de traslado de campesinos de las zonas extensamente pobladas a las regiones orientales y a las zonas de tierra distribuidas para uso con títulos colectivos. Se lograría una mayor flexibilidad en todas las familias, jóvenes y antiguas, si pudiera organizarse el trabajo colectivo de la tierra. Aparte de otras ventajas, esto facilitaría las tareas de las agencias de colonización que trabajarían con grupos organizados, en lugar de hacerlo con individuos.

La cuestión de los títulos vuelve también a plantearse en el caso de las parcelas destinadas a terrenos escolares; como el Servicio de Reforma Agraria no extiende título colectivo para estas parcelas, con frecuencia gentes de la ciudad empleados del gobierno, han logrado la adjudicación de estos terrenos para su propio beneficio. Los campesinos se encuentran muy preocupados por estas irregularidades que afectan a las posibilidades de establecimiento de escuelas.

Los Valles

Los Valles son de una importancia muy grande en la agricultura boliviana, debido a que sus condiciones climatológicas y de terrenos son favorables y proveen de productos agrícolas a regiones del país. En Los Valles se sitúa una gran densidad de población.

17 Se establecieron reglas de salario mínimo.

Los Valles se forman en la Cordillera Oriental y bajan hacia la región del Oriente. Sus altitudes varían de 3 mil a 1 800 metros. Están constituidos por laderas, comúnmente utilizadas para pastos o cosechas extensivas, y de tierras más o menos planas de origen aluvial, clasificadas como "valles abiertos" o "valles cerrados" de acuerdo a la profundidad del valle mismo.¹⁸

Los Departamentos de Cochabamba, Chuquisaca, Tarija y Potosí poseen, aunque en diferentes grados, las características típicas generales de la Región de los Valles. La economía agrícola en esta región es más diversificada que en Altiplano. Se cultivan: maíz, trigo y cebada en la mayor parte en terrenos no regados, así como: legumbres, frutas, lino, maní y alfalfa en los terrenos con riego. Las actividades comerciales e industriales también se están desarrollando, a pesar de la falta de comunicaciones que dificulta las relaciones comerciales entre los diferentes Departamentos.

La densidad de población y la escasez relativa de tierras, han contribuido a la creación de minifundios. En ciertas zonas, tales como en el Valle de la Angostura en Cochabamba, el desarrollo de las zonas de riego ocasiona también una acentuada subdivisión de la tierra.

Antes de la Revolución, junto con las pequeñas propiedades explotadas por propietarios o arrendatarios y con las haciendas trabajadas por colonos, se podían encontrar haciendas medianas y grandes, caracterizadas por tener un cierto grado de inversión de capitales, técnicas más modernas en el cultivo y por el empleo de trabajadores a sueldo para sustituir a los colonos.

Además, existían explotaciones ganaderas para cubrir las necesidades de leche fresca de las principales ciudades. Atendiendo a esas situaciones, se incorporaron a la Ley de Reforma Agraria una serie de reglas para proteger la subsistencia de las unidades agrícolas de tipo progresista, a las que se denominó "empresas". Sin embargo, la falta de planeamiento, la interferencia política y las dificultades con que tropezaron en los primeros años las agencias gubernamentales para vigilar la redistribución de tierras, impidieron que esas reglas fueran cumplidas en forma satisfactoria. Además, fue promulgada, en septiembre de 1953, una ley especial, que autorizó la expropiación de varias "empresas" del Valle de Cochabamba, con el objeto explícito de entregarlas a ex mineros desocupados. El experimento fue un completo fracaso, porque las parcelas fueron muy pequeñas y por la inexperiencia de los colonizadores que no contaron con ayuda finan-

¹⁸ La temperatura es más elevada que en el Altiplano, con promedios anuales entre 15-18°. En ciertos meses hay heladas y granizo. La precipitación pluvial anual tiene un promedio menor de 500 mm. distribuida en forma irregular. Sin embargo, se registran lluvias concentradas que causan erosión. En las partes llanas de los valles el suelo es fértil, aunque en algunos lugares se encuentra salinidad acentuada. Debido a la distribución poco favorable de la lluvia y al relieve topográfico, los ríos son torrenciales y algunos pequeños. El riego es factor de importancia básica para la intensificación agrícola.

ciera y técnica. Muchos de los ex mineros abandonaron sus parcelas, vendiéndolas o alquilándolas a otros. El ganado y equipo de las antiguas "empresas" desapareció.

En Cochabamba fue construida una gran fábrica de productos lácteos, con la cooperación de la UNICEF; pero la producción regional de leche, por las razones ya explicadas, es muy inferior a la capacidad de la planta. La producción lechera, además, ha disminuido por la competencia de productos importados principalmente de la Argentina (leche en polvo, queso y mantequilla) y por el alto precio de la alfalfa. Los pequeños granjeros que no tienen capital para iniciar un negocio ganadero y que carecen de experiencia en el manejo de las vacas lecheras, se ven forzados a practicar los cultivos tradicionales tales como el maíz.

La aplicación de la reforma agraria en Los Valles ha contribuido a aumentar los minifundios. En las zonas de riego, han sido distribuidas a ex colonos con títulos individuales, parcelas de menos de una hectárea y algunas de ellas de no más de 1 mil mts². No es raro encontrar parcelas alargadas de pocos metros de anchura, denominadas "cordajes de charango".

Debido a la presión demográfica y a la escasez de tierras, las luchas políticas en Los Valles han sido y son todavía mucho más intensas que en el resto del país. Por lo tanto, el desarrollo de la Reforma Agraria presenta problemas más graves y ha sido objeto de interferencias políticas en mayor grado que en el Altiplano y el Oriente. En estas regiones, se impone la necesidad de cuidadosos reglamentos e interpretaciones de la ley básica de Reforma Agraria. La definición de valles "abiertos" y "cerrados" que condiciona los juicios sobre el tamaño de las propiedades y su clasificación en grandes, medianas o pequeñas, que rigen en todo el proceso de expropiación y redistribución, han sido motivo de diversas interpretaciones, lo cual origina descontentos, a causa de la parcialidad de los funcionarios encargados del cumplimiento de la Ley de Reforma Agraria.

Se considera indispensable, además, la definición de la estructura de las principales agencias gubernamentales relacionadas con la aplicación de la Reforma Agraria. Se señala el hecho de que hasta ahora, el Consejo Nacional de Reforma Agraria no tiene estatutos internos y, por lo tanto, no existen reglas que definan las funciones y responsabilidades de sus miembros. Por esta razón, hay duplicaciones y omisiones que producen deficiencias en estas labores. Los campesinos se quejan de que en las oficinas se pierden los títulos, los que se entregan están mal redactados y que cuando van a La Paz a conferenciar con personeros del Servicio Nacional de Reforma Agraria, pierden el tiempo en antesalas inútiles y muchas veces regresan a sus hogares sin haber podido cumplir el objeto del viaje.

Regiones tropicales y semitropicales.—Los Yungas

Con el nombre de Yungas, Bolivia clasifica a la región semitropical de las faldas orientales de la Cordillera Real, con altura entre 1 800 y 500 metros. Por varias razones (rica vegetación, condiciones favorables de suelo y climatológicas, proximidad a La Paz) esta región ha sido siempre considerada como una zona agrícola de gran potencialidad.¹⁹ En esta región se pueden obtener cosechas importantes de café, frutos cítricos y coca, lo cual es incentivo para los colonizadores espontáneos quienes queman la vegetación natural y comienzan a producir en cualquier zona cuyo acceso permiten sus limitados recursos. Sin embargo, la tala de árboles, en los terrenos de gran pendiente, llevada a cabo sin algún sistema por agricultores aislados o grupos organizados, produce erosión en los suelos, convirtiendo este tipo de colonización en un peligro y a la larga en una solución poco satisfactoria. Actualmente se reconoce que la topografía es factor limitante del desarrollo agrícola y que solamente por medio de una selección cuidadosa de las tierras y con la ayuda técnica adecuada para impedir la destrucción de los recursos naturales, Los Yungas pueden ofrecer a los colonizadores perspectivas de una agricultura estable.

La Ley de Reforma Agraria establece para Los Yungas, un mínimo de 10 hectáreas para la pequeña propiedad y de 150 hectáreas para la propiedad mediana, superficie que, dadas las posibilidades regionales de producción, parecen adecuadas. Los colonizadores actuales (ya sea individuales o en agrupaciones cooperativas) cultivan, al menos durante los primeros años, no más de dos o tres hectáreas, debido a la carencia de capital y porque la irregularidad de los terrenos dificulta el uso de maquinaria y aun, en algunos casos, de animales de tiro.

En Los Yungas y en Oriente, la Reforma Agraria tiene un significado completamente distinto que en el Altiplano y Los Valles. Fundamentalmente, Los Yungas y el Oriente deben considerarse como recursos para ampliar las fronteras de la agricultura y lugares capaces de absorber la población excedente en otros lugares. La colonización debe ser enfocada como medio para hacer que esos recursos abundantes puedan estar a disposición de las personas interesadas en explotarlos, aliviando de este modo la presión sobre el Altiplano y Los Valles, con el consecuente aumento en la producción de artículos que pueden, ya sea sustituir a los importados, o contribuir al aumento de las exportaciones. Más adelante se aportan mayores datos sobre el problema general de colonización.

¹⁹ La precipitación anual es de 2 000 mm. distribuida uniformemente durante todo el año. El promedio de temperatura es de 23° C.

Llanuras orientales

El territorio Oriental de Bolivia puede dividirse en tres partes: la región del Sur, o "Chaco"; la región Central, o Sabanas (praderas Orientales y la región Norte o "Hylea Amazónica". Las tres regiones están formadas, en su mayoría, de grandes llanuras con suaves elevaciones y suelos que varían grandemente de un lugar a otro.²⁰

A la Región Central pertenece la llanura de Santa Cruz, donde se está registrando un rápido desarrollo agrícola. Cruzan la región dos ríos importantes, el Piray y el Río Grande. Abundan los terrenos aluviales profundos y de textura liviana, apropiados para una gran variedad de cultivos, de los cuales los más importantes son la caña de azúcar, el arroz, el algodón, el maíz y las frutas tropicales. Otros cultivos que tienen buenas perspectivas son el café, semillas oleaginosas, plantas de fibras industriales, así como actividades de crianza y aprovechamiento de animales vacunos, porcinos, aves, etc. Actualmente, en la región de Santa Cruz, existen tres fábricas de azúcar, una empacadora de carne porcina y una de tratamiento de arroz. Se están ejecutando diversos proyectos por las agencias colonizadoras del país.²¹

En general, la Región de Santa Cruz ha recibido en los últimos años mayor atención por parte del gobierno y de capitalistas privados que cualquier otra región. A pesar de que el número de familias que hasta ahora se han instalado es reducido, en comparación con las necesidades nacionales, el progreso logrado en la expansión de la producción agrícola ayuda a afrontar el aumento en las demandas alimenticias del país. La mejoría en las comunicaciones, originada por el camino asfaltado de Cochabamba a Santa Cruz y por dos ferrocarriles que casi están terminados (sólo faltan los puentes) que unen Santa Cruz con la Argentina y el Brasil, abrirán nuevas puertas al comercio de los productos de esa región.

Debido a los abundantes recursos naturales en relación con la población y con las posibilidades de desarrollo, la reforma agraria fue concebida en la Región Oriental especialmente como un medio de apresurar el desarrollo agrícola. Como primera medida fueron incautadas todas las tierras anteriormente concedidas a individuos o compañías, pero que todavía no habían sido explotadas, y fueron revertidas al Estado. En el proceso de

²⁰ La altura varía de 150 a 500 metros. La precipitación pluvial anual, varía entre 500 y 800 mm. en el Chaco y es mayor de 2 500 mm. en el Noreste. Las temperaturas promedio varían entre 22 ° en el Chaco (caracterizado por violentas tormentas de viento), 26° en la Región Central, con contrastes bruscos entre las estaciones seca y húmeda y un máximo de 28° en el Noreste.

²¹ La topografía plana, el tipo de cosechas posibles y el tamaño de las pertenencias son factores favorables para una agricultura grandemente mecanizada. Hay tractores de propiedad privada, y además el SAI tiene un pool de 14 tractores que trabajan con base de contratos con agricultores que necesitan de ellas. La experiencia de este pool es muy significativa, puesto que demuestra que los obstáculos técnicos de la mecanización pueden ser solucionados. Además el SAI tiene dos estaciones experimentales que cuentan con suficientes tierras para desarrollar sus actividades y que contribuyen a mejorar el nivel técnico de la agricultura en esa región.

distribución, el Servicio de Reforma Agraria pudo contar con tres fuentes: a) las tierras públicas que nunca habían sido concedidas, b) las tierras revertidas al Estado y c) las tierras privadas cuyos límites sobrepasaban a los estipulados por ley.

Los trabajadores asalariados que ya residían en la región, tuvieron prioridad en la distribución de tierras, puesto que ellos eran los más interesados en la aplicación de la Ley. Estos trabajadores poseían ya anteriormente pequeños lotes de ganado (a veces de 30 a 40 cabezas) con el consentimiento de los patrones y, por lo tanto, les fue relativamente fácil convertirse en granjeros independientes, aun sin ayuda técnica y financiera. Los arrendatarios y medieros, por otra parte, ejercieron menos presión debido a la abundancia de recursos de tierra de que disponían, en contraste con la escasez de capital para trabajo, lo cual explica el hecho de que, a pesar de la prohibición, los contratos de tenencia compartida (compañía) están en vigencia en esa región. Por medio de tales contratos el terrateniente además de la tierra aporta capital y trabajo.

Para la Región de Santa Cruz, se han fijado límites máximos elevados a la magnitud de la propiedad territorial: 50 hectáreas para la propiedad pequeña, 500 hectáreas para propiedades medianas y 2 mil hectáreas para las "empresas". El 60 % de las parcelas distribuidas tienen una superficie de 50 hectáreas y el 40 % restante varían de 5 a 20 hectáreas. En el caso de las explotaciones ganaderas, el límite máximo es mucho mayor: una propiedad pequeña de este tipo puede tener hasta 500 hectáreas; la mediana 2 500 hectáreas siempre que contenga un mínimo de 100 cabezas de ganado; y, finalmente, las empresas pueden poseer un máximo de 50 mil hectáreas, siempre que contengan por lo menos 10 mil cabezas de ganado.²² La combinación de empresas agrícolas-ganaderas en una sola pertenencia, hace posible la consolidación de una propiedad de gran magnitud. Sin embargo, aun las propiedades más grandes de Santa Cruz no cultivan más de 500 hectáreas debido a falta de recursos para inversiones. Se puede llegar a la conclusión de que los límites establecidos por la Ley de Reforma Agraria, están dentro del marco de las necesidades técnicas de empresas agrícolas que tienden a un alto nivel de eficacia económica.

En la región tropical de las Llanuras o praderas orientales (Departamentos del Beni y Pando) la reforma agraria no ha sido aplicada. Las comunicaciones son extremadamente difíciles por la escasez de carreteras y solamente las haciendas grandes pueden operar con éxito.²³ La estructura de la tenencia de la tierra en estas regiones no ha sufrido algún

²² La base de estas determinaciones es la cifra de 5 hectáreas por cabeza de ganado mayor. Todas las medidas se inspiran en las necesidades de la ganadería y se estima que una pequeña explotación ganadera es la que tiene 100 cabezas de ganado.

²³ El ganado, por ejemplo, es transportado a La Paz utilizando para ello aviones de la segunda Guerra Mundial.

cambio por dos razones fundamentales: la resistencia de los grandes propietarios y la actitud pasiva de los trabajadores asalariados, quienes, por falta de capital y ayuda técnica, no tienen perspectivas de operar con éxito como pequeños propietarios independientes. Es requisito previo para el desarrollo de estas regiones, que pueden ofrecer grandes recursos de pastoreo, el mejoramiento de las vías de comunicación. Otras producciones susceptibles de desarrollo son: la goma, la castaña y el cacao. No solamente el desarrollo agrícola está interesado en el mejoramiento en las vías de comunicación, sino también las empresas petroleras y mineras, especialmente las de los Estados Unidos, que tienen especial interés en trasladar sus actividades al, actualmente, "lejano" Oriente.

Se piensa que la continuación hacia el Norte del camino de La Paz a Caranavi y la construcción de otra vía del Norte hacia el Sur, en las zonas más bajas de la región de Los Yungas provocaría la apertura de nuevas zonas de agricultura comercial con grandes incentivos para los grupos de colonizadores. Hasta que haya caminos y el gobierno esté en posibilidad de ayudar a los colonizadores en mejor forma que hasta ahora, las posibilidades legales de que los campesinos del Altiplano y de Los Valles pueden recibir 50 hectáreas de tierras en "Oriente" siempre que se dediquen a su cultivo por un periodo de dos años, seguirá siendo de escasa significación práctica.

IV. PERSPECTIVAS DE COLONIZACIÓN Y SUS PROBLEMAS

Agencias de colonización

El actual patrón demográfico de Bolivia y la disponibilidad de grandes extensiones de tierra prácticamente inexplotadas y deshabitadas, indican que la colonización tendrá un papel preponderante en el desarrollo futuro del país. A pesar de que actualmente no se tienen informaciones completas sobre las zonas de Oriente que pueden ser económicamente explotadas y de que existen diferencias de opinión sobre la disponibilidad de tierras apropiadas para colonización, parece que hay un acuerdo general en el sentido de que una gran parte de la población que vive actualmente en el Altiplano y Los Valles podría ser trasladada hacia el Este. Por otra parte, la proporción con que se ha desarrollado la colonización durante los últimos años, indica que el programa de transferir gente y de crear nuevas unidades grandes o pequeñas en las Llanuras Orientales, será de lenta ejecución. Para ello se necesitan estudios básicos, grandes capitales y esfuerzos sostenidos de promoción.

No es el propósito de este estudio examinar con detalles este problema. Sin embargo, debido a la estrecha relación que tiene con el programa de la reforma agraria y con su futuro desarrollo, es necesario hacer un bre-

ve resumen de la situación actual para derivar sugerencias de acción futura. La colonización en Bolivia está a cargo de varias agencias del gobierno, que actualmente concentran todos los esfuerzos en la zona de Santa Cruz. El Ministerio de Agricultura, a través de su Dirección de Colonización, tiene a su cargo la ejecución de un proyecto de colonización con inmigrantes japoneses e iniciará pronto el traslado de 5 mil familias procedentes de la región de Los Valles. Los dos proyectos cubren un área aproximada de 65 mil hectáreas; pero se estima que, si se resuelven los problemas de comunicaciones, podría llegar a cerca de 100 mil hectáreas. Desde hace pocos años, el Ministerio de Defensa está ejerciendo funciones muy útiles, por medio de la utilización de fuerzas militares, para abrir construcción de nuevos caminos y para abrir tierras al cultivo. Los soldados que participan en estas actividades, al terminar el periodo de servicio militar, tienen prioridad para adquirir tierras ya preparadas y formar nuevas unidades agrícolas. Los grupos militares trabajan en cinco zonas diferentes, con el objetivo de establecer rutas de penetración para la colonización espontánea u organizada. La Corporación Boliviana de Fomento, con la ayuda de unidades militares, tiene a su cargo el desarrollo de tres núcleos de colonización, en un área total de 28 000 hectáreas, de las cuales cerca de la mitad están ya ocupadas por familias de campesinos provenientes del Altiplano y de Los Valles. Acción Andina, de las Naciones Unidas opera una unidad de colonización en Cotoca que cubre aproximadamente 10 mil hectáreas, que serán ampliadas a 38 mil. Esta actividad ha tropezado con diversas dificultades, con el resultado de que el número de familias establecidas es muy reducido.

Es obvio que, a causa de las diversas agencias que hacen el mismo trabajo en zonas diferentes, con escasa conexión entre ellas y con el Servicio de Reforma Agraria, el objetivo inmediato y más importante debe ser la coordinación y programación. La reciente creación del Consejo Nacional de Colonización ha sido un paso importante hacia el logro del mencionado objetivo. Las tareas inmediatas del nuevo Consejo son la localización de zonas adecuadas y la preparación de planes de producción encuadrados a las necesidades del país. Las Naciones Unidas, especialmente a través de la FAO, cooperan eficazmente en el mejoramiento de la organización de los servicios de gobierno y es probable que puedan financiar, con recursos del Fondo Especial, un estudio de colonización intensiva en un área de unas 300 mil hectáreas, en la región de Santa Cruz. Se proyecta comenzar en 1961 y las actividades tendrán una duración de dos a tres años.²⁴

Los proyectos de colonización organizada son de reciente ocurrencia

²⁴ Dentro del mismo programa, se prestará ayuda a la Facultad de Agronomía de la Universidad de Cochabamba, con el objeto de mejorar las técnicas de enseñanza e intensificar el adiestramiento técnico para la extensión agrícola.

en la historia de Bolivia. Los resultados más importantes obtenidos hasta el presente, en materia de colonización, se deben al esfuerzo espontáneo de individuos o grupos aislados, sin alguna ayuda por parte del gobierno o de agencias internacionales. Las dificultades que afrontaron esas pequeñas tentativas explican los abundantes fracasos ocurridos a través de los años y también justifican la creencia común de que los campesinos del Altiplano no pueden soportar las condiciones climáticas de las tierras bajas.

El interés nacional de ampliar las posibilidades de movilización de gente de las zonas muy pobladas a las regiones tropicales y semitropicales, demanda un esfuerzo especial para crear las condiciones favorables para este objetivo, en la forma menos costosa para los colonizadores y para la sociedad. Las experiencias recientes demuestran que las familias del Altiplano pueden adaptarse a la zona tropical en ciertas condiciones y que la cooperación puede ayudar grandemente en el éxito de los programas de colonización. La organización cooperativa debe ser prerequisite a la migración, puesto que con ello se aportan los siguientes elementos fundamentales de éxito: *a)* La homogeneidad en el grupo de origen. Sólo familias relacionadas entre sí, cuyos miembros hablen el mismo idioma, gocen de confianza mutua y estén dispuestos a compartir una vida inicial de lucha y de dura adaptación, podrán sobrellevar las dificultades que les esperan en las nuevas tierras; *b)* Migración gradual. Los cabezas de familia deberán establecerse solos, por unos meses, en la localidad elegida para la colonización, trabajando la tierra para prepararla para el cultivo y tal vez empleando su mano de obra asalariada. Esto les permitirá estar más vinculados al nuevo ambiente, para aceptarlo o rechazarlo en la etapa primaria, evitando así posteriores disturbios en la familia o facilitando la migración final, si lo juzgan adecuado.

En este proceso se requiere una aportación mínima de ayuda social y técnica, que se hace más necesaria en las tentativas de colonización espontánea. Conjuntamente con los proyectos organizados de colonización, es necesario fomentar la iniciativa individual que permite la utilización de la fuerza de trabajo de muchas familias, tanto agrícolas como urbanas, que no tendrían otra oportunidad de empleo en ningún otro lugar del país. Pero es necesario también evitar que los colonizadores espontáneos se trasladen a las tierras que están a su alcance sin capital, sin el indispensable conocimiento técnico mínimo e ignorantes de las posibilidades de comercialización de las cosechas que puedan producir. Es obligación del Estado velar porque los colonizadores tengan acceso a tierras apropiadas y que reciban ayuda técnica, facilidades de crédito y un mínimo de servicios de comunidad. La importancia de la organización cooperativa debe ser enfatizada y se deberá dar prioridad a aquellos que estén dispuestos a practicar este tipo de asociación. También es función del

Estado mejorar las comunicaciones y transportes, que son factores de atracción para las personas de espíritu emprendedor y con el entusiasmo necesario para desarrollar los nuevos recursos.

La colonización con inmigrantes puede desempeñar un papel de importancia en esta etapa; pero sus alcances son limitados, pues las condiciones del país no son las más apropiadas para atraer extranjeros. La experiencia en los últimos años ha demostrado, no obstante, que si los inmigrantes llegan con suficiente capital y ayuda técnica (véase el caso de las familias japonesas que contaron con fondos especiales proporcionados por Estados Unidos) pueden aumentar la producción en muy poco tiempo, contribuyendo así a satisfacer las necesidades del país. Los grupos organizados de inmigrantes extranjeros, sólo podrán ser atraídos cuando se hayan llevado a cabo estudios detallados de las zonas por colonizar y cuando haya eficaces vías de comunicación.

V. CAMBIOS NECESARIOS PARA EL ÉXITO DE LA REFORMA AGRARIA

Tendencias hacia la normalización

Han pasado seis años desde la aprobación de la Ley de Reforma Agraria, y el país parece estar ahora preparado para un examen crítico y objetivo de su aplicación.

En los dos seminarios llevados a efecto en octubre de 1959 en las Universidades de Oruro y Cochabamba, se contó con la participación activa (especialmente en Oruro) de profesores y de otros profesionales. Esto constituye indicio evidente de que los funcionarios del Gobierno están dispuestos a discutir en forma libre los alcances y omisiones del trabajo efectuado y que muchas personas calificadas que, hasta ahora se habían mantenido neutrales o en actitud de crítica con respecto al movimiento revolucionario, ahora sienten la necesidad de tomar una parte más activa en el planeamiento de la política económica.

Existen indicios de que, por una parte, el contraste entre las clases sociales es menos agudo que en años anteriores y, por otra, que existe un fuerte deseo por parte de todos de "normalizar" las relaciones mediante un acercamiento realista en busca de soluciones económicas para los problemas de la agricultura. Estos indicios, a los cuales ya se ha hecho referencia con anterioridad, se refieren principalmente a las relaciones entre la nueva clase de terratenientes, los terratenientes que sufrieron expropiaciones y los servicios del Gobierno. Se debe prestar especial atención a los siguientes hechos: a) algunos grupos de campesinos han pagado ya directamente el valor de la tierra expropiada a los terratenientes, a fin de adquirir plenamente los derechos de propiedad, en lugar de aprovecharse de las ventajas que establece la Ley de Reforma Agraria; b) Los acuerdos de tenencia compartida entre los campesinos que no poseen suficiente tierra

arable y los propietarios medianos, vuelven a efectuarse en el Altiplano y Los Valles a pesar de que la Ley de Reforma Agraria prohíbe estos acuerdos; c) En uno de los seminarios sobre Reforma Agraria estuvieron presentes los representantes de los terratenientes afectados y pudieron expresar libremente sus puntos de vista. Si bien dichos puntos de vista indican que no se alcanza a comprender que la reforma agraria no es un proceso reversible, indican también que muchos propietarios "medianos" consideran la tierra no tanto como una fuente de riqueza, sino como un factor de producción que están dispuestos a explotar.

Esta última posición es una consecuencia de la actitud más liberal del Gobierno, en comparación con los primeros años de la Revolución. Las deficiencias en la formulación y desarrollo de la Reforma Agraria son factores responsables, por lo menos en parte, de los pagos directos y de los nuevos convenios de tenencia descritos antes. Es evidente que, si no se eliminan estas deficiencias, la posición de los nuevos propietarios puede deteriorarse.

Si la interpretación de los síntomas expuestos arriba es correcta, la conclusión lógica es que la estructura se encuentra ahora preparada para captar armónicamente los esfuerzos de las instituciones gubernamentales, de las organizaciones campesinas y de los agricultores individuales para reorganizar la producción sobre mejores bases. Los fundamentos de cualquier reorganización deben basarse en el reconocimiento, por parte de todas aquellas personas que trabajan actualmente en mejorar la condición económica del pueblo boliviano, de que la Reforma Agraria es el programa clave y que solamente por medio de su fructuosa realización puede lograrse el perfeccionamiento agrícola. En este sentido, no se hizo gran cosa en los últimos seis años, como se puede comprobar por la distribución de los recursos disponibles. En 1959, las cuatro agencias directamente vinculadas a la reforma agraria y la promoción agrícola en general (Servicio de Reforma Agraria, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización) contaban, en conjunto, con 1 061 empleados, o sea el 1 % del número total de empleados públicos. Las inversiones gubernamentales en los últimos tres años han sido insignificantes. Se necesitarán recursos externos para financiar los programas más urgentes de inversiones y para reforzar los servicios agrícolas. Sin embargo, antes de recurrir al financiamiento extranjero, si ello es posible, sería prudente efectuar una revisión crítica de la actual distribución de los recursos internos, con el objeto principal de eliminar la dispersión de los medios disponibles y canalizar convenientemente los fondos para mejorar la estructura productiva de la agricultura.

En 1960 Bolivia recibió una misión especial bajo un programa conjunto de CEPAL/FAO, compuesta de 16 expertos, con el propósito específico de formular un plan de desarrollo económico nacional y de preparar

a las personas encargadas de ejecutar ese plan juntamente con el estudio del financiamiento necesario. Ésta es la mejor contribución que pueden aportar las organizaciones internacionales. En las condiciones críticas en que está Bolivia actualmente, sólo un programa directo y amplio puede producir un impacto efectivo para la recuperación económica. Se presentaron en seguida unas cuantas observaciones relacionadas directamente con el desarrollo de la reforma agraria.

Coordinación de los servicios de Gobierno

Cualesquiera sean los medios que se dediquen en el futuro a la ejecución de la Reforma Agraria, es obvio que la actual estructura de organización del Servicio de Reforma Agraria y la coordinación con las otras oficinas del Gobierno, son inadecuadas. El Servicio Nacional de Reforma Agraria, a pesar de que fue creado con miras más elevadas, ha venido actuando como agencia dedicada únicamente a la distribución de tierras, con predominio absorbente en el personal de abogados, en contraste con el limitado número de topógrafos y contadores y con la ausencia de técnicos agrícolas. Muchas de las complejas funciones que debe llevar a cabo una agencia de Reforma Agraria durante el crítico periodo en que se sustituye una estructura productiva antigua por una nueva, están bajo la responsabilidad de otras agencias gubernamentales que, por falta de medios y de coordinación, no toman parte activa en el desarrollo del programa de reforma agraria. Las actividades de Extensión son llevadas a cabo por el SAR; la organización de cooperativas está bajo la responsabilidad de la "Dirección General de Cooperativas", de creación reciente y con un campo de acción que cubre todos los sectores de la economía; la colonización se desarrolla a través de diferentes agencias, ajenas al Servicio de Reforma Agraria; finalmente, una actividad tan importante como es el crédito a la agricultura, está en manos del Banco Agrícola que, en la administración de los fondos del crédito supervisado, toma poco en cuenta las necesidades especiales de las unidades agrícolas nuevas, creadas por la Reforma Agraria.

En los últimos dos años se han tomado medidas para eliminar la falta de coordinación por medio de varios cuerpos colegiados, tales como el "Consejo Nacional de Colonización", el "Consejo Nacional de Cooperativas", el "Consejo Superior de Agricultura" y el propuesto "Consejo Agrícola Técnico Nacional" que sería la entidad coordinadora en el campo de los servicios de extensión. Estos consejos, compuestos por representantes de varias agencias, directa o indirectamente vinculadas con los asuntos específicos, deberán facilitar (si logran funcionar correctamente) los medios apropiados para evitar la duplicación de las actividades y obtener la coordinación necesaria para cumplir proyectos conjuntos.

Si se está de acuerdo acerca de la afirmación básica de que la Reforma Agraria constituye, por el momento, el programa más importante del país y que del éxito de su ejecución dependen las posibilidades de iniciación de un proceso de desarrollo agrícola continuado, se puede basar la afirmación de que los servicios del Gobierno requieren un cambio básico en su constitución.

A pesar de que la Reforma Agraria afecta a la mayoría de las familias rurales, el Ministerio de Agricultura ha venido desarrollando su trabajo con la idea de que la reforma agraria es tan sólo un factor de disturbios. Existen razones suficientes para sostener el punto de vista de que, en las actuales circunstancias, el Ministerio de Agricultura y el Servicio de Reforma Agraria deberían fusionarse, al menos por un tiempo, debido a la estrecha interrelación entre sus funciones. Pero como esa integración no se hizo desde el principio, es muy poco probable que pueda llevarse a efecto ahora. Por lo tanto, la solución más lógica parece ser la de fomentar una estrecha coordinación entre las dos agencias, dentro del marco de un plan nacional de desarrollo agrícola. Por un determinado número de años por venir, el Ministerio de Agricultura y el SAI deberán adaptar sus servicios a las necesidades del desarrollo agrícola en las zonas en donde la distribución de tierras ha creado un gran número de agricultores pequeños de bajo nivel cultural, sin recursos de capital y sin el necesario conocimiento técnico. El mismo criterio debe aplicarse a los demás servicios públicos que se relacionan con la agricultura. Los planes de desarrollo agrícola deben ser, necesariamente, diferentes para cada una de las tres principales regiones agrícolas del país, en función de las condiciones agronómicas de su estructura social. La comunidad del Altiplano, los pequeños agricultores de Los Valles y los agricultores comerciantes del Oriente, demandan que los servicios de crédito, las técnicas de extensión, la organización cooperativa y otros incentivos destinados a incrementar la productividad agrícola se adapten a sus necesidades y posibilidades.

Si bien se puede llegar a delinear un cuerpo de planeamiento para formular programas específicos de alcance inmediato y a largo plazo para las organizaciones centrales del gobierno, es más difícil percibir los modos y medios de lograr la coordinación apropiada en los planes departamentales y provinciales. Tal vez una solución racional sería organizar un comité coordinador departamental subordinado a uno de carácter nacional. Las funciones del primero serían: *a)* formulación de planes y proyectos específicos presentados por la agencia o agencias interesadas a sus centrales en La Paz y al Comité Central para su aprobación y financiamiento; *b)* una vez aprobado el plan, llegar a acuerdos en detalle y coordinar las tareas de las varias agencias para asegurar que la coordinación en un nivel nacional pueda ser mantenida también en un nivel local; *c)* discusiones continuas sobre el estado de los diversos proyectos de

manera de proponer a adoptar cambios menores; d) intercambio de información del movimiento interno de cada agencia.

Considerando que todas las oficinas gubernamentales tienen ya establecidas oficinas departamentales, los cambios propuestos hasta ahora se refieren, fundamental y únicamente, a la organización y planeamiento de los Comités de coordinación y a un reajuste interno dentro de las agencias con el fin de lograr mayor flexibilidad en sus funciones. Suponiendo que por tales medios se pudiese eliminar la actual dispersión de trabajo y la escasa eficacia resultante y que también se pudiesen incrementar los fondos para inversiones y para el funcionamiento de los servicios de gobierno, la principal medida en el mencionado proceso de reorganización sería la descentralización de los servicios por medio de las oficinas provinciales y de campo.

En el campo se debe asegurar la continua presencia de funcionarios responsables (especialmente trabajadores en extensión, funcionarios de reforma agraria y consejeros de cooperativas), puesto que es en el terreno mismo en donde los agricultores encargados de construir una nueva estructura productiva, necesitan el mayor apoyo y aliento para estimular su trabajo y sus iniciativas. Actualmente sucede que si el campesino necesita obtener sus títulos de propiedad, discutir algún problema especial, pedir consejo técnico, o solicitar crédito, debe dirigirse a la oficina departamental y muy frecuentemente a la oficina central en La Paz. Con una adecuada descentralización y con la movilización y ubicación pertinente del personal, podrían evitarse las largas jornadas del campesino de una oficina a otra, obteniéndose mayor eficacia y mayor prestigio para los servicios del Estado.

Al intentar una organización como la antes esbozada, se confrontarían muchos problemas que no pueden ser abarcados en este estudio. Pueden mencionarse tan sólo los problemas de la falta de personal calificado, de la escasez de medios de transporte y de las diferencias que existen actualmente en la remuneración de los empleados en las diferentes organizaciones. Tal vez el problema de la diferencia en los salarios sería el más fácil de resolver, puesto que ya existe la tendencia de pagar sueldos adecuados en las oficinas recientemente organizadas por el Gobierno. Para llegar a una integración efectiva en los servicios del Gobierno, especialmente en los planos locales, es esencial una revisión de sueldos para abolir las diferencias existentes debidas simplemente a coincidencias, sin base alguna en la calificación personal.

En los medios de transporte, se encuentra que la diferenciación es comparable a la de la estructura de salarios. Sin embargo, en este problema, la solución cree ser más difícil puesto que parece válido el argumento de las personas que poseen medios de transportes en el sentido de que la dispersión de las unidades disponibles, en lugar de resolver el pro-

blema tan sólo reduciría la eficiencia de las agencias sacrificadas. No cabe duda de que es necesario asegurar a estas tareas mayores medios de transporte y se deben hacer tentativas hacia el establecimiento de *pools* de vehículos, si no al nivel departamental, al menos en cada oficina de campo.

El análisis del problema sobre el personal capacitado, lleva a las siguientes conclusiones:

a) Se necesita personal especializado en las principales oficinas gubernamentales por razones obvias; en las oficinas de campo, por otra parte, es necesario aprovechar al personal menos especializado con miras a elevar gradualmente su calificación por medio de cursos periódicos. El limitado número de funcionarios disponibles sugiere que, al menos en la primera etapa de desarrollo, un personal de funciones múltiples podrá llegar a satisfacer las necesidades básicas de los campesinos. Por ejemplo, los abogados y contadores del Servicio de Reforma Agraria, si se les adiestra en forma apropiada, podrían actuar en el campo como consejeros de las cooperativas, cuyos miembros en su mayoría son analfabetos.

b) Se deben hacer esfuerzos para mejorar el sistema educativo en las facultades de agronomía y escuelas de agricultura, con tres objetivos principales: 1) Acentuar el adiestramiento universitario para contar con más graduados especializados y promover actividades de investigación especialmente en las materias de agricultura, economía y sociología rural; 2) Reforzar las escuelas prácticas de agricultura para que puedan preparar trabajadores de extensión capaces de desarrollar labor efectiva en el nivel de la comunidad y que las escuelas puedan actuar como centros de demostración para técnicas avanzadas de cultivos; 3) utilizar miembros de facultad y maestros de secundaria así como expertos de los servicios gubernamentales para desarrollar cursillos vocacionales para dirigentes agrícolas que puedan ayudar a fomentar los principios de la agricultura moderna y de organización cooperativa.

c) Se deben incorporar a las Facultades de Economía de cada Universidad centros de investigación para ayudar a llenar el vacío existente entre el estudio abstracto que se practica actualmente y el conocimiento de la estructura económica del país, particularmente en el sector agrícola.

Al exponer ideas para la reorganización de los servicios gubernamentales destinados al desarrollo de la Reforma Agraria y a la mejoría de la productividad agrícola del país, se hizo referencia a oficinas departamentales y provinciales. Estos términos se utilizan principalmente para indicar la forma de una descentralización de oficinas gubernamentales y no tienden a sugerir que la subdivisión política del país es la mejor estructura para conseguir los objetivos de desarrollo de los proyectos de administración agrícola. A consecuencia de la gran diferencia existente entre las regiones agrícolas, hay sobradas razones para sostener que un cuerpo de planeamiento especializado podría funcionar eficazmente para resolver

los problemas específicos de cada región. Cada división territorial presenta, a menudo, características de más de una región agrícola. Consecuentemente, un comité "regional" podrá cumplir funciones para diferentes distritos siempre que ellos tengan uniformidad territorial. Las oficinas locales podrían ser después distribuidas, principalmente de acuerdo con la densidad de población y la importancia de los programas. Sin duda alguna, sería necesario sopesar previamente las ventajas que podrían presentarse debido a que las subdivisiones del país no coinciden en lo administrativo y político.

Recomendaciones especiales

Los seminarios llevados a cabo en las Universidades de Oruro y Cochabamba, se concluyeron con la aprobación de una serie de recomendaciones sobre problemas específicos, directa o indirectamente, vinculados con el desarrollo de la Ley de Reforma Agraria.²⁵

En este informe se hace un breve resumen de algunas de las recomendaciones, principalmente aquellas concernientes al proceso de distribución de títulos, el cumplimiento del Decreto Presidencial de expropiación y distribución de tierras, la emisión de bonos del Estado para compensar a los ex propietarios, la actitud del gobierno hacia los acuerdos directos de pago de las tierras, la conveniencia de aumentar la concesión de títulos de propiedad colectiva y las regulaciones concernientes a acuerdos de tenencia.

a) El primer paso para acelerar la distribución de los nuevos títulos de propiedad de tierras es simplificar el procedimiento desde el dictamen de la sentencia por el Juez Rural hasta la Resolución Suprema del Presidente. La única manera de obtener este resultado sin alterar el procedimiento seguido hasta ahora, es evitar que las funciones del Ministerio de Asuntos Campesinos sea meramente una duplicación de las funciones del Servicio de Reforma Agraria. Los funcionarios legales que actualmente se encuentran en el Ministerio de Asuntos Campesinos deberían ser transferidos al Servicio de Reforma Agraria, incrementando de este modo la capacidad de trabajo de esta última dependencia gubernamental.

b) Cuando el Decreto Supremo regresa al Servicio de Reforma Agraria, se plantean una serie de problemas. Primero, si el campesino no está de acuerdo con los límites, particularmente en lo que respecta a las colindancias con otra comunidad, los funcionarios de reforma agraria no tienen poder para hacer cumplir el Decreto Supremo. El problema se complica por el hecho de que ni la fuerza de policía en sus diversos niveles, ni la justicia ordinaria, por varias razones, entre ellas falta de información y

²⁵ Las propuestas hechas en el Seminario de Oruro fueron publicadas en *Páginas Universitarias* de octubre de 1959, Universidad Técnica de Oruro, Departamento de Extensión Cultural.

escasez de personal, están en posición de cooperar con el Servicio de Reforma Agraria, ni defender a los campesinos contra irregularidades o violaciones de los derechos que confiere el título de propiedad de la tierra. Una policía rural que fue creada después de la Revolución se disolvió en 1955 antes de la distribución de títulos. Las autoridades responsables deberán resolver si el problema de hacer cumplir la ley debe recaer sobre una fuerza policial rural creada especialmente para el caso o, de modo más simple, instruyendo y reforzando la policía ordinaria.²⁶ También se recomendó una definición más precisa de las funciones de los jueces rurales y un mayor cuidado en su selección.

c) Los Bonos del Estado para pagar a los latifundistas expropiados deberían ser emitidos de inmediato; la importancia práctica de los bonos no se debe tanto al valor monetario —que es muy escaso—, como a las implicaciones psicológicas y legales que traen aparejadas. Las cantidades por pagar, por factores inflacionarios así como por el valor mínimo registrado en los catastros, además de la consideración de que llevará algún tiempo emitir todos los bonos, hacen que la emisión no ejerza ninguna presión sobre la circulación monetaria. Desde el punto de vista legal, la emisión de bonos representa la conclusión oficial del proceso de expropiación, así como la prueba de que el Estado ha cumplido con las obligaciones establecidas por ley. A su vez, dará a los campesinos el sentimiento de seguridad que ahora no poseen, como se comprueba por el deseo de ellos de pagar para registrar el título y de este modo estar a salvo en futuras reclamaciones. Al mismo tiempo que el Estado emite los bonos o contrae una obligación de pago de compensación con un propietario individual, deberá también comenzar a cobrar la primera anualidad de los campesinos que han recibido tierras y que disponen para pagarlos de un plazo de veinticinco años.

d) Es de creerse que si se adoptan las medidas señaladas, los pagos directos comenzarán por decrecer y eventualmente desaparecerán. A pesar de que en el Seminario de Oruro se recomendó que los acuerdos directos entre los nuevos terratenientes y los antiguos fueran autorizados por el Servicio de Reforma Agraria, existen varias razones que hacen suponer que a la larga la aprobación gubernamental a tales procedimientos sería contraria a los intereses del campesinado. Desde un punto de vista económico puede ser discutible que el escaso ingreso de los campesinos sea transferido a manos de un pequeño grupo de personas en lugar de dedicarlo a la capitalización de las nuevas empresas agrícolas y a las necesidades de consumo de las familias campesinas. El cumplimiento estricto de la ley, al mismo tiempo que evitaría la transferencia de los ingresos, traería aparejado el mismo efecto que los campesinos esperan obtener a través del procedimiento de pago directo.

²⁶ Existen informaciones de que a fines de 1960 el servicio de policía rural fue restablecido.

e) Otra importante opinión contempla la conveniencia de entregar las tierras en forma colectiva en lugar de individual. Sobre este punto de vista existe el consenso general de que la cláusula de la Ley que dice "un mínimo de 10 % de la tierra expropiada de cualquier propietario debe distribuirse para el uso cooperativo" debe interpretarse en forma más radical, ampliando el área para uso cooperativo. Varias serían las ventajas que pueden esperarse de tal solución: primero, las tierras arables de las ex haciendas podrán operarse como unidad agroeconómica que se destruye cuando la tierra es dividida individualmente; segundo, se origina una estructura demasiado rígida cuando toda la tierra arable, obtenida por la expropiación, se asigna a los elegidos en una determinada fecha, puesto que ello excluye la posibilidad de obtener tierras de propiedad individual a las familias más jóvenes, excepto a través de subdivisiones de las parcelas individuales; tercero, un título colectivo facilita más la organización cooperativa que un título individual; cuarto, la cantidad de trabajo del Servicio de Reforma Agraria se aliviaría puesto que si bien el número de títulos concedidos sería el mismo, la fijación de linderos sería mucho más sencilla; finalmente, se facilitarían también los servicios de gobierno.²⁷

f) El problema que debe ser resuelto con criterio flexible es el de los acuerdos de tenencia. El Seminario de Oruro recomendó hacer una distinción entre los contratos de tenencia pagados en efectivo y los contratos de tenencia-compartida, puesto que solamente estos últimos implican una participación activa del terrateniente en el proceso productivo. Se sugirió, por lo tanto, un estricto cumplimiento de la Ley sólo con respecto a los contratos de tenencia pagados en efectivo. Teniendo en cuenta la estructura de la distribución de tierras creada por la Revolución y las limitadas posibilidades de que las agencias del gobierno puedan controlar en forma efectiva los acuerdos de tenencia, se llega a la conclusión práctica de que la diferenciación sugerida por el Seminario es de poco valor práctico. El objetivo fundamental de la política del gobierno, en esta etapa de desarrollo, debe ser asegurar que todos los recursos sean debida y plenamente utilizados y que la posición económica y social de los campesinos se consolide. Los acuerdos de tenencia, de cualquier clase que sean, no solamente sirven para promover el cultivo de toda la tierra disponible que de otra manera no sería menos explotada, sino también contribuyen a aumentar el tamaño de parcelas pequeñas. En muchas zonas, aun dentro de las comunidades indígenas, las tierras apropiadas para ser aradas son escasas y los miembros de la comunidad se ven obligados a recurrir al uso de tierras fuera de los límites de su propiedad. Por otra parte, en las regiones pobres del Altiplano, de poca productividad, los propietarios medianos no están en posición de pagar los salarios establecidos por ley.

²⁷ Se reconoce en todo caso la propiedad individual de las parcelas dedicadas a construcción de casas.

Los acuerdos de tenencia son la única alternativa posible. En tales circunstancias, parecería que colocado el campesino en esta posición, y para evitar que sea explotado por la otra parte interesada, podrían intervenir los sindicatos campesinos y cumplir esta función con mejores resultados que por medio de reglamentos difíciles de hacer acatar.

Desde el punto de vista de los intereses de la sociedad en general, y como objetivo de corto plazo, es más racional aceptar la estructura de la distribución de tierras resultante de la Ley de Reforma Agraria y tratar de mejorar su capacidad productiva. A medida que se obtengan más recursos y el desarrollo del Oriente rebaje la presión de población ejercida en el Altiplano y Los Valles, será posible resolver gradualmente los demás problemas como, por ejemplo, la determinación de los mejores contratos de tenencia. La definición de cuál es el tamaño más adecuado para las propiedades agrícolas y la ideología que deben tener los acuerdos de tenencia, son probablemente problemas secundarios en un país como Bolivia que, en 1960, se caracteriza por la ausencia del latifundio; pero está dominado por un tipo primitivo de agricultura, a pesar de que dispone de grandes recursos todavía no utilizados.