

✓
1883
RAUL ALFONSO GARCIA

*Avances
y
Proyecciones
de la
Reforma Agraria*

FB

346.044

G215a

CONSEJO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

LA PAZ - BOLIVIA

1963

00943

FB.
346.044
G215a

RAUL ALFONSO GARCIA

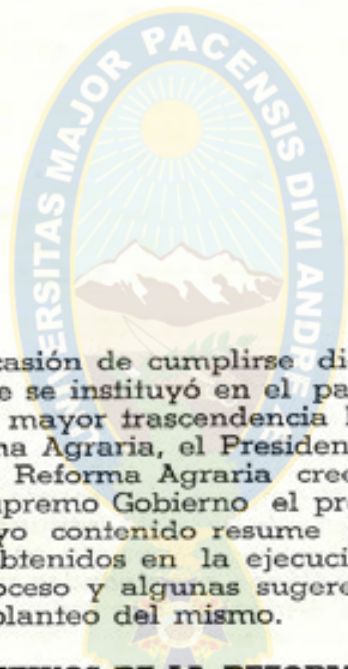


Avances
y
Proyecciones
de la
Reforma Agraria

CONSEJO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA

LA PAZ - BOLIVIA

1963



En ocasión de cumplirse diez años de la fecha en que se instituyó en el país una de las medidas de mayor trascendencia histórica como es la Reforma Agraria, el Presidente del Consejo Nacional de Reforma Agraria cree de su deber dirigir al Supremo Gobierno el presente Memorándum, cuyo contenido resume los resultados hasta hoy obtenidos en la ejecución de tan importante proceso y algunas sugerencias con vistas a un replanteo del mismo.

I. — OBJETIVOS DE LA REFORMA AGRARIA

La Reforma Agraria en su esencia entraña dos objetivos fundamentales: JUSTICIA SOCIAL Y LIBERACION DE LAS MAYORIAS CAMPESINAS, a fin de cimentar en ellas una sólida base sobre la cual sea posible plantear las soluciones de carácter nacional.

La Ley Fundamental de Reforma Agraria involucra precisamente esos objetivos, distinguiéndose en tres aspectos principales.

1.— OBJETIVOS JURIDICO SOCIALES:

- a) Los artículos 144 y 177 determinan expresamente la abolición del colonato y de toda prestación de servicios personales gratuitos, con lo cual se establece definitivamente la liberación del campesino de una explotación servidumbral a la que estaba sometido.
- b) La liberación de las amarras del sistema económico y social a que estaba sometido abre la posibilidad de elevar sus niveles de vida y condición humanas.

2.— OBJETIVOS JURIDICO ECONOMICOS:

- a) "Dar la tierra a quien la trabaja", principio que se hace realidad por mandato del Art. 77.
- b) Efectuar una más racional distribución de la tierra, principalmente a través de la afectación total de latifundios, la afectación parcial y por vía excepcional de las medianas propiedades y de las empresas agrícolas con sistema mixto de colonato y asalariado, como está establecido en los Arts. 34, 33 y 37 respectivamente.

3.— OBJETIVOS DE ORDEN TECNICO:

Aumento de la producción en el campo, objetivo que debe cumplirse facilitando la in-

versión de nuevos capitales, respetando a los agricultores pequeños y medianos (Arts. 32 y 33), fomentando el cooperativismo agrario (Arts. 82, 133 y 134), prestando ayuda técnica y abriendo posibilidades de crédito.

Estos tres objetivos estaban claramente definidos en cuanto a los organismos encargados de su ejecución y se indicaba que debía ser el Ministerio de Asuntos Campesinos quien se preocupara del primero; el Servicio Nacional de Reforma Agraria del segundo; y, por último, el Ministerio de Agricultura del tercero.

Al Servicio Nacional de Reforma Agraria se le confirió, mediante D. L. N° 03471, elevado a Ley en 29 de octubre de 1956, la función primordial de atender la Judicatura Agraria. Por lo tanto, a los diez años de ejecución de la Reforma Agraria, corresponde a este organismo informar en primer término sobre los aspectos más salientes de su labor.

II. — LAS REALIZACIONES

I — Titulación

El Servicio Nacional de Reforma Agraria, desde que se inició el proceso de distribución de tierras, ha asumido la tarea de delimitar el derecho de propiedad en el campo, procediendo, según el mandato de la ley, a cumplir con los trámites de afectación, inafectabilidad, dotación, restitución y reversión.

En esta fase de titulación agraria se han presentado obstáculos concretados en tres razones principales:



a) La existencia de un procedimiento lento, a pesar de haberse modificado éste con la ley de 22 de diciembre de 1956.

b) Una organización administrativa interna improvisada y limitada en sus recursos materiales.

c) Falta de una adecuada atención financiera. Además la ley fundamental contenía determinadas lagunas, lo que ha permitido, en algunos casos, una mala y ligera interpretación de la misma, interfiriendo al proceso de titulación.

III. — RESUMEN ESTADISTICO DE LA TITULACION

La titulación y entrega de la misma al trabajador del campo boliviano a pesar de los obstáculos señalados marcha ininterrumpidamente y en forma acelerada. El siguiente cuadro comparativo permite precisar el trabajo que al respecto se realiza:

TITULOS DISTRIBUIDOS

Años	Cantidad	Indice
1955	3.400	100.00
1956	4.463	131.26
1957	11.400	335.29
1958	9.193	270.38
1959	18.380	540.58
1960	38.897	1.114.03
1961	45.511	1.338.55
1962	30.129	1.480.19
1963 (*)	14.711	432.67
	196.084	
En facción deslin- des y títulos	30.460	
T o t a l:	226.544	

(*) Primer semestre hasta el 15 de junio.

El cuadro siguiente da una idea sobre la entrega de la tierra a quienes la trabajan:

Años	Hectáreas	Índice
1955	51.811.33	100.00
1956	47.183.65	91.06
1957	276.395.66	533.46
1958	201.997.71	398.87
1959	320.502.13	618.59
1960	852.770.55	1.645.91
1961	1.167.820.78	2.253.98
1962	1.280.741.59	2.471.94
1963 (*)	496.566.47	
	<hr/>	
En Sección des-	4.695.789.87	
lindes y títulos	157.165.00	
	<hr/>	
	4.852.954.87	

(*) Primer semestre hasta el 15 de junio.

La anterior distribución se desglosa de la siguiente manera:

	Hectáreas
Tierras individuales	1.919.847.02
Tierras colectivas	2.653.518.79
Otras tierras	122.422.76
Por entregarse	157.166.30
<hr/>	
T o t a l :	4.852.954.87

El cuadro que se inserta a continuación enseña la forma rápida del avance de la Reforma

Agraria en el país en cuanto al número de familias beneficiadas:

Años	Familias	Indice
1955	2.809	100.00
1956	3.863	137.52
1957	8.028	289.35
1958	5.709	203.23
1959	12.097	430.65
1960	22.410	797.85
1961	28.210	1.004.27
1962	28.843	1.026.80
1963 (*)	8.030	321.46
	120.002	
Con títulos por distribuirse	31.433	
Total:	151.435	

(*) Primer semestre.

IV. — **PROYECCIONES Y SUGERENCIAS AL SUPREMO GOBIERNO**

PROYECCIONES

V. 1.— **Lo que falta por hacer**

Sin el ánimo de juzgar el papel que desempeñaron los demás organismos que debían complementar el proceso de titulación agraria con una amplia política de fomento a la producción, lo que se observa de manera evidente es que no vino en forma pareja a dicho proceso

aquella contrapartida que era el aumento de los niveles productivos del campesino beneficiado. Vale decir, si bien la Reforma Agraria no careció de asistencia técnica y fomento, ésta no llegó en la proporción requerida.

El Consejo Nacional de Reforma Agraria pudo haber contribuido, en cierto grado, en la delineación del aspecto técnico-productivo de la Reforma Agraria. En efecto, el Art. 9º del D. L. N.º. 03471, que crea el Servicio Nacional de Reforma Agraria, señalaba como Departamentos que debían integrar el Consejo, el de Economía y Planificación y el de Técnica Agropecuaria y Forestal, los mismos que lamentablemente no fueron organizados, lo que llevó a limitar su acción en forma exclusiva a la titulación agraria, sin tener un programa que modificara o encauzara el proceso desde un punto de vista más racional en términos de producción, de la explotación de los recursos naturales, etc.

V. 2.— La Segunda Etapa de la Reforma

Los antecedentes que indican una carencia de atención técnica —si bien no absoluta, pero no en la proporción deseable—, plantean la necesidad de encarar el problema, llamando a este requerimiento ingreso a la "Segunda Etapa de la Reforma Agraria".

La etapa de la producción no significa un hecho aislado, como si recién se tuviera que iniciar; ella existió siempre. De lo que se trata de hacer en el presente es de movilizar los esfuerzos en magnitudes de tal naturaleza que satisfagan las exigencias, a corto plazo, planteadas por el Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social y Plan Decenal de Desarrollo Rural, esto es, aumen-

to de los niveles de producción de todos los campesinos y logro de un nivel de vida compatible con las necesidades que nacieron a través del proceso de cambio social producido por la Revolución Boliviana.

V. 3.— **El Servicio Nacional de Reforma Agraria y la segunda etapa**

El Servicio Nacional de Reforma Agraria, si bien deberá proseguir aún por un tiempo perentorio con la atención de la Judicatura Agraria, al ingresar a la etapa de la producción le corresponderá desempeñar un rol más importante. En efecto, la producción está íntimamente relacionada con la estructura de la tenencia existente que equivale a decir que la unidad económica de la propiedad hará depender el nivel de producción que sea posible alcanzar. Y si bien será necesario desde el punto de vista de la producción delimitar "óptimos de producción", ello derivará a su vez en asignar nuevos límites a la propiedad. El problema de titulación y tramitación, como se ve, subsistirá en la segunda etapa; no se trata de aplicar un trabajo de rutina, sino por el contrario, de muchos casos en particular, esto sin tomar en cuenta la cuestión de las comunidades sobre las que todavía no hay nada en concreto y definitivamente establecido.

El Consejo deberá, en consecuencia, adaptar su organización respecto a la nueva situación creada, previéndose de antemano la creación de un Departamento de Asesoría Nacional, que reemplazando los Departamentos que no fueron creados cumpla una función técnica que planee y organice el trabajo sobre la base de las actuales reparticiones existentes.

Es claro que en futuro cercano se podrán plantear otros cambios que conforme una fisonomía nueva de la organización del Servicio Nacional de Reforma Agraria, planteamiento que se posterga por estar en etapa de estudio.

SUGERENCIAS

A pesar de que el Servicio Nacional de Reforma Agraria no cuenta, al presente, con investigaciones realizadas sobre el proceso de Reforma Agraria, con todas las derivaciones que ello tiene, a los diez años de su promulgación creemos conveniente que se pueden delinear a "grosso modo" algunas sugerencias.

V. 4.— Medidas que se sugieren al Supremo Gobierno respecto a:

V. 4. 1.— Aplicación de la Ley Modificatoria

Para encarar la segunda fase de la Reforma Agraria, se requiere dar fin, en el plazo más breve, al proceso jurídico que culmina con las titulaciones agrarias. Mas, este hecho supone instituir un procedimiento que agilice las tramitaciones de las causas. El proyecto de "Ley Modificatoria de Reforma Agraria", que se halla en manos de la Comisión Legislativa del Congreso, contiene dicha previsión y, por lo tanto, urge su pronta promulgación.

Además, el citado proyecto llena una serie de vacíos que contiene la Ley Fundamental, razón por la cual se hace más necesaria su promulgación.

V. 4. 2.— **El Servicio Nacional de Reforma Agraria**

Este organismo considera que es importante realizar una investigación cuyos alcances permitan ver hasta qué punto se han logrado cambios en los niveles de vida y productivos del campesino beneficiado. Es necesario a su vez compulsar cuáles son los principales problemas que se presentan, que si bien se conocen en términos generales no se ha precisado aún en qué medida y en qué zonas son más graves tales problemas, a fin de que el Gobierno pueda determinar una política en órdenes de prioridad y urgencia, sin perder de vista las metas trazadas por él mismo mediante el Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social. Para que se pueda llevar a efecto dicho balance será necesario que los organismos ejecutores que atienden estos problemas lo encaren con alguna orientación adecuada, para lo cual el Servicio Nacional de Reforma Agraria deberá ser precisamente, dado que posee una información amplia, quien oriente y guíe a estos organismos, mediante una adecuada obtención de datos estadísticos, una delimitación geográfica de las afectaciones y dotaciones, etc., etc.

Para que el Servicio Nacional de Reforma Agraria pueda contribuir en la rápida solución de este difícil cometido, que obligadamente deberá ser un requisito para ingresar a la segunda etapa, es necesario que a pesar que no se ejecutará ningún proyecto ni hará investigaciones en aquellos campos en que existan ya organismos definidos, se lo capacite financieramente a fin de contar con los medios que permitan una mejor operabilidad.

Hasta el momento se ha trabajado en condiciones precarias, en lo que respecta a la organización de sus Departamentos Técnicos, hoy llamados a cumplir una importante labor.

V. 4. 3.— **Coordinación institucional**

Al ponerse en práctica el Plan Decenal Agropecuario será necesario que exista una coordinación entre diferentes instituciones, para lo cual, y a objeto de exigir eficiencia, el Consejo Nacional de Reforma Agraria sugiere que se defina y limite claramente las labores que específicamente deben cumplir los organismos así como trazar los lazos que coordinen una ejecución de las tareas en forma adecuada y engranada de manera que cada uno de los organismos no dilapiden esfuerzos y cumplan con sus funciones y un ritmo semejante.

Es importante tener en cuenta que uno de los sectores claves de la economía del país es el agropecuario, y es clave y estratégico porque dentro del desarrollo económico presenta dos características que plantean por una parte rápida solución y por otra puede permitir salir de su actual estancamiento, es decir, como primera característica es un "cuello de botella" por excelencia, pero también es el único sector capaz de emprender un crecimiento económico en términos per-cápita, sin invertir grandes capitales, que de por sí son limitados en el país, sólo será necesario invertir pocos capitales que se traduzcan en cambio de técnicos y mayor calificación de la fuerza activa de trabajo.

Es necesario que se planee cómo hacer que el sector agropecuario salga de su actual estan-

camiento, el cual no se refiere a aumentos masivos de algunos rubros (arroz, azúcar), sino en términos de producción per-cápita, y en el que se toma en cuenta el crecimiento vegetativo de la población que posee características propias de una "explosión demográfica".

a) **Cooperativización**

Hasta el presente el movimiento cooperativo no ha asumido sensiblemente caracteres masivos. Las Cooperativas —se ha insistido en más de una oportunidad— son una de las formas de solucionar el grave problema del minifundismo. En efecto, el minifundismo no es la forma ideal de propiedad, ni mucho menos. Si la subsistencia del latifundio entraña una baja productividad y el despilfarro o empleo insuficiente de recursos naturales y humanos, el minifundismo representa por su lado desventajas visibles con relación a la gran hacienda agrícola, pues a diferencia de éstas no se encuentra en condiciones de emplear técnicas agrícolas, que multiplican considerablemente la productividad del trabajo, y ni siquiera puede aprovechar de los adelantos de la ciencia agrobiológica; además de la dificultad de adaptación de la técnica, el área reducida de la pequeña propiedad provoca la involución derivada de la tendencia del pequeño explotador aislado a no integrarse dentro de la economía de cambio del país, sino conservarse dentro de la economía semicerrada de consumo. A esto habrá que agregar que, cuando el mercado de venta es desfavorable, el campesino por lo general prefiere cultivar tan sólo el pedazo indispensable para satisfacer las necesidades de él y de sus familiares, sin

aprovechar siquiera toda la extensión de tierra de que dispone. De aquí se sigue que las cooperativas sean el sistema racional de propiedad que se orienta a reagrupar las pequeñas propiedades, antieconómicas y dispersas, en una unidad económica, donde sea factible el empleo de la agrotécnica y la agrobiología adecuada, la unión de esfuerzos, la elevación del rendimiento del trabajo, etc., etc. Por ello, el Consejo preocupado por esta situación cree estar en la posibilidad de coordinar y ayudar para que la Dirección Nacional de Cooperativas se oriente donde el problema sea más agudo.

Desde luego, es preciso una intensa labor educativa entre los campesinos para que conozcan y entiendan en qué sentido se va a encauzar su trabajo para evitar la dispersión de esfuerzos y elementos económicos. Y constituidos que sean, sobre las bases de la voluntariedad, los distintos tipos de cooperativas, será necesario prestarles la ayuda correspondiente, lo cual determinará en buenas cuentas que los trabajadores del campo observen en la práctica las amplias perspectivas que ofrecen las cooperativas, facilitando así la adhesión o la constitución de nuevos grupos. Empero, de tales organizaciones cooperativas deben ineludiblemente ser excluidos los especuladores mediante la organización de un mercado adecuado, hecho que constituye un problema aparte, pero tan grave o de tanta importancia como el primero, para lo cual aparte de las cooperativas de producción la Dirección Nacional de Cooperativas procure dar también una especial atención, no dudando de que ello será factible puesto que ha dado muestras de su capacidad.

b) **Trasplante de población**

La estructura agraria del país presenta una verdadera deformación; mientras en la región interandina las tierras son, de un modo general, depauperadas, en cambio en las regiones tropicales del país se cuenta con tierras feraces y con una abundancia de recursos naturales, pero, al mismo tiempo, en la primera se encierra una gran concentración de fuerzas de trabajo, a la par que en la última es escasa la densidad demográfica. En este sentido, el Gobierno propende al trasplante de población agrícola hacia las tierras bajas no sólo con la exclusiva finalidad demográfica, sino además —y esto es lo importante— de incorporar nuevas áreas a la masa productiva, con objeto precisamente de incrementar la producción agropecuaria, haciendo realidad de este modo la sustitución de importaciones de alimentos y artículos esenciales de consumo, materias primas para la industria, y creando los márgenes necesarios para la explotación. Para este cometido el Servicio Nacional de Reforma Agraria deberá ser el organismo que oriente de dónde habrá que trasladar colonizadores, dado que conoce cuáles son las áreas donde hay una mayor concentración demográfica en relación a la tierra distribuida, etc.

c) **Prestación de ayuda técnica y apertura de posibilidades de créditos.**

La migración planeada, a pesar de su magnitud, sólo eliminará la presión demográfica en lo que respecta al crecimiento vegetativo del próximo decenio, continuando la gravitación en la región interandina y manteniéndose un grado

de subempleo cuya magnitud en términos del desarrollo económico llama a la meditación. Consecuentemente, se requerirá concentrar la atención sobre la gran masa de agricultores del Altiplano y los Valles.

Y para la elevación del rendimiento de la producción agropecuaria en la región interandina se precisará, desde ya, un trabajo acrecentado y el empleo de métodos racionales de cultivo que den amplio lugar a la organización y mecanización del trabajo. Será indispensable poner al alcance de los trabajadores los elementos de producción, es decir, semillas seleccionadas, fertilizantes, pesticidas, herramientas mejoradas, mejores animales reproductores, etc. Esto supone una incuestionable política de cooperación y fomento por parte del Estado y la apertura de las posibilidades efectivas del crédito agrícola.

Ciertamente, no son pocas las quejas de las organizaciones laborales campesinas en sentido de que los beneficios del crédito supervisado no han llegado a la gran masa de agricultores. De otro lado, dicho crédito presenta un valladar serio para su obtención debido a que los campesinos dotados de tierras por la Reforma Agraria no disponen de títulos trentenarios.

En tal virtud, urge establecer una forma ajustada a los requerimientos del agro boliviano. Sería bien visto, por ejemplo un sistema crediticio que combine la concesión de créditos de avío, o sea la destinada a sembrar y obtener las cosechas, y los créditos inmobiliarios, con los cuales sea posible adquirir semovientes, equipos de trabajo, etc. Los créditos podrán ser, según los casos, en dinero o en especie. Igualmente, se precisa contar con un organismo adecuado que vi-

gile las inversiones, coordine y enseñe a utilizar y sacar provecho del crédito, etc.

Finalmente, los servicios de extensión agrícola deben ampliarse e instalarse estaciones de monia, en regiones apropiadas, y ser concedidas en forma de crédito, amortizable con parte de las cosechas.

d) **Otros aspectos de la Reforma Agraria.**

Son muchas y delicadas las tareas que comprende la segunda etapa de la Reforma Agraria. Entre ellas, la Revolución Nacional tendrá que abordar seriamente las obras de irrigación, poniendo en práctica sistemas como el embalse de aguas, captación de lagunas, perforación de pozos artesianos, etc. La dictación de una Ley de aguas sería realmente beneficiosa a fin de regular la equitativa distribución de ese elemento natural.

Entre otros factores que entran en el desarrollo agropecuario cabe mencionar las dificultades de comunicación y la escasa cultura del campesino que no le permite librar con éxito batallas como las de colocar a un mejor precio sus productos dentro de la economía de cambio. Felizmente, el Plan Decenal prevé un vasto desarrollo de los transportes; no se opone a tal política el planteamiento y construcción de caminos vecinales para vincular los centros productores y que podrían ser emprendidas por los propios campesinos. Sería conveniente, asimismo, que se establezcan precios básicos reenumeradores para los productos agrícolas, precios básicos que deberán ser revisados y puestos en relación, periódicamente, con los que rigen en los transportes, etc.

Esta regulación tendrá necesariamente que contemplar tanto los intereses de los agricultores como los de la masa consumidora.

VI. — REFLEXIONES FINALES

La Reforma Agraria ha llegado al décimo año de su ejecución. Nadie puede negar que esta trascendental medida revolucionaria ha traído consigo profundas transformaciones sociales. La Reforma Agraria ha reparado una injusticia preservada por quienes se oponen a todo progreso y ha dado satisfacción al anhelo secular de los campesinos de poseer tierra propia. Al cabo de los diez años de Reforma Agraria es posible comprender ahora lo positivo de ella; se ha desintegrado el estamento de los terratenientes. Sobre la gran masa de los agricultores ya no pesa el fardo del colonato.

Uno de los argumentos de la crítica reaccionaria ha consistido y consiste en que la Reforma Agraria ha provocado una considerable baja de la producción agropecuaria. Los datos estadísticos no se hallan de su parte y testimonian, por el contrario, un aumento global de la producción agrícola en la mayoría de los años que lleva la Reforma Agraria. Debe quedar claro que la escasez en el mercado de productos agropecuarios se debe ante todo a que en la actualidad el campesino consume más que cuando era colono y produce menos para el mercado que cuando era sometido a la explotación servidumbral.

Para determinados imaginativos reformadores la producción agropecuaria debía alcanzar ritmos de crecimiento acelerado. Mas, ellos no contemplan que las economías subdesarrolladas, como la nuestra, tienen de común un bajo rendi-

miento de sus recursos naturales y humanos, determinado por una política exclusivamente monoprodutora.

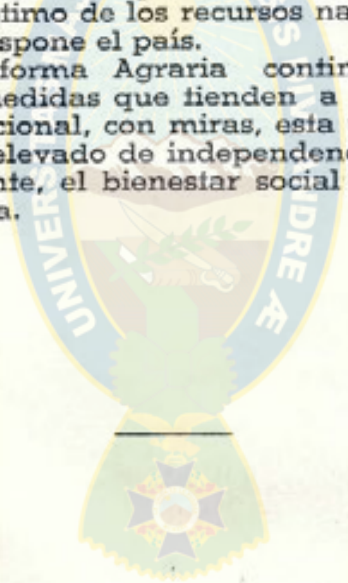
El Plan Decenal busca justamente sacar al país de ese estancamiento y atraso y plantea el desarrollo económico del país.

La fase complementaria de la Reforma Agraria estriba en la ley económica que procura una reducción de los costos de producción y, por tanto, eleva la productividad del trabajo, lo cual es en definitiva la base de la institución de un nuevo régimen económico. Sin duda, dicha fase tendrá contornos más difíciles y que por eso mismo requieren el esfuerzo mancomunado de todos los hombres que componen la Comunidad Social.

El incremento agropecuario en las regiones del Altiplano y los Valles no es ilusorio, ni mucho menos; el dictamen de destacados técnicos nacionales y extranjeros nos muestra las grandes posibilidades de ello. En cuanto al desarrollo de la agricultura tropical, baste recordar la convicción de la Misión de expertos del Reino Unido que llegó al país en marzo del pasado año. "Desde el punto de muchos bolivianos, —decía esa Misión— esta región (la de los llanos orientales) es la que tiene las más grandes perspectivas para el desarrollo futuro de la agricultura y ganadería. Estamos de acuerdo con este punto de vista y consideramos que esta zona puede desarrollarse no sólo para la producción de todo lo que virtualmente consume Bolivia en productos del trópico, muchos de los cuales ahora se importan, sino también para la exportación de esos productos, como incrementos de la diversificación de la economía nacional".

Debemos estar seguros que en la esfera de las transformaciones agrarias, una distribución y usufructo de la tierra justos desde el punto de vista social aseguran la satisfacción de las necesidades tanto de los propietarios pequeños y medianos. Y ese ha sido el principal objetivo de la primera fase de la Reforma Agraria. Toca ahora emprender la segunda etapa que consistirá en el aumento de la producción agropecuaria con el concurso de la moderna técnica y la introducción de métodos que aseguren un aprovechamiento óptimo de los recursos naturales y humanos que dispone el país.

La Reforma Agraria continuará siendo una de las medidas que tienden a fortalecer la economía nacional, con miras, esta vez, a asegurar el grado elevado de independencia de ésta y, de consiguiente, el bienestar social de la población boliviana.





PUBLICACION Nº 5

DEPARTAMENTO DE RELACIONES PUBLICAS

C. N. R. A.