



Julio 2008

observatorio en agropecuaria y sustentabilidad

CLAES - D3E

La agropecuaria y la situación alimentaria en Bolivia

Pasado, presente y futuro

Jorge Albarracín



Reporte publicado por
CLAES en el marco de
la Iniciativa sobre
Soberanía Alimentaria,
con la participación de
CIDES (Bolivia).



CLAES – Centro Latino
Americano de
Ecología Social

D3E – Desarrollo,
Economía, Ecología,
Equidad América Latina

Durante el año 2007 y principios del 2008, han surgido una serie de fenómenos climáticos y eventos económicos que están teniendo efectos sobre el sector agropecuario y la población a nivel mundial, regional y local. Esos procesos se han sumado a otros factores, como los cambios en la demanda de alimentos principalmente en China e India. Sus consecuencias, son un incremento de precios de ciertos productos agropecuarios y debilitamiento de la seguridad alimentaria de algunos países.

Bolivia no escapa a esta dinámica, productos como banano, arroz y tomate subieron sus precios entre 60 y 192 por ciento. Paralelamente, tiene lugar una particular situación política con un gobierno que busca desarrollar un nuevo modelo de desarrollo, otorgándole al Estado una serie de roles, acciones y políticas que le permitan construir esa nueva visión de desarrollo. Pero esta propuesta como otras conlleva una serie de efectos que genera ciertas resistencias a la implementación de las políticas propuestas, alrededor de las cuales se generan procesos de manipulación y acciones de determinados actores, como los terratenientes y sectores de la oposición, que se ven afectados por esta ingerencia en el control de los mercados y los precios internos, complicando de esta manera el panorama de análisis del escenario interno y externo en el cual se encuentra Bolivia.

Ante esta situación de la coyuntura nacional en Bolivia, y el contexto internacional se hace necesario ver en qué medida se ha construido una estructura agropecuaria que garantice la soberanía y la seguridad alimentaria, y que al mismo tiempo sea capaz de responder a tendencias comerciales mundiales, mostrando un manejo sostenible de los recursos naturales. Para entrar en este análisis, se hace imprescindible y necesario ver como se han configurado y construido los nuevos sistemas de producción, especialmente en el sector agropecuario, para lo cual me apoyaré en la utilización del enfoque histórico estructural y de los modelos de desarrollo agropecuario que se han venido implementando en los últimos 50 años.

1. El cambio histórico: de la sustitución de importaciones a la nueva estructura agropecuaria

A partir del informe de la misión de Melvin Bohan, más conocido como Plan Bohan, de 1942, comienza la historia de un proceso planificado de cambios en la estructura productiva agropecuaria. En 1955 Bolivia elabora su primer Plan de Desarrollo, el Plan Inmediato de 1955, en el mismo se plantea el reto, particularmente para el sector agropecuario, de alcanzar la diversificación productiva y la sustitución de importaciones, de un total de diez productos que importaba Bolivia siete podían ser sustituidos, mejorando y promoviendo la producción interna, ya que Bolivia tiene las condiciones y las potencialidades para desarrollar la propuesta y de esta manera revertir la situación donde más del 85% exportaciones estaban en base a minerales.

En los últimos 50 años la estructura agrícola en Bolivia ha tenido un cambio importante. Ha pasado del predominio en la producción de cereales y tubérculos, cuyo destino era principalmente el mercado interno, a un sistema donde los cultivos agroindustriales (destinados principalmente para los mercados externos) y los cereales (destinados como insumo de alimento del sector avícola) son los dos nuevos grupos de productos que configuran un nuevo patrón de uso del suelo, diferencias regionales y una nueva estructura agraria. En las figuras 1 y 2 se ilustra el resultado de la implementación de una serie de políticas dirigidas principalmente al desarrollo y modernización del sector agropecuario, en este sentido la estructura agrícola de Bolivia ha tenido un cambio importante.

Las transformaciones en el sector ganadero, se dan por un cambio en la composición del hato ganadero de Bolivia. En 1950 Bolivia era un país donde predominaban los ovinos y las aves, en una estructura de sistemas de producción de economías campesinas orientadas principalmente para el consumo propio de las unidades de producción familiar campesina y el abastecimiento del mercado interno. El establecimiento de las haciendas ganaderas en las tierras bajas de Bolivia desde inicios de los sesenta y el desarrollo empresarial avícola de fines de los noventa ha configurado una nueva estructura ganadera “empresarial” muy dinámica, aunque con un apoyo estatal importante, y que ha cambiado la estructura campesina que predominaba a medias del siglo XX.

Estos cambios estructurales generados en el sector agropecuario de Bolivia, son el producto de un proceso de modernización que ha implicado la acción directa del Estado priorizando su apoyo y fortalecimiento a un determinado grupo de actores, medianos y grandes empresarios. La priorización de inversiones, ha contribuido a generar junto a otros factores, diferencias regionales importantes para promover el desarrollo de unas regiones en desmedro de otras. Con la generación de un sistema productivo cuyos ojos están centrados en la llegada a los mercados externos.

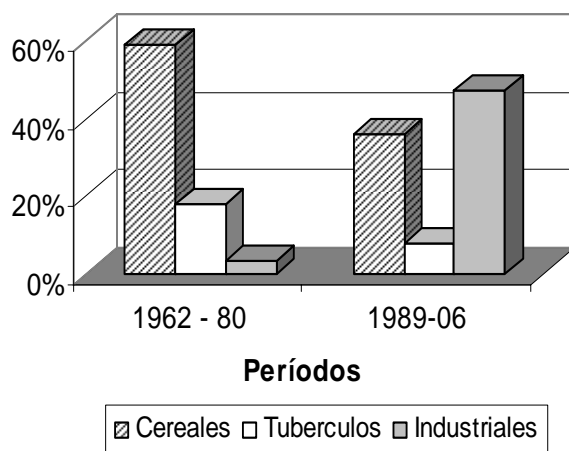


Figura 1. Cambio de la estructura de la agricultura en Bolivia.
Fuente: Albarracín (2007)

En base a estos cambios es necesario preguntarse: ¿que representa para Bolivia la construcción de esta nueva estructura agropecuaria?. En primer lugar, constituye una apuesta del Estado por llegar a los mercados externos como una estrategia y medio de desarrollo, a través de la implementación de políticas y programas de modernización, focalizada principalmente de manera específica y predeterminada en las tierras bajas del oriente boliviano. En segundo lugar, representa el abandono del apoyo estatal a los pequeños productores campesinos, tildados en el marco del modelo de la revolución verde y de la teoría de la modernización de inviables y tradicionales¹, los cuales se caracterizan por manejar sistemas de producción estancados en niveles bajos de productividad, tecnología y competitividad.

Considerando las implicancias en la seguridad alimentaria, se pueden reconocer dos tipos de impactos complementarios y contradictorios al mismo tiempo. Por un lado, la superficie de los cultivos destinados para el mercado interno, cuyo origen proviene de las economías campesinas, ha tenido un crecimiento muy bajo (figura 3). Por ejemplo los tubérculos que ocupaban una superficie de 121 mil hectáreas en 1950, subieron a 171 mil hectáreas el 2006, lo cual representa un incremento del 41%. Por el contrario, los cultivos industriales que inicialmente ocupaban 15 mil hectáreas, subieron a 1.2 millones de hectáreas al 2006, con un incremento de 7.707 %. Entretanto, el abastecimiento de alimentos básicos y la seguridad alimentaria interna sigue dependiendo de la producción de los pequeños productores campesinos². La prevalencia de la desnutrición en niños en las zonas urbanas y rurales, no ha tenido cambios significativos, en cambio la prevalencia de subnutrición en términos de porcentaje de la población total muestra que la misma ha disminuido, pero la cantidad absoluta de la población subnutrida hasta 1997, se redujo para luego incrementarse (ver cuadro 1), aspectos que muestran el relativo impacto de las políticas y estrategias productivas, las cuales han estado tenido el sesgo del enfoque de libre mercado, para promover inversiones e iniciativas que incrementen las exportaciones.

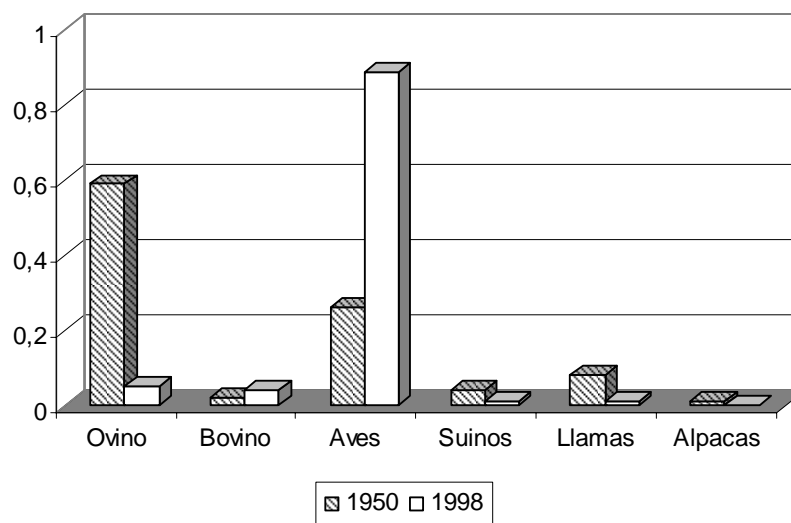


Figura 2. Variación de la composición ganadera. Fuente: Albarracín (2007).

¹ Se emplea la palabra tradicional, en el sentido que predominaba en la década de los 60, donde se veía a las economías campesinas como ineficientes, poco emprendedoras y con rasgos culturales que eran un impedimento para el desarrollo y modernización agropecuaria.

² A pesar que Zeballos (2006), el INE (Instituto Nacional de Estadística) y el Ministerio de Agricultura (MAGDER, 2001), muestran el peso de la producción campesina en el mercado interno ha disminuido, de un 80% en la década de los 60 a un 50% (MAGDER) o 39% (Zeballos) a principios del 2000.

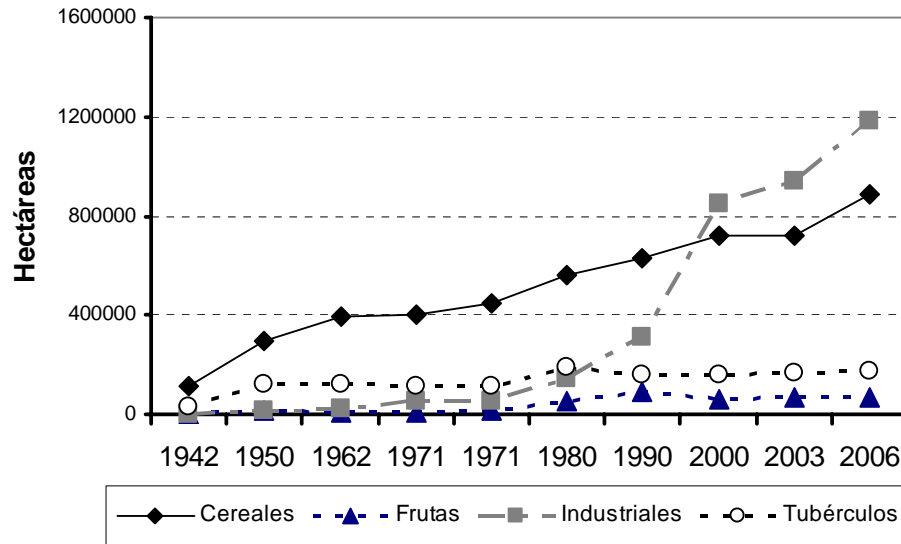


Figura 3. Superficie cultivada por tipo de cultivo.

Por otro lado, el incremento de la producción de los medianos y grandes empresarios, tiene dos destinos. En el sector ganadero, la producción bovina y avícola ha permitido una mayor disponibilidad y acceso de proteínas en la dieta familiar, especialmente para la población del sector urbano. En cambio en la agricultura se presenta una contradicción, en las primeras etapas la producción industrial se destinó al mercado interno (por ejemplo, en 1964 se logra cubrir el 100% de la demanda interna de azúcar y arroz, cumpliendo de esta manera una de las metas de sustitución de importaciones del Plan Inmediato de 1955). Pero desde la implementación en 1985 del modelo de libre mercado y la consigna de “importar o morir”, la cual la nueva estructura productiva y la mirada de los productores privilegia el mercado externo en detrimento del interno. En este nuevo escenario Bolivia ya no tiene problemas de disponibilidad y distribución de alimentos sino de acceso y calidad. Por ejemplo en el caso de la soya, Medeiros (2007:221), indica “la demanda del mercado interno de productos de soya es reducido, siendo entre el 20 a 25%” y el 75 a 80% de la producción se exporta. A esta situación es necesario sumarle los incentivos y las inversiones del estado para la promoción de las exportaciones.

Cuadro 1: Prevalencia de la desnutrición niños menores de 5 años por áreas y subnutrición de la población. Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) 2000.

Área	1990	1992	1996	1997	1998	1999	2000*	2003
Urbano		10.31**	6.87	7.13	7.28	6.58	6.06	
Rural			10.9	11.09	11.1	10.16	9.29	
Prevalencia subnutrición (% en población total)	28			24				23
Número de personas subnutridas (millones)	1.9			1.8				2.0

* En la subnutrición de niños menores de 5 años, no se cuenta con datos posteriores al 2000.

** Dato para Bolivia.

Las dinámicas poblacionales y de ocupación del espacio, que ha tenido Bolivia en el último período producto de un proceso de urbanización y de la migración campo ciudad, ha generado cambios importantes en los hábitos alimenticios de la población. A la dieta de la población rural que consistía en productos tradicionales como el maíz, papa y otros, se le sumaron el arroz, fideo, azúcar, café y otros, actualmente los pequeños productores están cambiando sus estrategias de vida, con el objetivo de generar los ingresos que les permitan acceder a estos alimentos, aunque los mismos, como por ejemplo el fideo, no mejora su nutrición.

2. El futuro: la pérdida de soberanía y seguridad alimentaria ante las semillas híbridas, los transgénicos y los agrocombustibles

Tomando como base el contexto y haciendo una proyección de las tendencias y los procesos actuales que se vive a nivel mundial y regional, trataré de exponer y explicar que la estructura agropecuaria actual de Bolivia, muestra una tendencia a incrementar por un lado una fragilidad por su dependencia de los mercados externos y por otra a profundizar la inseguridad alimentaria y la pérdida del ejercicio de su soberanía alimentaria.

Fragilidad y dependencia de los mercados externos

La estrategia de lograr una diversificación de la producción agropecuaria planteada en su primer plan de desarrollo en 1955 no se ha logrado. Para medir si se está logrando la diversificación, un buen indicador es el índice de diversificación, el cual mide el peso proporcional de cada uno de los rubros productivos (ya sea en volumen, superficie, ingresos generados, etc), si el valor disminuye y se acerca a uno, indica una disminución de la diversificación y el paso a un sistema de monoproducción. Para nuestro caso hasta finales de la década de 1980, el índice de diversificación agrícola muestra un aumento importante. Pero a partir de la década de 1990, vuelve a caer debido principalmente a la especialización y predominio de los cultivos industriales, cuyo mejor ejemplo es la soya, que responden al modelo de libre mercado (figura 4). Esta situación muestra la vulnerabilidad de un sistema productivo, cuya base productiva depende del comportamiento de la producción y de los precios de uno o dos cultivos.

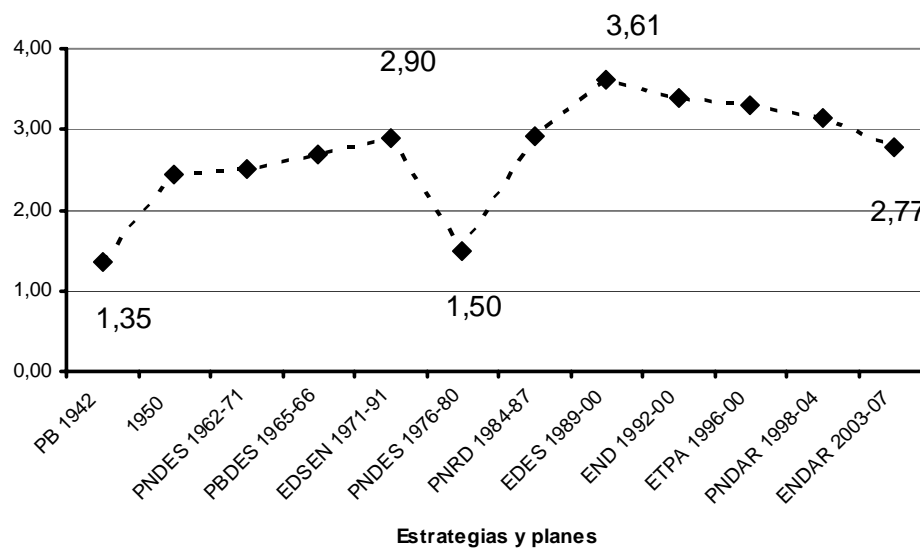


Figura 4. Índice de diversificación agrícola. Fuente: Albarracín (2007)

La fragilidad del modelo desarrollado recae en su baja competitividad, dependencia extrema de ciertos mercados, vulnerabilidad a las variaciones de precios y su alta vulnerabilidad a los riesgos climatológicos. Los rendimientos de los cultivos bolivianos son comparativamente más bajos que, por ejemplo, los observados en los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y todavía menores en relación con los países del MERCOSUR. El relativo éxito de las exportaciones de cultivos no tradicionales, donde se ha logrado alcanzar volúmenes que permiten tener cantidad, calidad y constancia, se debe a la existencia de ciertas ventajas y privilegios en el mercado de la CAN, especialmente el mercado colombiano, con la eliminación de estas preferencias, los costos de producción y transporte de los productos bolivianos hace que los mismos no sean competitivos, generando una crisis en un sistema basado en un cultivo y con un solo mercado.

Amenazas a la seguridad alimentaria y de la pérdida de soberanía alimentaria.

La construcción del sistema productivo, apoyado en la ampliación de la frontera agrícola, en un uso ineficiente de la tecnología y la conservación de los recursos naturales, ha generado un modelo insostenible. Desde la década de los sesenta se viene advirtiendo en las estrategias y los planes de desarrollo el incremento de los problemas de erosión y pérdida de fertilidad de los suelos. En las regiones del altiplano, valles y oriente boliviano se puede observar que la expansión de la frontera agrícola se está dando en tierras cuya capacidad y aptitud productiva no es para actividades agrícolas ni ganaderas, ya que a mediano plazo se corre el riesgo de tener suelos de baja fertilidad y erosionados, agravando ya la crítica situación de los bajos niveles de productividad. Además es necesario recordar, el bajo porcentaje de superficie cultivada con riego y la creciente competencia que existe entre la agricultura y las ciudades por el acceso agua.

La hegemonía que está logrando la implementación del modelo de la revolución verde, está generando la sustitución de semillas locales por semillas mejoradas, híbridas y la introducción de los transgénicos. Los impactos de este proceso están promoviendo un debate sobre el tipo de agricultura y los sistemas de producción que se desean construir o consolidar en Bolivia.

La agricultura alternativa y la agroecología han demostrado la poca sostenibilidad del modelo de la revolución verde, en relación a los cambios climáticos, el uso de energía, la contaminación de suelos y aguas y su capacidad de resolver los problemas de pobreza y calidad de vida.

Los productores agroindustriales, están presionando por la utilización cada vez mayor de semillas híbridas y transgénicos, bajo el argumento de que permitirán incrementar la productividad y que existen mercados que demandarán estos productos. Aún aceptando que exista un aumento en los rendimientos o mercados de compra, el gran riesgo de esa opción a mediano plazo, es un incremento de la dependencia directa para el aprovisionamiento y acceso a semillas producidas por las transnacionales, el desplazamiento de la producción campesina, la pérdida de semillas locales y biodiversidad, elevando exponencialmente de esta manera la pérdida de soberanía alimentaria

Por otra parte, la migración y el cambio de la estructura de los patrones de consumo de las unidades familiares del campo y de la ciudad ha cambiado, pasando a consumir principalmente productos como el fideo, arroz, azúcar (industriales), que hasta hace poco no formaban parte de su dieta alimentaria. Los pequeños productores para poder acceder a estos productos, están re-diseñando subsistemas de producción, inclinándose a producir los cultivos que demanda el mercado, para de esta forma tener los ingresos que les permitan acceder a estos nuevos productos de su dieta familiar.

Esta situación está generando una paulatina sustitución y pérdida de las variedades que tienen poca demanda en el mercado (disminución de la diversidad) que en el largo plazo puede representar la pérdida de soberanía alimentaria. Ya que los productores e incluso el Estado se

Inclinarían por adquirir e importar semillas altamente productivas, que obviamente tienen mercado, que cumplen ciertos parámetros establecidos y generan ingresos. Pero, a costa de perder el control y manejo de las semillas, llevándonos a una dependencia, que esta en función a los intereses de los que tienen el control de las mismas y la capacidad de imponer en el mercado los precios que vean convenientes.

Pero el problema más grande que se tiene que afrontar en el corto y mediano plazo, es el relacionado con la incompatibilidad entre los agrocombustibles y la alimentación. En el último año se puede observar a nivel regional y mundial, una fiebre por la construcción de plantas de biocombustibles, y la ampliación e incorporación de nuevas superficies en la siembra de cultivos destinados para la producción de biocombustibles. Asimismo se ha dado un incremento de los precios debido a un aumento de la demanda de productos para consumo humano o animal.

En el caso boliviano, actualmente³ casi toda la superficie sembrada esta destinada para el consumo (directo o indirecto), la subida de precios en los mercados externos, ha provocado un incremento de los precios de los productos y subproductos de primera necesidad, entre el 60 a 190 por ciento, generando el desvío de un porcentaje de la producción destinada al mercado interno a los mercados externos, en esta situación la inseguridad alimentaria se las familias mas pobres se ha incrementado, por una baja en su capacidad de acceso a determinados productos y a la intervención del gobierno emitiendo un decreto que prohíbe la exportación de ciertos productos, principalmente el aceite y a la producción estatal de aceite en la planta de Villamontes, con el objetivo de reducir el precio de este producto, aspecto que ha generado conflictos con los empresarios y exportadores.

Pero esta situación que no solo es coyuntural, sino muestra una tendencia futura del desarrollo competitivo entre los mercados de consumo de alimentos (ya sean para consumo directo o derivado) versus el mercado de los agrocombustibles, nos lleva a reflexionar sobre la construcción de opciones estratégicas que se deben desarrollar, considerando la estructura actual que se tiene. Demos por hecho, que la subida de precios de los principales cultivos agrícolas se mantiene, debido principalmente al aumento del consumo humano, animal, de las plantas procesadoras de biocombustibles, de la entrada de fondos de inversión, que salieron de otros sectores económicos debido a la crisis en USA y al aumento de precio de los insumos agrícolas, en especial los derivados del petróleo. ¿Qué situaciones se presentarían y como respondería a las mismas el sistema productivo boliviano?.

Primero, se incrementaría la superficie de cultivos destinados para el mercado exterior, como el precio es en última instancia el que define el destino de la producción, no se diferenciaría si el comprador lo utiliza para el consumo directo o indirecto (humano o ganado) o para biocombustibles. Por lo tanto la presión del sector empresarial hacia el gobierno sería el de pedir mayor libertad a las exportaciones, ampliar aún mas la frontera agrícola incrementando la deforestación, para continuar con el actual modelo, donde el crecimiento de la producción se da por una mayor superficie cultivada que por el incremento de la productividad. Esta situación iría en detrimento de la seguridad alimentaria, ya que los mejores precios de los mercados externos desencadenarían en el mercado interno precios altos en aquellos productos del sector empresarial, asiendo que exista disponibilidad de alimentos, pero el acceso a los mismos para una población con un ingreso per capita bajo sería casi imposible.

Segundo, a nivel mundial y regional, se puede entrar en un proceso productivo insostenible orientado por los altos precios y la alta demanda del mercado como orientadores de la producción. A nivel mundial se están construyendo una serie de opciones productivas sostenibles, por ejemplo dentro la agricultura alternativa están las propuestas de la agroecología y la agricultura orgánica. Las cuales si bien buscan tener a largo plazo volúmenes estables de producción, en ciertos casos sus rendimientos pueden ser menores o iguales que la agricultura de la revolución verde, pero plantean ser sostenibles en el tiempo. Pero el problema

³ Producción de la gestión 2007-08.

principal radica en que esta opción productiva, esta también inmersa de una u otra manera en un mercado de precios. La necesidad de varios países, por cumplir ciertas metas de sustitución de combustibles fósiles por biocombustibles⁴, esta generando una presión de tal magnitud que esta provocando un cambio en el uso del suelo. La agricultura del tipo que sea, tiene que tener la capacidad de generar un mercado cuyos precios hagan que el estar en ese sector sea atractivo, caso contrario se volcara la producción al mercado de los biocombustibles. Este último aspecto plantea el desafío a Bolivia y a otros Estados a la generación de políticas que marquen y definan la relación entre tipos de cultivos, superficies y destino de la producción agropecuaria, aspecto este que va mas allá de la idea de proponer empresas manejadas por el Estado, como los especificadas en el Plan Nacional de la Revolución rural, agraria y forestal de Bolivia, que plantea la creación de empresas públicas estratégicas como (EMAPA) y empresas mixtas público privadas (RECREAR).

Tercero, la situación de la subida de precios en la agricultura y el posible cambio de uso del suelo para la producción de biocombustibles, puede generar tres tipos de estrategias. La primera, como política y estrategia, el desafío para Bolivia es el identificar cual es su posición en el contexto regional y mundial, que cultivos sembrar y cual el destino de los mismos.

Cuarta, el sector productivo agroindustrial, es el que tendría los mayores cambios en sus sistemas de producción y en el destino final de la producción. Debido a que su estructura esta en función de los mercados externos, en el corto plazo se puede dar un desplazamiento casi del 100% de su producción a los mercados externos de mejores en desmedro del abastecimiento del mercado interno.

Quinta, la estrategia de reforzamiento de las políticas de subvención a la producción y los insumos agrícolas, que esta queriendo operar el gobierno boliviano, como un medio para equilibrar los precios externos con precios internos bajos y accesibles a la población, es insostenible en el corto y mediano plazo, ya que se generaría el contrabando y el Estado no cuenta con los recursos necesarios como para garantizar este apoyo en el tiempo, poniendo en duda de esta manera, la posibilidad de un país de ejercer su soberanía y control sobre su seguridad alimentaria.

En todos los casos el incremento de precios y el acceso a los alimentos y sus derivados estará en función a la capacidad de pago de las naciones y los consumidores (humanos versus automóviles). En esta opción, como siempre serán los países en vías de desarrollo y la población pobre urbana y rural la más afectada.

⁴ Los países de la Unión Europea, Estados Unidos y otros se han planteado la meta de reducción del uso de combustibles fósiles en un 5,5 y 17% hasta el 2010 y 2020 respectivamente.

Bibliografía

J. Albarracín es coordinador de formación de postgrado y docente investigador del Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), La Paz (Bolivia). CIDES integra la Iniciativa en Soberanía Alimentaria. Correo-e: jorge.albarracin (a) gmail.com

Albarracín, J. (2007) La imperiosa necesidad de construir políticas de Estado versus políticas de gobierno. Revista Umbrales N 16. CIDES – UMSA. La Paz, Bolivia.

Altieri, M. (1983) El diseño de tecnologías y sistemas alternativos. En Agroecología. Universidad de California, Berkeley.

FAO (2008) Estadísticas sobre seguridad alimentaria. www.fao.org/countryprofiles/index.asp.

Instituto Nacional de Estadística. (2000) Instituto Nacional de Estadística, La Paz. www.ine.gov.bo


Medeiros, G. (2007) Evolución y características del sector sojero en Bolivia. En: Los barones del oriente: el poder en Santa Cruz ayer y hoy, pp 173-26. Fundación Tierra. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural (2000) Diagnostico Nacional Agropecuario. La Paz.

Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuaria y Medio Ambiente (2007) Plan de Desarrollo Sectorial. Revolución Rural, agraria y forestal. La Paz.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1955) Plan Inmediato de Política económica del Gobierno de la Revolución Nacional. Memorando N° 2.

Zeballos, H. (2006) Agricultura y desarrollo sostenible. Plural. La Paz, Bolivia.



**SOBERANIA
ALIMENTARIA**

La *Iniciativa Latinoamericana en Información y Análisis sobre Soberanía Alimentaria* es promovida por un grupo de organizaciones ciudadanas y centros académicos para promover la reflexión sobre soberanía alimentaria y temas relacionados. Más informaciones en www.SoberaniaAlimentaria.com

El *Observatorio en Agropecuaria y Sustentabilidad* es publicado por el Programa en Desarrollo Rural y Sustentabilidad de CLAES D3E. El centro además edita libros, reportes y boletines electrónicos.



CLAES
Centro Latino Americano en Ecología Social
D3E
Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina

CLAES D3E es una organización no gubernamental dedicada a la investigación, difusión, capacitación y promoción del desarrollo sostenible en América Latina.



Magallanes 1334, Montevideo. Teléf. (598 2) 403 0854
Casilla de Correo 13125, Montevideo 11700, Uruguay.
Nuestro sitio web en temas de desarrollo rural y sustentabilidad es:
www.agropecuaria.org