

RESERVATORIO de políticas públicas agropecuarias

Consideraciones sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural

En el presente reporte, se analiza de manera crítica la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural propuesta recientemente por el gobierno. Por la naturaleza y extensión del presente reporte, el análisis que se efectúa no pretende ser exhaustivo ni abarcar todos los elementos propuestos en la estrategia, que además son numerosos y poco articulados entre sí, por lo que la evaluación se centra más en la concepción general de la estrategia y la intencionalidad de sus principales postulados y enfoque.

La Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR) se halla inscrita en el modelo neoliberal que privilegia al mercado como el mejor asignador de los recursos y al gran inversionista privado como el principal agente del desarrollo, a pesar de los magros resultados que en materia de desarrollo económico y social se obtuvieron en 18 años de aplicación de dicho modelo.

Después de un diagnóstico acrítico y superficial, que no considera los efectos del neoliberalismo en el empeoramiento de las condiciones de vida sobre todo de la población rural, ni las causas que configuran la difícil situación económica y social actual del país, y del sector agropecuario y rural, la ENDAR propone una serie de políticas, estrategias y líneas de acción a implementarse en un horizonte de tiempo de 5 años (gestión del gobierno), con el propósito de alcanzar varios objetivos y metas de naturaleza múltiple.

La ENDAR tiene como orientación fundamental la inserción de la producción agropecuaria en los mercados, principalmente los de exportación, para ello prioriza los intereses y el accionar de los agentes (grandes exportadores) que han logrado en cierta forma articularse en los reducidos espacios que deja el comercio exterior para productos (con poco valor agregado y materias primas) como los que ofrece el país.

Con este propósito, la ENDAR privilegia el enfoque de las cadenas agroexportadoras, decisión que subordina y condiciona la implementación de todas las políticas, medidas y acciones promovidas por el Estado a la conformación de eslabonamientos y a la articulación casi coercitiva de los diferentes agentes económicos involucrados, si es que éstos pretenden ser atendidos en sus múltiples demandas y ser considerados como beneficiarios de la estrategia.

Las políticas, estrategias y líneas de acción diseñadas por la ENDAR comprenden varios ámbitos de intervención. Sin embargo y a objeto de conocer la orientación central de esta propuesta nos centraremos en el análisis de las políticas de inserción competitiva y acceso a mercados externos de la producción agropecuaria que constituyen la principal justificación de la estrategia. Desde la perspectiva de los pequeños productores campesinos, se intenta aportar al esclarecimiento de las posibilidades y limitaciones que tienen estos actores en el propósito de insertarse en los mercados y mejorar su situación productiva a través de la ENDAR. Con el mismo fin, también se analizan las propuestas sobre mercado interno, tierras, desarrollo alternativo, desarrollo indígena y desarrollo económico local.

Políticas, Estrategias y Acciones en Competitividad

Mejorar el acceso al mercado externo

La ENDAR plantea maximizar el acceso de la producción agropecuaria a los mercados externos, consolidando las exportaciones de los productos que ya están posicionados en esos mercados (cuadro N°1), que cuentan con demandas identificadas e impulsar nuevas ofertas exportables. En este sentido se plantea incrementar las exportaciones agropecuarias que conforman cadenas agroexportadoras de

Cuadro N° 1 Bolivia: Exportaciones del sector agropecuario

(Periodo 1997 - 2001 en millones de dólares)

Producto	Promedio anual	Posición	Participación
Soya y derivados	254,5	1	49,6
Maderas y manufacturas de madera	71,1	2	13,8
Productos alimenticios	66,9	3	13,0
Castaña	30,7	4	5,9
Textiles y prendas de vestir*	25,4	5	4,9
Algodón	18,5	6	3,6
Cueros y manufacturas de cuero	17,0	7	3,3
Azúcar	14,4	8	2,8
Café en grano	14,2	9	2,8
Cacao	0,9	10	0,2
Total	513,4		100
Participación en las exportaciones totales del país	37,7		

Fuente: Elaboración propia con base información INE.* se incluye este rubro porque se emplea algodón como materia prima.

653 millones de dólares que se generan actualmente hasta 1.300 millones de dólares en 5 años. (ENDAR. pág. 40)

Las exportaciones del sector agropecuario en los últimos 5 años han aportado en promedio anual a las exportaciones del país con un 38%; sin embargo, éstas se hallan concentradas en sólo 2 ó 3 productos con poco valor agregado, (recursos naturales localizados en las tierras bajas del oriente) aspecto que refleja la debilidad del aparato productivo del sector así como la industrialización tardía de la producción agropecuaria nacional.

La estructura de las exportaciones agropecuarias, muestra que el 49.6% de su valor corresponden a la soya como principal producto agrícola; los productos agroforestales como la madera, manufacturas en maderas y castaña aportan a las exportaciones con un 19.7%. Por lo que esos tres productos son los que concentran alrededor del 70% de las exportaciones del sector.

Las exportaciones de productos alimenticios de origen campesino representan un 13% e incluyen una serie de productos que contribuyen con montos pequeños a las exportaciones del sector (quinua, palmitos, ajos, habas, banano, etc.)

Rubros que años anteriores eran considerados muy importantes en las exportaciones del sector, como el azúcar, café y cacao, actualmente presentan fuertes disminuciones en valor y cantidades, siendo ahora su participación en conjunto menos del 6%. Este hecho obedece a la inestabilidad del mercado internacional y a las crisis de exportación que los productos agropecuarios conti-

nuamente soportan por la tendencia a la reducción de los precios.

El planteamiento de la ENDAR consiste en mantener con ligeras modificaciones la misma oferta exportable conformada desde hace varios años atrás, en el supuesto de que esos productos ya están posicionados, faltando implementar algunas medidas para incrementar su producción y lograr su consolidación en los mercados externos. El 69% de las exportaciones agropecuarias propuestas por la estrategia estarán constituidas por sólo dos productos: maderas - manufacturas y oleaginosas, es decir la estrategia estará destinada a continuar exportando recursos agroforestales y soya, siendo por tanto los mayores beneficiarios de esta propuesta los grandes empresarios exportadores ligados a estos rubros.

Desde hace varios años, las exportaciones de soya (torta, grano y aceite) muestran un notable incremento, llegando al presente a constituir el 19% de las exportaciones totales del país. Este hecho obedece fundamentalmente a las ventajas y protección que ofrece la Comunidad Andina de Naciones (CAN), mercado al que se destina más del 60% de estas exportaciones.

La influencia que puede tener el país en el mercado internacional de la soya es prácticamente inexistente, por lo que es muy difícil que las exportaciones de soya puedan ser sostenibles fuera de los acuerdos con la CAN. Es decir en mercados como el MERCOSUR o el ALCA, en los que existen países, con volúmenes de producción de soya y productividad por unidad de superficie notoriamente superiores.

Sin embargo, la ENDAR. apuesta a incrementar las exportaciones de soya que actualmente superan los 300 millones de dólares a 600 millones de dólares. Esto supondría en primer lugar, ampliar la superficie cultivada a más de un millón de hectáreas(incrementar 100% la superficie actual) con el consiguiente impacto ambiental producido por los desmontes de nuevas superficies como el recurso más expedito, o en segundo lugar, tener que disputar terrenos y desplazar a otros cultivos agroindustriales como la caña de azúcar o el algodón, puesto que por el lado del incremento de los rendimientos por unidad de superficie de soya no se vislumbran soluciones.

Las exportaciones de algodón y textiles de acuerdo a las proyecciones de la estrategia llegarán a 300 millones de dólares (tasa de crecimiento promedio anual del 142%), aproximadamente un 13% de participación en el total. Para alcanzar esta cifra se requiere un significativo incremento de la superficie cultivada y de los rendimientos de este producto. Empero, en los últimos años la superficie cultivada registra marcados descensos y al presente las superficies con algodón no superan la 2500 hectáreas, por lo que podría deducirse que los requerimientos de materia prima para la industria de los textiles serían atendidos mediante importaciones de algodón.

Por otra parte, las exportaciones de castaña que son realizadas por medianos y grandes empresarios privados, durante los últimos 5 años en promedio anual ascendieron a 30.7 millones de dólares. La estrategia supone que las exportaciones de este producto alcanzarán la cifra de 117 millones de dólares, es decir un 381% de incremento; este impresionante salto significaría incrementar la recolección y beneficio actual de 10 mil toneladas a más de 350 mil toneladas año. Teniendo en cuenta las inversiones requeridas, en infraestructura vial, medios de transporte, manejo de monte, levantamiento de un censo forestal, requerimientos de mano de obra (recolectores y fabriles) ampliación de plantas beneficiadoras, abastecimiento y costo del combustible, etc, semejante cambio en las exportaciones de castaña es poco realista.

De acuerdo a la ENDAR las exportaciones de quinua, banano, palmito y camélidos, productos que están a cargo preferentemente de miles de pequeños productores campesinos, experimentarían un importante incremento hasta alcanzar los 170 millones de dólares anuales. Sin embargo, este valor significa sólo el 7% de las exportaciones totales agropecuarias que se lograrían con la estrategia. A pesar de la reducida participación de estos productos, alcanzar las metas propuestas por la estrategia supone incrementar los volúmenes de producción,

Cuadro N° 2 Exportaciones agropecuarias propuestas por la ENDAR

(en miles de dólares)

Producto	Actual año 0		Proyección año 5	
	Producto	Posición	Monto	Posición
Oleaginosas	332.000	1	600.000	2
Textiles y algodón	42.300	2	300.000	3
Maderas y manufacturas	41.000	3	1.000.000	1
Castaña	30.000	4	116.800	4
Cuero y manufacturas	23.000	5	80.000	5
Quinua	5.000	6	40.000	8
Banano	3.700	7	30.000	9
Camélidos	2.000	8	80.000	6
Avícola	1.700	9	1.500	12
Bovinos (carne)	1.000	10	50.000	7
Uvas, vinos, singanis)	900	11	10.000	11
Trigo	500	12	600	13
Palmito	360	13	20.000	10
Totales	473.670		2.328.360	

Fuente: Elaboración propia con base información Unidad de Productividad y Competitividad..Las cifras presentadas por la ENDAR, por alguna razón, no están debidamente conciliadas entre sí, existen por ejemplo, la discrepancia entre los datos del presente cuadro y anteriores cifras mencionadas.

mediante drásticos aumentos en rendimientos por unidad de superficie y cuatriplicar o quintuplicar las superficies cultivadas, así como introducir sustanciales mejoras en la alimentación, sanidad y en el manejo de los

tada en su mayor porcentaje a la Comunidad Andina; las maderas y manufacturas tienen como destino principal Estados Unidos, Europa y Argentina; la castaña a los Estados Unidos y Europa, los textiles tienen como prin-

Cuadro N° 3 Principales países productores de soya

(Año 2000)

País	Porcentaje de superficie cultivada (ha)	Porcentaje de producción (tm)	Rendimiento Kg/ha
Estados Unidos	40.1	46.0	2.561
Brasil	18.5	20.0	2.400
China	12.3	10.0	2.200
India	12.0	12.0	Sd
Argentina	7.8	3.0	2.000
Bolivia	0.8	1.0	1.990
Otros	8.5	8.0	Sd
Total	100	100	

Fuente: Elaboración propia con base información infoagro.

camélidos. Al respecto, y teniendo en cuenta las limitaciones de tierras, acceso a recursos productivos, y de servicios que secularmente confrontan los pequeños productores campesinos, se podría deducir que son poco realistas las pretensiones de incrementar de manera tan drástica la producción para alcanzar los montos de exportaciones proyectados por la estrategia.

En el caso de la quinua, por ejemplo, y de acuerdo a estadísticas oficiales en los últimos 5 años los volúmenes de exportación no han superado anualmente las 2 mil Tn. Alcanzar la meta proyectada de 40 millones de dólares, supone incrementar los volúmenes de exportación hasta 40 mil Tn. anuales. (2 mil % de incremento). La ENDAR no hace referencia a cómo se lograría este impresionante cambio. Al no especificarse los argumentos que sirven de sustento a estas proyecciones de exportaciones agropecuarias, surgen dudas sobre la factibilidad y el grado efectivo de beneficio para los campesinos.

Como líneas de acción para desarrollar los mercados externos la estrategia propone desarrollar una visión comercial con tres círculos concéntricos: proveer de alimentos a poblaciones fronterizas, realizar exportaciones a ciudades aledañas a nuestro país y a otros centros de consumo del continente y ultramar. De acuerdo a los rubros identificados en la estrategia como oferta exportable, se puede deducir la poca correspondencia entre los hechos y la propuesta, puesto que las exportaciones en los últimos años poco a poco han ido configurando sus mercados de destino. Así, por ejemplo, la soya está orien-

Pretender el crecimiento del sector agropecuario nacional y específicamente el campesino, teniendo como prioridad su inserción al mercado externo, es apostar a factores exógenos en los que el país no tiene ningún control ni mucho menos capacidad de influir en mercados tan competitivos e inestables que son manipulados según la lógica del capital transnacional, así como al continuo deterioro de los términos de intercambio de las materias primas y los productos agropecuarios

cial mercado los Estados Unidos, y la quinua a los Estados Unidos y Alemania. En otros términos la estrategia no señala qué productos agropecuarios serán objeto del comercio fronterizo propuesto. Tampoco se analiza la variable tipo de cambio y su gran influencia en este tipo de comercio, puesto que son las variaciones que se producen en el mercado de divisas (básicamente del dólar) las que ocasionan el aumento o disminución de la competitividad de los productos a exportar o importar.

Los múltiples problemas que confronta el sector agropecuario para su inserción en el mercado internacional, no son debidamente analizados ni encarados en la estrategia. Se supone que estos serán superados simplemente con hábiles negociaciones comerciales bilaterales o multilaterales, conducidas por una burocracia estatal supuestamente capaz de conseguir acuerdos exitosos para el país y para sus productores.

Pretender el crecimiento del sector agropecuario nacional y específicamente el campesino, teniendo como prioridad su inserción al mercado externo, es apostar a factores exógenos en los que el país no tiene ningún control ni mucho menos capacidad de influir en mercados tan competitivos e inestables que son manipulados según la lógica del capital transnacional, así como

Las exportaciones agropecuarias del país que han logrado insertarse en ciertos mercados externos lo han conseguido no como resultado de una mejora en sus índices de competitividad, sino más bien debido a situaciones especiales como el tratamiento preferencial en la CAN (soya) y la existencia de ventajas comparativas producidas por condiciones agroclimáticas singulares existentes en el país para la producción de determinados rubros como: quinua y castaña. Es decir que se exportan estos productos gracias a la "generosidad de la naturaleza".

El estímulo al mercado interno

Las políticas, estrategias y líneas de acción propuestas en la ENDAR tienen como objetivo central la cualificación de la oferta agropecuaria así como la dinamización de la demanda interna de alimentos mediante los mecanismos de mercado y la conformación de cadenas de mercado interno; sin embargo, no es comprensible como podrá ser alcanzado manteniendo sin alteración la política comercial de libre importación.

La apertura comercial impuesta en el país desde hace varios años, ha ocasionado un considerable incremento de las importaciones de productos agropecuarios, muchos de éstos producidos internamente por pequeños

Cuadro N° 4 Productividad agrícola comparada

(Producción campesina en Toneladas métricas por hectárea)

Producto	Bolivia	Promedio Grupo Andino	Promedio MERCOSUR
Arroz	2.08	3.96	3.97
Maíz	2.04	2.18	2.56
Trigo	0.79	1.26	2.27
Papa	5.70	11.62	13.37
Yuca	9.12	9.80	12.39

Fuente: FAO

al continuo deterioro de los términos de intercambio de las materias primas y los productos agropecuarios.

Las políticas de apoyo, subvención (millonarias ayudas económicas) y proteccionismo que los países desarrollados practican a favor de sus sectores agropecuarios generan enormes distorsiones en los mercados externos y hacen que el comercio de productos agropecuarios no sea para nada un mercado libre. Desconociendo esta realidad la ENDAR considera que las exportaciones nacionales con un reducido apoyo estatal, lograrán las metas previstas para el quinquenio, merced a un mejoramiento de los niveles de competitividad y productividad, que se lograrían mediante la conformación de cadenas agroexportadoras.

productores campesinos. Este hecho ha afectado negativamente la capacidad productiva nacional, provocando la disminución de la producción de importantes productos como frutas, hortalizas, papa, maíz, arroz y otros, por la imposibilidad de los pequeños productores campesinos de enfrentar con éxito importaciones que tienen mejores niveles de competitividad, gracias a rendimientos agrícolas superiores y al apoyo que los gobiernos de distintos países brindan a sus sectores agropecuarios.

Para efectuar importaciones de cereales (principalmente trigo para consumo humano), harina de trigo, lácteos, hortalizas, frutas, tubérculos y otros productos agropecuarios, el país debe disponer de más de 100 millones de dólares anualmente. La libre importación tienen efectos negativos sobre la producción que efectúan

Cuadro N° 5 Comportamiento de la producción agropecuaria campesina por regiones

(en kilogramos por habitantes)

Región	1985	1992	1998
Per capita tierras altas	203.89	179.56	139.31
Per capita tierras bajas	176.50	209.56	188.18

Fuente: Elaboración propia CEDLA

los pequeños productores campesinos del país puesto que éstos no cuenta con apoyo ni mecanismos para proteger su mercado y mucho menos competir en condiciones ventajosas con la producción extranjera.

Los pequeños productores campesinos tanto de occidente como de oriente del país, tienen grandes limitaciones para incrementar la producción: reducidas superficies de tierra y escaso acceso a otros factores productivos, principalmente tecnología. En estas condiciones los efectos de la libre importación de productos agropecuarios han sido muy claros, hecho que se expresa en la reducción, estancamiento e inclusive abandono de la producción agropecuaria campesina, en una escasa mejoría de los precios de los productos y en el desplazamiento de importantes contingentes de población y cultivos desde el occidente hacia el oriente del país¹.

De la misma manera la apertura comercial ha limitado el crecimiento del Valor Bruto de la Producción campesina; en efecto el VBP campesina de la región andina registrada el año 1998 es sólo el 44% del VBP campesina de 1985, mientras que el de las tierras bajas alcanza al 49% en el mismo periodo.²

La ENDAR al no considerar estos aspectos, persiste en que la apertura comercial hará más competitivos a los pequeños productores campesinos y en la ilusión de que el mercado solucionará todos sus problemas. La estrategia al no contener medidas concretas y efectivas para apoyar a los campesinos, implica que continuarán marginados de todo apoyo estatal.

Por otro lado, como causas de la reducida demanda interna se identifican los bajos ingresos per cápita, la baja densidad poblacional y la dispersión poblacional sobre todo de las áreas rurales. Sin embargo, las políticas, estrategias y líneas de acción propuestas no apuntan a solucionar estos problemas.

De acuerdo al último censo, la población nacional se ha incrementado y su tasa de crecimiento es mayor que de periodos anteriores, este hecho debería tender a incrementar la demanda interna de alimentos y productos agropecuarios. Del mismo modo, en los últimos años se

observa un importante proceso de urbanización de la población nacional aspecto que también promueve la expansión de la demanda agrícola. Estos dos parámetros de índole demográfico, no serían obstáculos para ampliar el mercado interno. Entonces, la verdadera restricción para ampliar el mercado son los reducidos ingresos de la mayoría de las familias bolivianas por lo que las medidas propuestas deben orientarse a solucionar este problema.

Para incrementar la demanda interna de productos agropecuarios hay que solucionar un crónico problema del país que es la pobreza de la mayoría de su población. Bolivia, comparada con países vecinos, muestra condiciones alimentarias y nutricionales por debajo del promedio. Esto ocurre porque su población no cuenta con los ingresos necesarios para adquirir los alimentos indispensables ni para satisfacer otras necesidades. Si aumentaran los ingresos de la población, éstos se utiliza-

***La apertura comercial
impuesta en el país desde
hace varios años, ha
ocasionado un considerable
incremento de las
importaciones de productos
agropecuarios, muchos de
éstos producidos
internamente por pequeños
productores campesinos.***

rían en gran parte para expandir la demanda de alimentos y otros productos agropecuarios.

Los bajos ingresos, su mala distribución y la pobreza generalizada de la población boliviana, son razones suficientes para prestar atención prioritaria a la eliminación de estos obstáculos y conseguir ensanchar el mer-

¹ Pérez M. *Impactos del ALCA en las comunidades campesinas e indígenas*. CEDLA. La Paz, 2003

³ *Idem*.

cado interno de alimentos y productos agropecuarios. Las medidas y acciones propuestas en la estrategia tratan de modo muy superficial estos aspectos.

La ampliación del desayuno escolar (200 días al año) y el suministro de alimentación a los miembros de las Fuerzas Armadas planteadas por la ENDAR como las grandes soluciones para estimular el mercado interno, son medidas insuficientes para promover la demanda de alimentos e incrementar su producción. Además disposiciones legales recientemente aprobadas establecen la realización de licitaciones públicas que incluyen requisitos que difícilmente podrán ser cubiertos por los pequeños productores campesinos para participar en los aprovisionamientos al Estado. Los pequeños productores agropecuarios tendrán que competir en condiciones muy desventajosas con grandes proveedores, por lo que el propósito de apoyar la producción campesina de esta forma tendrá un reducido impacto.

La disminución de los salarios reales y los ingresos, el aumento del desempleo y la reducida inversión pública para el sector, impiden el crecimiento de la demanda de alimentos y de otros productos agropecuarios. Sólo el incremento real del poder adquisitivo de la mayoría de la población nacional logrará dinamizar la demanda de alimentos y promover efectivamente la producción agropecuaria.

Políticas, Estrategias y Acciones en Tierras.

La ENDAR propugna la solución del problema de la tierra mediante el desarrollo del mercado de este factor de producción, reduciendo aún más el papel del Estado en la administración y distribución de tierras. Esta propuesta es coherente con la intencionalidad de alentar la conversión de propiedades comunarias y pequeñas en medianas propiedades que estarían a cargo de "empresarios agrícolas". Por otro lado, el desarrollo del mercado de tierras provocaría una mayor concentración de este recurso en pocas manos, puesto que son reducidos los grupos de productores agropecuarios campesinos que cuentan con información y medios económicos para poder sacar ventaja de un mercado tan imperfecto como el de tierras.

El planteamiento de la estrategia comprende tres ámbitos: seguridad jurídica, uso y acceso sostenible, y el derecho propietario a la producción

La reforma agraria que en los primeros años de su ejecución favoreció a sectores campesinos del altiplano y los valles, pronto fue tergiversada y puesta al servicio de los grupos de poder político y económico. Al presente el sector agropecuario muestra en el oriente y el chaco una alta concentración de tierras en pocas manos y reducidas superficies en poder de numerosos campesinos en el occidente del país. Esta inequidad es uno de los problemas más acuciantes que confronta la producción agropecuaria. La concentración de tierra, además de afectar la distribución de los ingresos, es una de las razones de la desigual

modernización tecnológica. La actual estructura agraria es un obstáculo para el crecimiento de la producción agropecuaria nacional.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) desde su creación (hace 7 años) ejecuta un lento proceso de saneamiento y titulación de la propiedad agraria, los resultados alcanzados muestran que menos del 14% (14.5 millones de hectáreas) de la superficie prevista (107 millones de hectáreas) ha logrado certificarse y titularizarse. De las hectáreas ya saneadas el mayor porcentaje de ellas

La ENDAR al no considerar estos aspectos, persiste en que la apertura comercial hará más competitivos a los pequeños productores campesinos y en la ilusión de que el mercado solucionará todos sus problemas. La estrategia al no contener medidas concretas y efectivas para apoyar a los campesinos, implica que continuarán marginados de todo apoyo estatal

se hallan localizadas en el oriente del país y corresponden a grandes propiedades y algunas demandas de territorios comunarios de origen (TCOs)

La estrategia de desarrollo agropecuario y rural sin el mínimo respaldo técnico ni político propone que en el periodo de ejecución de la misma (5 años) se lograrán sanear 63.7 millones de hectáreas (60% del total), meta a todas luces inalcanzable.

La no solución al problema de la tierra, provoca un descontento social muy grande entre los pobladores campesinos de las tierras altas, por el tratamiento preferencial a las demandas de los grandes propietarios y por la incertidumbre existente respecto a la atención de sus demandas, tal es así que la mayor parte de las 63.7 millones de hectáreas que restan por sanear se hallan en la región andina del país.

El proceso actual de saneamiento de tierras muestra con claridad la persistencia de prácticas adversas a los pequeños productores campesinos. La preferente certificación y titulación de la gran propiedad busca consolidar y garantizar este tipo de propiedad independientemente del uso productivo, lo que en la práctica significa excluir definitivamente las demandas de tierra de miles de pro-

Cuadro N° 6: Exportaciones de productos del desarrollo alternativo

(en dólares americanos)

Producto	1997	1998	1999	2000	2001	PROMEDIO
Palmito	57.000	1.029.000	1.974.000	1.858.105	1.865.745	1.356.770
Bananos y plátanos	353.928	795.832	1.209.760	3.425.781	3.045.645	1.766.189
Piña	112.500	112.500	75.000	76.950	0	75.390
Fruta deshidratada	37.500	77.500	105.000	220.000	28.200	93.640
Te saborizado	0	12.500	25.000	137.000	92.278	53.355
Jugo de maracuyá	0	0	0	0	2.480	496
Totales	560.928	2.027.332	3.388.760	5.717.836	5.034.348	3.345.841

Fuente: Elaboración propia con base información INE y Viceministerio de Desarrollo Alternativo.

ductores campesinos que poseen reducidas superficies o que no cuentan con ninguna.

Por otra parte, el proceso productivo desarrollado con la única finalidad de obtener rentabilidad por parte de los productores ligados a los mercados de exportación ha producido muchos daños en el uso sostenido de la tierra, problema que está siendo encarado por los grandes propietarios mediante la ampliación de la frontera agrícola obteniendo nuevas concesiones en áreas fiscales, penetrando en territorios indígenas o mediante la compra a precios irrisorios de propiedades campesinas, es decir concentrando aún más la propiedad agraria.

Los pequeños productores campesinos tanto de occidente como de oriente del país, tienen grandes limitaciones para incrementar la producción: reducidas superficies de tierra y escaso acceso a otros factores productivos, principalmente tecnología.

Mientras que los pequeños productores campesinos, para tener acceso a la tierra y contar con alguna infraestructura productiva ofrecida por la ENDAR, tendrán que articularse y condicionar su accionar a alguna cadena productiva, las urgentes demandas de tierra presentadas por nuevos actores (movimiento sin tierra) -que no son atendidas por las instancias públicas- son los mayores impe-

dimentos para cualquier iniciativa de desarrollo agropecuario.

Es poco realista pensar que el mercado de tierras por sí sólo logrará un acceso equitativo, eficiente y productivo al recurso tierra y que además los pequeños productores campesinos podrían obtener con la garantía de sus pequeñas propiedades, créditos. En la práctica ninguno de estos aspectos logra concretarse y más bien lo que se observa son efectos perjudiciales para los pequeños productores campesinos, es decir mayor inequidad, legalización arbitraria de grandes propiedades ilegales e incremento acelerado de la pobreza rural.

Desde una perspectiva más general, se observa que la aplicación irrestricta del modelo neoliberal ha provocado efectos negativos en el empleo: la precariedad e inseguridad laboral, incremento del desempleo abierto (13%) y las pocas oportunidades de trabajo existentes principalmente en el área rural, son elementos que sumados al inequitativo acceso a la tierra, configuran una situación muy difícil de superar, agravando aún más la crisis económica y social que soporta la mayoría de la población boliviana.

El Impulso al Desarrollo Alternativo

La presión externa y el condicionamiento de que es objeto el país sobre sus decisiones de política económica, obedece entre otros al problema de la economía de la coca que desde hace 15 años se trata de resolver mediante la ejecución de una serie de programas y proyectos. Entre éstos destaca el desarrollo alternativo por la magnitud de los recursos económicos que anualmente se le asigna. Sin embargo, el propósito de desarrollar la producción agropecuaria y sustituir los cultivos de coca está lejos de ser considerado óptimo, así lo establecen las estadísticas de producción y exportación de los productos promovidos por el desarrollo alternativo.

Los planteamientos de la ENDAR están orientados a dar continuidad e impulsar el desarrollo alternativo en

los marcos de condicionalidad e imposición ya conocidos. Las pocas alternativas productivas que se ofrecen a los productores que dejen de producir coca permanecen sin mayores alteraciones a las ya intentadas sin mucho éxito, salvo que ahora para ser beneficiario del desarrollo alternativo los pequeños productores además de dejar de producir coca tienen que estar insertos en una cadena agropexportadora.

Bajo la denominación de saneamiento legal de la propiedad en el Trópico de Cochabamba se intenta ejecutar el catastro rural, medida rechazada por las organizaciones campesinas, quienes consideran que la mejor manera de garantizar la propiedad es el trabajo de las familias en el uso productivo de la tierra.

A pesar de que en los últimos 5 años, dos de los productos del desarrollo alternativo, palmitos y bananos, han logrado registrar importantes tasas de crecimiento en sus exportaciones, éstas en conjunto ascienden a sólo 3.3 millones de dólares en promedio anual. La estrategia al no considerar estos antecedentes, supone que las exportaciones del desarrollo alternativo se elevarán súbitamente hasta alcanzar los 50 millones de dólares anuales. La falta de análisis técnico y económico que respalde dicha proyección genera escepticismo sobre la viabilidad de tan extraordinario cambio.

que supuestamente beneficiaría a todos los actores articulados en la cadena agroexportadora e interesados en el desarrollo indígena. La meta proyectada para esta exportación pretende alcanzar los mil millones de dólares.

Si bien los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas son reconocidos por convenios internacionales y por la propia legislación boliviana, nada garantiza que estos derechos no sean afectados por los intereses de los grandes inversionistas privados, principalmente en lo referente a la propiedad de los recursos naturales como tierra, bosque y recursos genéticos. Es más, existe la posibilidad de expropiación de los territorios indígenas si es que alguno poseyera recursos naturales no renovables como hidrocarburos o minería cuya explotación es realizada por grandes inversionistas privados.

Los beneficios que podrían obtener los pueblos indígenas mediante su conversión de productores familiares y comunales en "empresarios competitivos" a nivel comunal o supra comunal, mediante su articulación a una cadena agroexportadora diseñada por la ENDAR, serán prácticamente inexistentes, por el contrario las amenazas emergentes para indígenas y campesinos son mucho mayores.

Cuadro N° 7 Distribución de la inversión pública nacional y municipal

(en porcentajes)

Inversión	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agropecuaria /nacional	3.2	3.3	3.3	4.4	10.4	7.8	9.0
Agropecuaria /Municipal	1.4	1.1	1.4	1.2	2.3	1.5	1.0
Municipal/Nacional.	6.0	24.6	27.0	24.8	25.3	32.4	24.0

Fuente: Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular

La Promoción del Desarrollo Indígena

Las política, estrategias y líneas de acción que preconizan la promoción del desarrollo indígena, en la práctica están basadas en la constatación de la existencia de diversos recursos naturales en los territorios comunitarios de origen y que son de gran interés para los inversionistas privados nacionales y extranjeros, quienes presionan en diferentes niveles para lograr el acceso a los territorios indígenas y concretar el aprovechamiento de esos recursos.

Actualmente, el recurso natural más apetecido por los inversionistas privados dentro los territorios originarios de origen, es el forestal. La ENDAR propone la extracción y exportación de madera y manufacturas, rubro que se constituiría en el primer producto de exportación y

Las Estrategias de Intervención

Según la ENDAR, el Estado cumplirá el rol de promotor del desarrollo del sector agropecuario mediante intervenciones de apoyo, al desarrollo económico local (DEL) la conformación de las cadenas agroexportadoras y la promoción del desarrollo de comunidades productivas. En los párrafos siguientes se presentan algunas consideraciones al respecto.

Desarrollo económico local

La conformación de cadenas agroexportadoras es el eje central de la propuesta de desarrollo agropecuario y rural, eje que complementado con el potenciamiento del Desarrollo Económico Local (DEL) constituye la base de la estrategias de intervención. El DEL que tendría una orientación territorial-municipal propugna la participa-

ción de la población rural en actividades productivas, orientadas en mayor medida al mercado interno. Mediante estas intervenciones según la ENDAR se logrará generar ingresos para los productores agropecuarios y rurales (ingresos extraprediales). Se trata según los diseñadores de la ENDAR, del relanzamiento productivo de la participación popular.

En los primeros años de la aplicación de la participación popular se generó bastante expectativa entre los actores interesados en el desarrollo municipal principalmente de las áreas rurales quienes esperaban mayor crecimiento de las economías locales, contar con servicios básicos y el surgimiento de oportunidades de empleo para la población. Si bien no existen evaluaciones objetivas y confiables sobre las bondades del proceso de municipalización después de 10 años de su aplicación, al presente se observa que éste se halla entrabado y confronta muchas limitaciones para generar empleo, disminuir la migración campo ciudad y mejorar las condiciones de vida de la población rural.

Entre las dificultades con las que tropezó el proceso, las que más resaltan son: la cuantía de los fondos transferidos (128 millones de dólares en promedio anual en el periodo 1994-2000) que no guardó relación con las necesidades de la población, y la orientación de la inversión pública que priorizó el gasto social (77% promedio anual) antes que productivo (1.4% promedio anual).

No hace mucho que se reconoce la insuficiencia de la inversión pública social como único factor que permite mejorar las condiciones de vida de la población, por lo que es necesario generar ingresos. Inicialmente se intentó sin mucho éxito promover la producción rural, a través del denominado "municipio productivo", hoy se presenta esta misma idea, bajo el denominativo de DEL, que supone la construcción de un escenario de concertación en un determinado territorio municipal, donde gobierno y sociedad civil, integrada por diferentes actores, se involucran de manera participativa y concertada en actividades productivas.

Sin embargo y de acuerdo a la información oficial se establece que la inversión pública nacional destinada a apoyar el sector agropecuario en el periodo 1994-2000 no superó el 6% de la inversión total nacional, la inversión municipal alcanzó en el mismo periodo el 23 % respecto de la inversión pública nacional y la inversión municipal agropecuaria fue ligeramente superior al 1%.

Con estos antecedentes es muy difícil imaginar que la inversión pública para el desarrollo agropecuario y rural pueda alcanzar un total de 3.260 millones de dólares en 5 años, es decir 652 millones de dólares de inversión anual (la inversión pública para el sector agropecuario durante los últimos años, registra un promedio de asignación de alrededor de 60 millones de dólares anuales). Es más, teniendo presente la difícil situación económica

financiera en la que se encuentra la mayoría de los gobiernos municipales rurales y el creciente déficit fiscal nacional, es poco probable que la inversión pública sectorial alcance esa extraordinaria magnitud y que su mayor asignación esté destinada a promover la producción agropecuaria y rural.

Desarrollo de cadenas agroexportadoras

Del análisis de diferentes cadenas agroexportadoras propuestas en la ENDAR se extraen las siguientes observaciones.

Ubicación y rol de los pequeños productores campesinos.- Los pequeños productores campesinos constituyen el eslabón primario en las cadenas agroexportadoras, el principal papel que se les asigna es el de ser proveedores de materia prima y mano de

Si bien los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas son reconocidos por convenios internacionales y por la propia legislación boliviana, nada garantiza que estos derechos no sean afectados por los intereses de los grandes inversionistas privados, principalmente en lo referente a la propiedad de los recursos naturales como tierra, bosque y recursos genéticos

obra barata para la agroindustria. Una característica de la producción agrícola campesina es que ésta es realizada por una gran cantidad de pequeños productores los que ofrecen reducidos volúmenes de materia prima más o menos homogénea, conformando por ello un "mercado de competencia", donde ninguno de los pequeños productores tiene influencia sobre los precios de los productos que ofrece.

De manera organizada, los pequeños productores campesinos pueden incrementar los volúmenes ofertados y en cierta forma mejorar su poder de negociación colectiva frente a un reducido pero fuerte grupo de compradores (industriales, beneficiadores) de materia prima que conforman el eslabón secundario de transformación, no

³ *Soya y derivados, maderas y manufacturas, textiles y algodón, castaña, cueros y manufactura, quinu, banano, camélidos, avícola, bovinos, uvas, vinos y singanis, trigo y plátano.*

obstante son estos últimos los que determinan los precios a pagar por la materia prima.

Para solucionar el choque de intereses, conflictos y otros problemas que pudiesen presentarse entre los diferentes actores involucrados en la cadena agroindustrial, se propone la firma de acuerdos de competitividad, hoy "pactos productivos". Sin embargo se observa que los pequeños productores campesinos están casi siempre ausentes en estos convenios o cuando los suscriben son los menos favorecidos. Los deseos de fomentar una "sana rivalidad y competencia" son sólo eso, buenos deseos, ya que la realidad muestra que el objetivo principal de los agroindustriales capitalistas es el de obtener las mayores ganancias en el menor tiempo posible, cosa que sólo puede lograr pagando bajos precios por la materia prima proveniente del sector agrícola y bajando los costos laborales en el proceso de transformación.

Por otro lado, la intención de forzar a la especialización de los pequeños productores campesinos en determinados productos, implica un alto riesgo y va contra las prácticas de diversificación de la producción que éstos aplican como una forma adecuada de reducir los riesgos ocasionados por factores climáticos y por la fluctuación de los precios agropecuarios. Llegar a la especialización de la producción, significa haber superado con éxito y de manera paulatina una serie de etapas que los procesos productivos y de realización exigen. No comprender estas regularidades supone exponer a los productores agropecuarios al monocultivo que compromete aún más su precaria situación.

La articulación a las cadenas agroexportadoras de los pequeños productores campesinos como proveedores de productos (materia prima) bajo las condiciones y precios fijados por los agroindustriales y exportadores, como se puede inferir, significará sólo reducidos ingresos para éstos, puesto que los mayores márgenes del excedente generado serán como siempre apropiados por los otros agentes de la cadena. Esto significa escaso mejoramiento de las condiciones de vida de los pequeños productores campesinos.

Los otros actores.- Los rescatadores, industriales, y comercializadores involucrados en la cadena productivas, poseen mayor capital, mejores organizaciones, conocimientos e información acerca de los mercados, así como mayor poder de negociación en aspectos técnico-comerciales. Estos actores conforman mercados imperfectos (oligopolios) que les permite, establecer, acordar entre ellos e imponer condiciones de calidad y precios a los proveedores de materia prima.

Son estos actores los que obtienen los mayores excedentes en los procesos de beneficiado, transformación y comercialización de la producción nacional, su articulación definitiva a las cadenas agroexportadoras implicará consolidar su situación de mayores beneficiarios. Sin embargo, de los rubros contemplados en las cadenas³, son pocos los procesos de transformación destinados a obtener productos finales por lo que las exportaciones

continuarán siendo sólo de materia prima con cierto grado de transformación.

A manera de ejemplo, se presenta un ligero análisis de la situación de los actores y eslabones que conforman dos cadenas productivas con el objetivo de extraer ciertas reflexiones al respecto.

Cadena de la Quinua.- Junto a la cadena de los camélidos esta es una de las pocas propuestas para el desarrollo de la agropecuaria en las tierras altas del país de predominancia campesina. La conformación de esta cadena ha creado bastante expectativas generalmente infladas para demostrar los supuestos beneficios que reportaría a todos los involucrados en ella.

De acuerdo a estadísticas oficiales la producción de quinua es realizada por más de 50 mil productores campesinos, en aproximadamente 33 mil hectáreas (promedio en los últimos 6 años), es decir que cada campesino productor de quinua trabaja menos de una hectárea, percibiendo un ingreso anual inferior a los 400 dólares. Por las características del mercado en el que estos actores se

Hace años la política económica nacional era la sustitución de importaciones, hoy al parecer la política es la sustitución de la producción nacional sobre todo campesina

desenvuelven no tienen poder para fijar los precios de su producto, variable que es establecida por los agentes que conforman el segundo eslabón de la cadena, es decir los beneficiadores y exportadores (entre 7 y 8 empresas beneficiadoras). En los últimos 6 años el valor de las exportaciones fue de 2 millones de dólares en promedio anual, monto muy exiguo si se lo compara con las exportaciones generadas por productos de las tierras bajas.

La estrategia ajena a esta realidad proyecta que las exportaciones de quinua llegarán a 40 millones de dólares, Empero, esta meta implicaría, como ya se señaló, alcanzar sustanciales incrementos en la producción y productividad de este cultivo.

Cadena de la Castaña.- Del análisis de los eslabones y actores que conforman esta cadena se establece que en el eslabón primario se hallan involucrados aproximadamente 10 mil recolectores -zafreiros asalariados y comunarios campesinos- los que obtienen un ingreso per cápita de 55 dólares en toda la época de recolección (alrededor de 100 días). En el eslabón de beneficiado de la castaña se destaca un importante actor que es el trabajador fabril cuya población supera los 4 mil obreros; al igual que los zafreiros, estos actores obtienen ingresos de 71 dóla-

res mes, por jornadas laborales que superan las 8 horas establecidas por ley. Además de las bajas remuneraciones y de las precarias condiciones materiales para desempeñar su trabajo, los trabajadores fabriles de la castaña continuamente sufren el desconocimiento de sus derechos laborales por parte de sus empleadores.

Las plantas beneficiadoras y exportadores de castaña que no superan las 20 unidades en Bolivia, están conformadas por grandes, medianos y pequeños inversionistas, los que se constituyen en el actor que consigue apropiarse de buena parte del excedente generado a nivel interno. Sin embargo, las cadenas agroexportadoras no concluyen en las fronteras del país, involucran a otros actores y pasan por una serie de eslabones hasta llegar a su destino final (EEUU y Europa). Esto significa retención de porcentajes del excedente en esas instancias. En la cadena de castaña un reciente estudio⁴ ha logrado establecer que en el país sólo se queda el 25% del valor generado, mientras que un 75% es apropiado por los agentes externos (empresas transnacionales). Del valor retenido a nivel nacional, sólo un 8% del mismo es distribuido entre los miles de recolectores y campesinos comunarios. Como se puede deducir la articulación de los pequeños productores campesinos a las cadenas agroexportadoras no les significa mayor beneficio.

Si bien la ENDAR busca la conformación y consolidación de las cadenas agroexportadoras, que articularán a pequeños productores campesinos en las condiciones de eslabón más débil y menos favorecido, por otra parte, no propone soluciones concretas y efectivas para la superación de las precarias condiciones de vida de miles de pequeños productores campesinos del país, que no están o no estarán articulados a ninguna cadena, y son los que atienden el mercado interno y cuyos productos no son necesariamente industrializables. Como siempre, la mayoría de los pequeños productores campesinos estará excluida de toda estrategia, política y acción estatal

Conclusiones

En el periodo 1998- 2001 el sector agropecuario mostró un mínimo crecimiento de sólo 0,5% como promedio anual, inferior al crecimiento de toda la economía nacional (2.1%) Para lograr un mejor desenvolvimiento del sector agropecuario, toda propuesta necesariamente tiene que considerar la situación de crisis económica que soporta el país y el comportamiento que en los últimos años registra el sector, a fin de no plantear soluciones poco realistas, con tasas de crecimiento exageradas (4.6% crecimiento promedio anual) y que sobre todo no cuentan con la debida sustentación técnica ni económica.

Con anterioridad a la implantación del modelo neoliberal en Bolivia, pocos servicios prestados por el Estado dirigidos a atender las necesidades productivas

de los pequeños productores campesinos se caracterizaron por su eficiencia y oportunidad; en este sentido, desde la perspectiva del pequeño productor campesino la diferencia entre antes y ahora, respecto al apoyo del estado, es mínima. Es decir que la permanente desatención de las áreas rurales continuará con la agravante de que hoy se ve más profundizada la vulnerabilidad y pobreza de los campesinos merced al libre mercado.

En el supuesto que logre implementarse la estrategia, obviamente, en los términos en que fue concebida, en las condiciones y en su orientación principal, que es la de beneficiar sólo a grupos de empresarios ligados al mercado de exportación, provocará sin duda mayor marginación y exclusión de los pequeños productores campesinos e indígenas y ensanchará aún más el desequilibrio existente entre la agricultura comercial y tradicional así como de las áreas rurales de occidente y oriente del país.

En sintonía con el paradigma neoliberal, la estrategia propuesta de desarrollo agropecuario y rural propuesta, persiste en el largo propósito de desestructurar la pequeña producción campesina, en su tendencia a hacerla desaparecer, homogenizarla y someterla a la lógica del capital y el mercado, convirtiendo a indígenas y campesinos en sólo proveedores de materia prima y mano de obra barata para la agroindustria.

La estrategia está guiada por una concepción parcial de la economía campesina a la que sólo ve como una unidad productiva y no como lo que realmente es: " una totalidad cultural"

A pesar de su apariencia y el discurso de apoyar a los pequeños productores campesinos, la estrategia sólo resalta los efectos económicos y sociales más superficiales y no así las verdaderas causas del secular estancamiento del sector, no considera los genuinos intereses de la mayoría de los actores del sector, que son los miles de pequeños productores campesinos.

Continuar con la apertura comercial y la libre importación de todo tipo de alimentos, significa proseguir con la destrucción de la capacidad productiva agropecuaria fundamentalmente a cargo de los pequeños productores campesinos del país. Hace años la política económica nacional era la sustitución de importaciones, hoy al parecer la política es la sustitución de la producción nacional sobre todo campesina. Es más, la tendencia actual es la de convertir al país en un monoprodutor de soya. Es decir que por este camino Bolivia exportará soya para posteriormente importar alimentos. Del mismo modo, el saqueo actual de los recursos forestales nacionales seguirá siendo una constante en el comercio exterior boliviano dada la apertura comercial vigente y la no aplicación de políticas nacionales destinadas a precautelar el uso sostenible de los recursos naturales renovables. ■

⁴ Montero, L. y Poveda P. *Ser castañera, Cadena productiva y condiciones laborales*. Cedla. La Paz, 2003