



SEPTIEMBRE 2011



BOLETÍN DE SEGUIMIENTO A POLÍTICAS PÚBLICAS - SEGUNDA ÉPOCA - AÑO VIII - N° 18

• Estado de situación y tendencias

Producción de carne bovina en Bolivia y seguridad alimentaria

- Si bien la Reforma Agraria de 1953 se orientó a lograr la sustitución de la importación de carne vacuna —a través de la transformación de las haciendas ganaderas basadas en la obtención de renta por trabajo por haciendas ganaderas de corte capitalista en el oriente del país—, el hato ganadero bovino durante los primeros 12 años del gobierno del MNR (1952-1964) no tuvo un incremento considerable si se toma en cuenta que en 1950 éste era de 2,2 millones de cabezas y en 1965, de 2,9 millones de cabezas.



Un informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de 1958 señalaba que el hato ganadero en Bolivia no recibía aún un manejo adecuado, por lo que en general seguía siendo de múltiple propósito (producción de carne, de leche y para tracción animal), lo que daba cuenta del escaso desarrollo de una ganadería especializada y con características modernas. Predominaba, por tanto, la raza denominada criolla, pues las importaciones esporádicas de razas finas no habían logrado un mejoramiento efectivo y generalizado del hato ganadero del país¹.

Este informe también daba cuenta de la situación específica de la ganadería bovina del Beni, la que si bien concentraba ya desde entonces una parte considerable del hato ganadero del país (32% del total en 1950), era caracterizada como de muy bajo rendimiento, con una producción de carne de muy baja calidad en comparación con la que provenía de Argentina e inclusive del Altiplano boliviano. Para la CEPAL, la inexistencia de un manejo ganadero adecuado en este departamento había producido en los hechos la persistencia de un hato ganadero de características cerriles².

En este sentido, si bien la Reforma Agraria de 1953 sentó las bases para el desarrollo de la ganadería en el oriente del país, el incremento sustancial

del hato ganadero —especialmente en el Beni— se produjo más bien entre 1965 y 1985, y se debió al apoyo estatal que el sector ganadero —sobre todo el beniano— recibió desde la segunda mitad de los años sesenta, a través de la otorgación de créditos para el mejoramiento de la infraestructura de las estancias ganaderas, el mejoramiento de algunas vías camineras, lo que permitió la comercialización de ganado en pie, y la subvención al transporte aéreo, que facilitó la comercialización de carne faenada desde el Beni al occidente del país³.

Sin embargo, el apoyo estatal más significativo para el desarrollo de la ganadería beniana se dio a través del contrato firmado en 1969 entre la Corporación Minera de Bolivia (Comibol) y la Federación de Ganaderos del Beni (Fegabeni), por el cual la empresa estatal minera adquiriría 300 toneladas mensuales de carne vacuna faenada proveniente de las haciendas ganaderas de este departamento para el consumo de la población de las minas nacionalizadas⁴.

EL DESARROLLO DE LA GANADERÍA BOVINA DE CARNE Y SUS PRINCIPALES TRANSFORMACIONES

En correspondencia con las políticas estatales de apoyo a la ganadería bovina señaladas anteriormente, el mayor



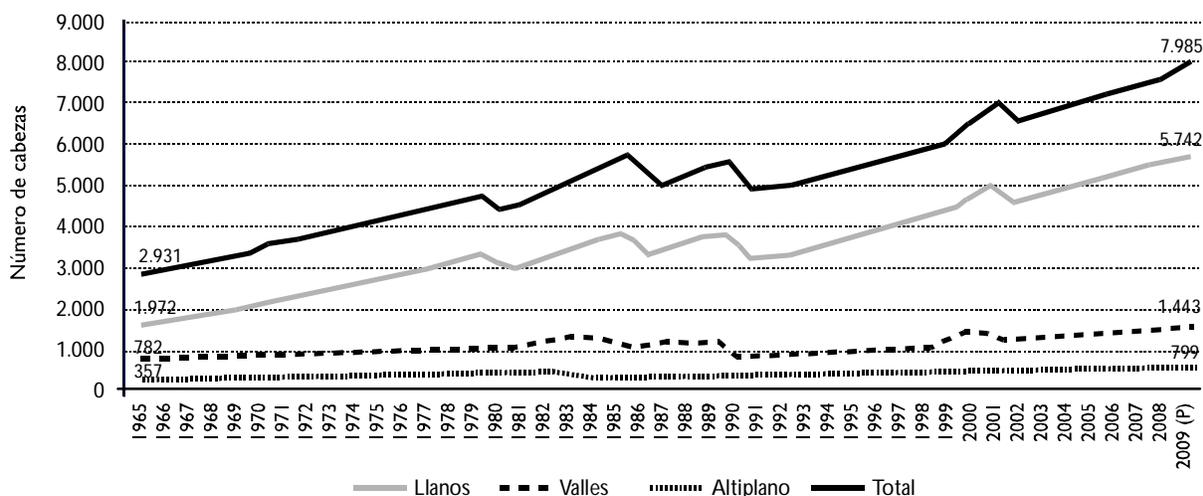
incremento de la población bovina se presenta fundamentalmente en las dos últimas décadas del periodo nacionalista o de sustitución de importaciones, pues el hato ganadero en el país prácticamente se duplica, pasando de 2,9 millones de cabezas en 1965 a 5,5 millones de cabezas en 1985. Este incremento se debe fundamentalmente al crecimiento del hato ganadero en los llanos, que explica el 79% del incremento total de ganado que tuvo lugar en este periodo y, particularmente, al desarrollo de la ganadería en el Beni, que explica el 53% del incremento observado entre 1965 y 1985 (gráfico 1 y cuadro 1).

Hacia 1965, la ganadería del altiplano y de los valles ya había comenzado a perder relevancia, pues concentraba solamente el 39% del hato ganadero del país, mientras que el restante 61% se concentraba en la región de los llanos, tendencia que se agudizaría hacia el final del ciclo nacionalista (1985), cuando la participación de los valles y del Altiplano se había reducido al 30%, mientras que la región de los llanos había incrementado significativamente su importancia al concentrar el 70% del total del hato ganadero del país (cuadro 1).

Este crecimiento del hato ganadero observado en los llanos —y particularmente en el Beni— entre 1965 y 1985 se produjo, sin embargo, a partir del desarrollo de la gran hacienda ganadera basada en la tenencia de grandes extensiones de tierra con abundantes pastos naturales, que implicó el predominio de una ganadería extensiva de muy baja productividad.

El cierre paulatino de las operaciones de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) a partir de 1986 afectó a la ganadería beniana, que perdió el mercado seguro de los centros mineros nacionalizados. En la medida en que el transporte de carne del Beni hacia los centros urbanos de consumo del occidente del país se realizaba por vía aérea, la ganadería beniana se vio también afectada por su desvinculación caminera con esta parte del país. En este sentido, la carretera Santa Cruz-Trinidad terminó beneficiando más bien a la ganadería cruceña, pues el departamento de Santa Cruz contaba ya con infraestructura caminera que lo vinculaba con los principales mercados del occidente del país. Esto le permitió desarrollar una ganadería de recría y engorde articulada a frigoríficos y con menores costos de transporte⁵.

Gráfico 1
Bolivia: Evolución en las existencias del hatobovino según regiones, 1965-2009
(en miles de cabezas)



Fuente: Elaboración de CEDLA sobre la base de : Grupo DRU 1996; Cámara Agropecuaria del Oriente 2008; Instituto Nacional de Estadística 2010, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras 2009. Encuesta Nacional Agropecuaria 2008.

Entre 1989 y 2009, el ritmo de crecimiento del hato ganadero fue menor pues presentó una tasa anual de crecimiento de solamente el 1,8%. En este periodo persiste la importancia de los llanos como región que concentra la mayor parte del hato ganadero en el país, pero a diferencia del periodo anterior —en que el departamento del Beni jugaba un rol central en el crecimiento del hato ganadero total—, son los departamentos de Santa Cruz y Pando los que presentan las mayores tasas de crecimiento (2,5% y 7,3%, respectivamente). Sin embargo, y por el tamaño de su hato ganadero, la tasa de crecimiento del hato ganadero cruceño tiene una mayor relevancia,

pues este departamento se ha convertido en el principal abastecedor de carne en el mercado nacional (cuadro 2).

Este periodo está marcado, además, por una tendencia a un mayor grado de división del trabajo en la ganadería de los llanos, pues mientras el departamento del Beni se especializa en la cría de ganado, el departamento de Santa Cruz es el que se ocupa más bien de la recría y el engorde del mismo, como se verá más adelante.

Es también importante destacar que una parte de la ganadería cruceña en los últimos 20 años ha introducido progresivamente un sistema mejorado de manejo del hato ganadero, a partir de una selección según categoría de

edad, montas controladas, control del destete, castración y manejo genético. De manera paralela a esta dinámica, ha realizado inversiones en infraestructura, desarrollo de pasturas cultivadas y el establecimiento de centros de engorde a partir de existencias de ganado en el propio departamento y de compras de ganado en pie del Beni⁶.

El desarrollo de la ganadería intensiva y semiintensiva durante los últimos años en el departamento de Santa Cruz ha sido posible como consecuencia de la existencia de importantes extensiones de tierra que anteriormente fueron dedicadas a la producción agrícola —fundamentalmente soja y otros cultivos articulados al complejo oleaginoso—

Cuadro 1
Bolivia: Existencias de ganado bovino según regiones (en miles de cabezas de ganado)

Regiones	1965	1969	1973	1977	1981	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009 (p)
Llanos	1.792	2.094	2.431	2.853	2.971	3.827	3.863	3.826	4.309	4.661	5.189	5.742
Santa Cruz	698	786	858	979	1.155	1.358	1.344	1.250	1.437	1.823	2.040	2.279
Beni	1.086	1.298	1.562	1.860	1.800	2.455	2.503	2.559	2.853	2.784	3.088	3.394
Pando	8	10	12	14	16	14	16	17	19	54	61	69
Valles	782	822	866	893	995	1.213	1.118	932	1.034	1.185	1.307	1.443
Altiplano	357	384	420	466	522	476	495	509	556	654	721	799
Total	2.931	3.300	3.718	4.212	4.488	5.515	5.476	5.267	5.899	6.500	7.218	7.985

(p): Preliminar

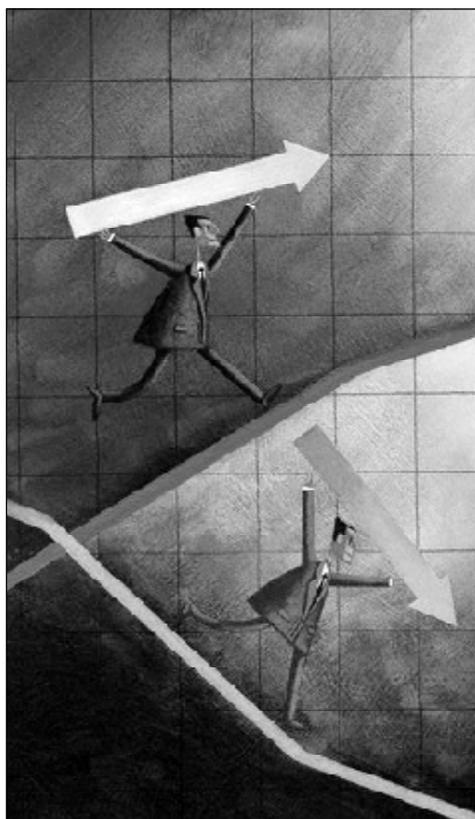
Fuente: Elaboración de CEDLA sobre la base de: Grupo DRU 1996; Cámara Agropecuaria del Oriente 2008; Instituto Nacional del Estadísticas 2010; Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras 2009. Encuesta Nacional Agropecuaria 2008.

Cuadro 2
Bolivia: Variaciones en las existencias del ganado bovino según regiones y períodos (en miles de cabezas de ganado)

Regiones	Año 1965	Año 1985	Variación del período 1965-1985	% crecimiento interanual 1965-1985	Tasa de crecimiento interanual 1965-1985	Año 1989	Año 2009 (p)	Variación del período 1989-2009(p)	% crecimiento interanual 1989-2009 (p)	Tasa de crecimiento interanual 1989-2009 (p)
Amazonía	1.792	3.827	2.035	79%	3,7	3.863	5.742	1.879	75%	1,9
Beni	1.086	2.455	1.369	53%	4,0	2.503	3.394	890	35%	1,5
Santa Cruz	698	1.358	660	26%	3,2	1.344	2.279	935	37%	2,5
Pando	8	14	6	0%	2,7	16	69	54	2%	7,3
Valles	782	1.213	431	17%	2,1	1.118	1.443	326	13%	1,2
Altiplano	357	476	119	5%	1,4	495	799	304	12%	2,3
Total	2.931	5.515	2.585	100%	3,1	5.476	7.985	2.509	100%	1,8

(p): Preliminar

Fuente: Elaboración de CEDLA sobre la base de: Grupo DRU 1996; Cámara Agropecuaria del Oriente 2008; Instituto Nacional del Estadísticas 2010; Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras 2009. Encuesta Nacional Agropecuaria 2008.



y que por su agotamiento como medio de producción para la agricultura se destinan ahora a una ganadería vacuna con base en pastos cultivados.

En la medida en que una buena parte de estas tierras que estaban dedicadas a los cultivos oleaginosos eran de propiedad de empresarios brasileños y argentinos, la conversión de las mismas hacia la ganadería implica también cambios en la nacionalidad de los empresarios que hegemonizan la actividad ganadera en Santa Cruz. Este sector estuvo tradicionalmente compuesto por hacendados nacionales, situación que actualmente se modifica debido a la presencia de grandes ganaderos brasileños y argentinos que, al ingresar a esta actividad, incursionan en un rubro que cobra cada vez más importancia en la economía departamental.

FORMAS DE PRODUCCIÓN EN LA GANADERÍA BOVINA DE CARNE EN BOLIVIA

En la ganadería bovina de carne es posible encontrar grandes, medianos y pequeños ganaderos capitalistas, así como pequeños ganaderos mercantiles y campesinos semimercantiles (en el sentido de que combinan ganadería de autoconsumo con venta ocasional de ganado). Sin embargo, tal como en otras

ramas de la economía, se puede observar la concentración y centralización del capital, pues la mayor parte del hato ganadero se concentra en muy pocas haciendas grandes y medianas, mientras que una gran mayoría de pequeñas haciendas o fundos poseen la minoría de éste.

Como indica el cuadro 3, en la región de los llanos, que concentra la mayor parte del hato ganadero del país (86%), 10.353 haciendas ganaderas medianas y grandes, que representan el 31% del total de predios ganaderos, concentran el 92% del total del hato ganadero de esta región, en tanto que 23.306 pequeños ganaderos, que representan el 69% de predios ganaderos, solamente tienen el 8% del total del mismo. Es así que la mediana y gran ganadería de los llanos concentra el 94% del ingreso bruto que genera esta actividad económica en la región.

Sin embargo, es posible advertir dos tipos de grandes haciendas ganaderas. Por un lado, aquellas de corte capitalista semiintensivas e intensivas, asentadas fundamentalmente en el departamento de Santa Cruz, que se caracterizan por su alta especialización en la ganadería de carne, puesto que abarcan tanto la cría, como la recría y el engorde, por su producción basada en la contratación de fuerza de

Cuadro 3
Llanos: Distribución de los ingresos en la ganadería bovina de carne según tipo de productores ganaderos, 2006

Tipo de productores ganaderos	Rango de cabezas de ganado	Promedio	Número de predios	%	Número de bovinos	%	Ingreso bruto prom. (\$us)	Ingreso bruto total (\$us)	%
Pequeños productores campesinos (a)	1 a 20	10	16.147	48%	161.777	3%	240	3.875.280	3%
Pequeños productores ganaderos (a)	21 a 56	35	7.159	21%	252.550	5%	816	5.841.744	4%
Ganadería mediana (b)	57 a 584	184	7.756	23%	1.429.176	27%	6.579	51.025.618	34%
Empresas ganaderas (b)	585 a 1.087	1.334	2.597	8%	3.465.460	65%	34.994	90.880.074	60%
Total Llanos			33.659	100%	5.308.963	100%		151.622.716	100%
Total Bolivia			53.477		6.203.363				

Nota: Por el carácter agregado de la información disponible, la región de los llanos incluye los departamentos del Beni, Pando y el norte de La Paz. Se incluye también el departamento de Santa Cruz, con excepción de los valles cruceños que representan el 19 y 4% del total departamental de las unidades productivas y existencias del hato ganadero de Santa Cruz. También están incluidas la región amazónica del departamento de Cochabamba y la región chaqueña de los departamentos de Chuquisaca y Tarija.

(a) Según Abdes, esta clasificación de las propiedades ganaderas se basa en la capacidad media para generar ingresos brutos. Los tenedores de bovinos son aquellos que producen en promedio 2 terneros al año y generan \$us 240 anualmente, cifra inferior al salario mínimo nacional anual. La ganadería pequeña tiene una producción de 8 terneros/año y genera un ingreso igual al salario mínimo nacional.

(b) Por otra parte, Abdes clasifica a la población ganadera en la ganadería mediana (57 a 250 cabezas), empresa ganadera I (251 a 584 cabezas), empresa ganadera II (585 a 1.087 cabezas) y empresa ganadera III (>1.087 cabezas), destacando que se diferencian una de otra por su capacidad para generar múltiplos de tres salarios mínimos nacionales anuales. De nuestra parte, para nuestros fines agregamos los estratos de empresa II y III con el título de ganadería grande, siendo los demás agrupados (empresa ganadera I y ganadería mediana) bajo el nombre de ganadería mediana.

Fuente: Elaboración del CEDLA sobre la base de: Alianza Boliviana de la Sociedad Civil para el Desarrollo Sostenible 2008. ¿A quién beneficia el desarrollo agropecuario de Bolivia?

trabajo asalariada permanente y temporal, y por el nivel de división del trabajo alcanzado. Estas haciendas ganaderas tienen importantes inversiones en infraestructura productiva ganadera, así como en el mejoramiento genético del ganado y en sanidad animal.

Por otro lado, las grandes haciendas ganaderas extensivas que se concentran fundamentalmente en los llanos benianos y en la región del Chaco se caracterizan por poseer grandes extensiones de tierras con pasturas naturales. En general, no cuentan con inversiones significativas y producen sobre la base de la compra fuerza de trabajo asalariada permanente y temporal, persistiendo aún algunas donde se combina la retribución en salario (en dinero o especie) con la obtención de renta en trabajo⁷.

Las medianas propiedades ganaderas son administradas generalmente por los propios propietarios, aunque también suelen ser delegadas a administradores asalariados. Contratan también fuerza de trabajo asalariada permanente y temporal para el manejo del hato ganadero, el mismo que es seleccionado con montas controladas de ganado, inseminación artificial y alimentación suplementaria.

Sin embargo, tanto grandes como medianos productores también incrementan sus existencias de ganado a partir de compras que realizan a los pequeños ganaderos y a los campesinos. Estos venden ganado que aún no está terminado —terneros mamones, vaquillas y toretes, e incluso novillos, de bajo peso y precio—, constreñidos a tal extremo tanto por la imposibilidad de realizar la venta de carne por sí mismos debido a los excesivos costos que supone el faenado, transporte y distribución de carne en los centros urbanos, como por necesidades pecuniarias o ante previsiones frente a situaciones de inundaciones y sequías.

Los pequeños productores ganaderos producen fundamentalmente para el mercado, con el concurso de fuerza de trabajo familiar y con jornaleros temporales, y hacen de la fase de la cría de ganado una especialidad.

Para los pequeños productores campesinos, la ganadería es generalmente de doble propósito (para carne y para leche), puesto que sirve tanto para el autoconsumo como para la venta, y su producción descansa



Los pequeños productores ganaderos producen fundamentalmente para el mercado, con el concurso de fuerza de trabajo familiar y con jornaleros temporales, y hacen de la fase de la cría de ganado una especialidad

habitualmente en la fuerza de trabajo familiar. Sin embargo, estos productores se ven constreñidos a aceptar “trabajo al partir”. De esta forma, el campesino recibe un hato de ganado de propiedad de medianos y grandes ganaderos para su manejo y para la posterior distribución de las crías resultantes de dicho manejo en proporciones que benefician a los segundos⁸. Asimismo, estos ganaderos campesinos se ven obligados generalmente a la venta de su fuerza de trabajo de manera temporal para poder obtener ingresos que les permitan cubrir sus necesidades de consumo⁹.

Es importante destacar, finalmente, que el manejo mejorado del hato ganadero encuentra su máxima expresión en las denominadas cabañas ganaderas, que se dedican a una fase

de mayor especialización en la producción a partir de la cría de ganado para carne o leche de alta calidad genética y derivada de la aplicación de las más relevantes técnicas científicas. Se va reemplazando paulatinamente la reposición del hato ganadero derivada de la monta controlada del ganado —predominante aún entre la mediana y gran ganadería— con técnicas “más finas” de inseminación artificial, como la transferencia de embriones y la fertilización in vitro.

Esta modificación cualitativa del proceso de producción viene a reforzar el manejo de tipo capitalista en el hato ganadero con la contratación de profesionales especializados en veterinaria y zootécnicos y con la utilización de alimentación balanceada, entre los principales cambios. Estos cambios cualitativos tienen un claro reflejo en el orden cuantitativo. Según Fernando Roca, presidente de Asocebú, el primer toro campeón de la feria organizada por esa organización en 1976 tenía un peso de 777 kg a los 72 meses de edad, mientras que hoy cualquier animal de 18 meses tiene ese peso. Asimismo, señala que a la edad de tres años y medio el peso del animal vivo para el faenado era de 360 kg, en tanto que actualmente hay animales que pesan más de 500 kg con menos de 3 años, por lo que concluye que hoy en día el ganadero tiene una mayor

rotación del capital, y obtiene un ingreso de 50 a 60% mayor que hace 20 años¹⁰.

Finalmente, se debe precisar que la inserción de las cabañas ganaderas al mercado está marcada por su especialización en la producción de ganado mejorado —tanto de engorde como de leche— con linaje y genealogía comprobada y ofreciendo productos tales como reproductores, vientres, embriones y semen. Por el precio de estos insumos, sólo los ganaderos grandes y medianos pueden acceder a ellos; pero estos productos, sumados al buen manejo del ganado, posibilita



ganancias tanto en peso como en la precocidad del incremento del hato ganadero.

Información hemerográfica consultada da cuenta de la existencia de 153 cabañas ganaderas que participan en las diferentes ferias y/o exposiciones ganaderas, el 85% de las cuales se ubica en el departamento de Santa Cruz, en tanto que el 15% restante corresponde al departamento del Beni. Del total de estas cabañas ganaderas, 110 (el 71%) están asociadas a Asocebu que, según expresión de su presidente, constituye una “élite” dentro del sector ganadero. Sus miembros forman parte de “un circuito que está integrado con la industria cárnica”. De hecho, esta élite no solamente está articulada al sector de la industria frigorífica, sino también a la industria de la curtiembre e incluso a redes de supermercados y a la banca¹¹.

CAMBIOS REGIONALES EN EL FAENEO Y COMERCIALIZACIÓN DE CARNE BOVINA

Según Dandler *et al.*, hacia el final del ciclo nacionalista (1985), el departamento del Beni abastecía a la mayor parte del mercado de la región andina del país, destinando un 60% del total de su producción anual de carne a los departamentos de La Paz, Oruro, Cochabamba y a los centros mineros, mientras que Santa Cruz destinaba solamente el 6% de su producción anual a estos mismos departamentos. Los pequeños productores agropecuarios del altiplano proveían todavía un porcentaje importante de la carne que se consumía en La Paz (30%), mientras que también los pequeños productores agropecuarios de los valles abastecían buena parte de la demanda de las ciudades de Cochabamba y Sucre¹².

El 40% de la carne faenada en el departamento de Santa Cruz proviene de carne comprada en pie en el Beni y que ha sido criada y engordada en Santa Cruz, lo que da cuenta del importante proceso de especialización que se viene operando en la ganadería de los llanos del país.

Estos mismos autores señalan que en esa época los ganaderos benianos faenaban su ganado directamente cerca de pistas de aterrizaje, lugares desde donde distintas empresas aéreas realizaban el transporte de carne para su posterior comercialización en otros departamentos. En el caso de Santa Cruz, el acopio, faeneo y comercialización de carne para el abastecimiento del mercado departamental estaban más bien monopolizados por la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (Fegasacruz), mientras que la comercialización de carne destinada a otros departamentos se realizaba —tal como en el caso del Beni— a través de distintas empresas aéreas.

La comercialización de la producción de carne de los pequeños productores agropecuarios del altiplano y los valles era más bien diversificada, pues participaban comerciantes minoristas, mayoristas y matarifes. Sin embargo, en prácticamente todas las ciudades del país los mataderos municipales eran los que contaban con la infraestructura básica para el faeneo, por lo que también eran los principales centros que abastecían de carne a los mercados urbanos del país¹³.

A partir del ciclo neoliberal, el faenar y comercializar carne vacuna ha ido transformándose, habiendo cambiando también el rol de las regiones en estas fases. Como puede observarse en el cuadro 5, si bien el 39% del ganado destinado a la producción de carne en 2009 tiene su origen en el departamento del Beni y un 32% en el departamento de Santa Cruz, en el primero se faena el 11% del total nacional, mientras que el segundo contribuye con el 55%. Sin embargo, el 40% de la carne faenada en el departamento de Santa Cruz proviene de carne comprada en pie en el Beni y que ha sido criada y engordada en Santa Cruz, lo que da cuenta del importante proceso de especialización que se viene operando en la ganadería de los llanos del país.

El Beni también vende ganado en pie a otros departamentos, como La Paz, Cochabamba y Chuquisaca, para faenarlo en ellos; sin embargo, el faenar la carne beniana en los mismos no forma parte —como sucede en el caso de Santa Cruz— de procesos de cría y engorde en estas regiones a cargo de haciendas especializadas. Se trata más bien de la adquisición del ganado beniano en pie por una multiplicidad

de actores que realizan una comercialización inmediata a mataderos privados y municipales, que se encargan a su vez de faenar y comercializar carne fresca al detalle¹⁴.

Los grandes ganaderos cruceños también han incursionado desde el decenio de 1990 en el desarrollo de la industria cárnica, dando así un mayor impulso al manejo mejorado del hato ganadero de Santa Cruz. A la fecha, la industria cárnica cruceña está plenamente consolidada con el establecimiento de los principales frigoríficos¹⁵ existentes en el país¹⁶.

Estos frigoríficos son en su mayoría de segunda categoría, lo que los habilita para abastecer de carne y subproductos comestibles a cualquier centro de consumo en el territorio nacional, y se localizan en las cercanías de los principales centros de engorde del departamento de Santa Cruz. Hoy en día son los principales abastecedores de los supermercados y, paulatinamente, van copando buena parte del comercio a detalle de carne bovina en las principales ciudades del país. Hacia 2008 existía en Santa Cruz un solo frigorífico de primera categoría, es decir que estaba habilitado para realizar exportaciones de carne.

La industria cárnica privada cruceña ha ido concentrando el faenado de carne del propio departamento de Santa Cruz, proceso que anteriormente estaba básicamente a cargo de los mataderos municipales. De este modo, mientras que en 1995 los frigoríficos privados faenaban el 38% del total de

la carne proveniente del ganado estrictamente criado en Santa Cruz, hacia 2009 lo hacían ya con el 93%¹⁷. Estos datos comprueban el predominio de la industria cárnica sobre la producción primaria de ganado y su importancia en el desarrollo reciente de una ganadería cruceña intensiva y semiintensiva de características más modernas.

LAS TENDENCIAS DE LA PRODUCCIÓN DE CARNE BOVINA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Como señala un estudio de Cordecruz, el desarrollo de la ganadería bovina se dio a partir de la dinámica de crecimiento de la demanda interna de carne, en un contexto de precios relativos bajos —en relación a otros países limítrofes— y a bajos niveles de consumo per cápita¹⁸. Esta dependencia del mercado interno no ha variado en

La industria cárnica privada cruceña ha ido concentrando el faenado de carne del propio departamento de Santa Cruz, proceso que anteriormente estaba básicamente a cargo de los mataderos municipales

el tiempo, por lo que su crecimiento está articulado fundamentalmente al incremento de la población, sobre todo urbana, y a sus niveles de ingreso.

Según el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, el consumo per cápita de carne bovina en el país aumentó de 18,8 kg/año en 1995 a 19,0 kg/año 13 años después (2007). Considerando que hacia 2003 se había registrado un consumo per cápita de 19,8 kg/año, el consumo de carne por habitante en los últimos años habría disminuido (cuadro 4). En todo caso, se trata de un bajo nivel de consumo per cápita de carne vacuna, que es de 28 kg/año promedio en la población de América Latina, mientras que las poblaciones de Argentina y de Uruguay, por ejemplo, consumen 63,8 y 54,3 kg/año, respectivamente¹⁹.

Esta información oficial también da cuenta de que entre 1995 y 2002 la producción anual de carne en el país fue superior a la demanda, situación que comenzó a invertirse a partir de 2003, cuando ya no se logra abastecer la demanda nacional. Esta situación obedece a menores volúmenes de extracción de carne a consecuencia de un déficit en las existencias del hato ganadero a partir de ese año (cuadro 4).

Según la Federación de Ganaderos del Beni (Fegabeni), el país afrontaría, a partir de agosto de este año, un déficit de aproximadamente 10.000 toneladas de carne vacuna, como efecto de las inclemencias climáticas ocurridas en 2010 en ese departamento. Esta

Cuadro 4
Bolivia: Producción de carne bovina, 2009
(en toneladas métricas)

Departamento	Santa Cruz	La Paz	Cochabamba	Chuquisaca	Beni	Pando	Tarija	Oruro	Potosí	Total (2)
Santa Cruz	59.499	-	-	-	-	-	-	-	-	59.449
La Paz	-	12.443	-	-	-	-	-	-	-	12.443
Cochabamba	-	-	9.678	-	-	-	-	-	-	9.678
Chuquisaca	-	-	-	12.613	-	-	-	-	-	12.613
Beni	40.351	9.620	1.825	549	19.604	-	-	-	-	71.949
Pando	-	-	-	-	-	1.517	-	-	-	1.517
Tarija	-	-	-	-	-	-	9.599	-	-	9.599
Oruro	-	-	-	-	-	-	-	1.553	-	1.553
Potosí	-	-	-	-	-	-	-	-	4.332	4.332
Total (1)	99.850	22.064	11.503	13.162	19.604	1.517	9.599	1.553	4.332	183.184

Nota: (1) Hace referencia a la producción total de carne según departamento, después de las compras de ganado en pie y su posterior faenado.

(2) Hace referencia al origen de la carne para su aprovisionamiento o contribución a la producción nacional.

Fuente: Elaboración del CEDLA sobre la base de: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras 2010; ENA 2008.

situación habría implicado la pérdida de 55 mil cabezas de ganado que, por el ciclo biológico que caracteriza a esta actividad, podrían ser recuperadas recién en los próximos cinco años²⁰.

De acuerdo con el gobierno, el país tiene unos diez millones de habitantes y aproximadamente ocho millones de cabezas de ganado, relación que podría generar un déficit en la producción de carne bajo el supuesto de la necesidad de una relación de 1 a 1 habitantes/cabezas de ganado. Sin embargo, según Fegabeni, una relación de 1 a 1 habitantes/cabezas de ganado serviría no solamente para abastecer el mercado nacional, sino también para destinar una parte de la producción a la exportación²¹.

Una autoridad del Senasag²² sostiene que la pérdida del hato ganadero del Beni no puede atribuirse únicamente a los efectos de eventos climatológicos adversos, pues se evidencia que en los mataderos benianos se sigue una rutina de faenar hembras gestantes (alrededor del 30% del ganado faenado son vacas preñadas), lo que afecta también la reproducción del hato ganadero de este departamento²³. Al parecer, son fundamentalmente los pequeños

ganaderos o campesinos los que, por distinta razones, se ven obligados a vender vacas en gestación a los mataderos.

Una estimación de la producción anual de carne sobre la base de información del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) permite observar que en 2011 se tendría un déficit de 12.267 TM de carne —cifra un poco mayor a la proporcionada por Fegabeni—, que equivale a 68.148 cabezas de ganado. Esta estimación permite observar que de no haber un

Sobre las importaciones de carne bovina, es posible observar en los últimos años una tendencia a incrementarse. Mientras que en 2005 se importaron 728 TM de carne, en 2006 estos volúmenes (1.766TM) ya se habían más que duplicado, registrándose hacia 2009 un total de 2.686 TM

incremento del hato ganadero acorde con el crecimiento de la población en una relación de 1 a 1, como señala el gobierno, o aumentos sustanciales de la productividad, el país entraría en un proceso de creciente déficit de producción de carne en los próximos años (cuadro 4).

Es importante señalar que la relación de 1 a 1 de cabeza de ganado/habitante presupone la continuidad de una ganadería extensiva de baja productividad con una producción promedio de 180 kilogramos de carne por cabeza de ganado. Según datos de la FAO, estos promedios eran de 250 en Chile, 245 en Uruguay y 222 en Argentina, países con una ganadería más intensiva.

Como se sabe, la ganadería boliviana tuvo y tiene aún serias limitaciones para acceder al mercado externo, debido sobre todo a problemas de orden fitosanitario que no han podido ser plenamente superados. El año 2002 el país exportó 1.447 TM de carne (fundamentalmente ganado bovino en pie), mientras que en 2009 se había exportado solamente 252 TM (principalmente de carne faenada). El 100% de estas exportaciones se originaron en el departamento de Santa Cruz y se destinaron básicamente a Perú²⁴.

En lo que se refiere al comportamiento de las importaciones de carne bovina, es posible observar en los últimos años una tendencia a incrementarse. Mientras que en 2005 se importaron 728 TM de carne, en 2006 estos volúmenes (1.766TM) ya se habían más que duplicado, registrándose hacia 2009 un total de 2.686 TM. Estas importaciones en 2009 correspondían en un 53% al rubro de salchichas y productos análogos de carne, un 33% a carne de ganado bovino congelada, un 7% a carne de bovino fresca o refrigerada y sólo un 4% a ganado bovino en pie²⁵.

Por un lado, esta información permite constatar que los escasos volúmenes de carne importada no llegan a cubrir el déficit de producción de carne bovina estimado. Por otro lado, en la medida en que una parte importante de las importaciones son del rubro embutidos y productos análogos de carne, estos estarían compitiendo sobre todo con la producción de empresas nacionales procesadoras de embutidos.

En realidad, el alto precio que tiene la carne vacuna en otros países impide



Cuadro 5
Bolivia: Evolución del excedente/déficit de carne bovina y su equivalente en cabezas de ganado, 1995-2020

Año	Población (N° hab.)	Consumo per cápita (Kg/año)	Demanda actual (Tm/año)	Demanda recomendada (Tm/año) (1)	Producción anual (Tm)	Excedente/ déficit de carne (Tm/año) (2)	Excedente/déficit de cabezas de ganado (cabeza/año) (3)	Excedente/ déficit de carne (Tm/año) (4)	Excedente/ déficit de cabezas de ganado (Tm/año) (5)
1995	7.003.781	18,8	131.673	147.081	139.600	7.927	44.039	-7.481	-41.561
1996	7.201.184	18,9	136.102	151.225	143.200	7.098	39.433	-8.025	-44.583
1997	7.404.055	19,0	140.603	155.485	147.250	6.647	36.928	-8.235	-45.750
1998	7.612.641	18,8	142.960	159.865	155.230	12.270	68.167	-4.635	-25.750
1999	7.827.104	18,2	142.559	164.369	155.250	12.691	70.506	-9.119	-50.661
2000	8.047.608	18,2	146.428	169.000	159.790	13.362	74.233	-9.210	-51.167
2001	8.274.325	18,5	152.970	173.761	160.943	7.973	44.294	-12.818	-71.211
2002	8.472.909	19,0	160.970	177.931	164.551	3.581	19.894	-13.380	-74.333
2003	8.676.259	19,8	171.443	182.201	168.226	-3.217	-17.872	-13.975	-77.639
2004	9.051.739	19,7	178.681	190.087	171.856	-6.825	-37.917	-18.231	-101.283
2005	9.427.219	19,8	186.847	197.972	175.498	-11.349	-63.050	-22.474	-124.856
2006	9.627.269	19,7	189.176	202.173	175.966	-13.210	-73.389	-26.207	-145.594
2007	9.827.522	19,0	186.821	206.378	171.619	-15.202	-84.456	-34.759	-171.106
2008	10.027.643	19,2	192.063	210.581	177.034	-15.029	-83.494	-33.547	-186.369
2009	10.227.299	19,2	196.769	214.773	181.958	-14.811	-82.283	-32.815	-182.307
2010 (p)	10.426.154	19,0	198.096	218.949	187.468	-10.628	-59.044	-31.481	-174.896
2011 (p)	10.602.356	19,0	201.444	222.649	189.177	-12.267	-68.148	-33.472	-185.957
2012 (p)	10.781.536	19,0	204.849	226.412	192.055	-12.794	-71.077	-34.357	-190.873
2013 (p)	10.963.744	19,0	208.311	230.239	194.933	-13.378	-74.322	-35.306	-196.142
2014 (p)	11.149.031	19,0	211.831	234.130	197.811	-14.020	-77.889	-36.319	-201.770
2015 (p)	11.337.450	19,0	215.411	238.086	200.689	-14.722	-81.789	-37.398	-207.764
2016 (p)	11.529.053	19,0	219.052	242.110	203.567	-15.485	-86.029	-38.543	-214.130
2017 (p)	11.723.894	19,0	222.753	246.202	206.445	-16.308	-90.602	-39.757	-220.873
2018 (p)	11.922.027	19,0	226.518	250.363	209.323	-17.195	-95.530	-41.040	-228.000
2019 (p)	12.123.510	19,0	230.346	254.594	212.201	-18.146	-100.808	-42.393	-235.518
2020 (p)	12.328.397	19,0	234.239	258.896	215.078	-19.161	-106.448	-43.818	-243.433

Notas: (p) Proyección.

(1) Según el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras la demanda recomendada debería ser de 21 kg/habitante, sin hacer mención a ningún parámetro técnico.

(2) Es el excedente o déficit de carne después de satisfacer la demanda actual de carne.

(3) Es el excedente o déficit de cabezas de ganado para satisfacer la demanda actual de carne.

(4) Es el excedente o déficit de carne después de satisfacer la demanda recomendada de carne.

(5) Es el excedente o déficit de cabezas de ganado para satisfacer la demanda recomendada de carne.

Fuente: Elaboración del CEDLA sobre la base de: Programa Nacional de Fomento y Desarrollo Pecuario de Carne y Leche. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras 2009. *La Razón* 25.08.2010

—a pesar de los déficits anuales de producción de carne bovina que se observa en los últimos años— la importación de carne fresca o refrigerada. En este sentido, ante una menor oferta de carne fresca a partir de 2003, se advierte un incremento paulatino del precio de carne vacuna en gancho (gráfico 2). La competencia que ya tiene y tendría a futuro la producción de carne vacuna no provendrá entonces de las importaciones de carne vacuna que se puedan realizar —dadas las diferencias de precios relativos existentes con otros países—, sino más bien de los

sustitutos que la población encuentre en otro tipo de carnes producidas en el país, especialmente la de pollo.

LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES Y LAS PERSPECTIVAS DE LA GANADERÍA BOVINA DE CARNE

En 2010, el gobierno del MAS elaboró el “Programa Nacional de Fomento y Desarrollo Pecuario de Carne y Leche”. Este programa, que pretende beneficiar a medianos y pequeños ganaderos, tiene como objetivo mejorar la productividad y la

calidad del hato ganadero, garantizando la seguridad y la soberanía alimentaria, a través de los siguientes componentes: (i) poblamiento y repoblamiento ganadero; (ii) mejoramiento genético de ganado bovino; (iii) asistencia técnica y capacitación; (iv) infraestructura productiva de apoyo a la ganadería bovina; y (v) producción de forraje.

Sin embargo, es importante señalar que este programa tiene un presupuesto de solamente Bs. 64.821.001 (alrededor de 9,2 millones de dólares), suma realmente baja si se pretende mejorar la productividad y calidad del hato “a nivel nacional”, por



lo que en realidad su alcance sería mucho menor que el que se propone. El presupuesto, además, no especifica los montos a ser destinados a la ganadería bovina de carne y a la de leche.

El 73% del presupuesto (Bs. 47.575.688) se destina al componente de poblamiento y repoblamiento ganadero, que consiste en la otorgación de créditos para la adquisición de ganado mejorado importado o de cabañas bolivianas de un mínimo de 12.125 vaquillonas a ser adquiridas en 2011. Como el programa no diferencia entre la cantidad de ganado mejorado que sería comprado para la producción de carne y aquel para la producción de leche, no se puede inferir cuál sería el

El gobierno del MAS no ha modificado uno de los parámetros que permite la persistencia de una ganadería predominantemente extensiva de muy baja productividad en el país, y que se refiere a la relación de 5 hectáreas por cabeza de ganado que rige desde la Ley de Reforma Agraria de 1953

aporte concreto de este programa para subsanar a futuro el déficit del hato ganadero bovino para la producción de carne.

Los reducidos montos destinados a los otros componentes del programa —como el mejoramiento genético del ganado, producción de forraje, infraestructura productiva y asistencia técnica, así como la cobertura de la infraestructura que se pretende lograr (implementación de 1.200 ha de cercos perimetrales, construcción de 50 establos, construcción y equipamiento de 20 ambientes para la producción hidropónica)— muestran las limitaciones cuantitativas del mismo.

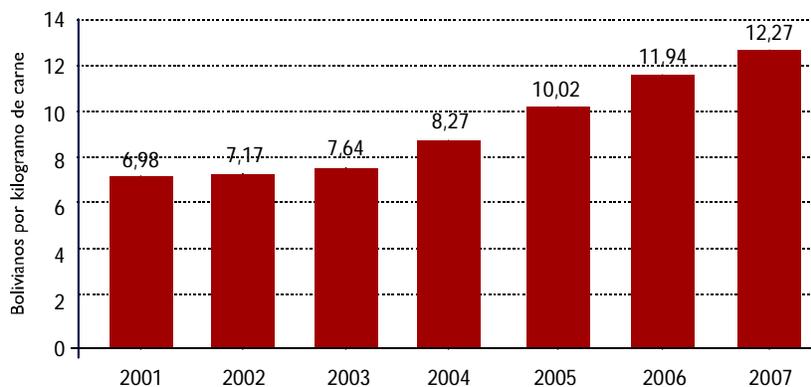
Las metas propuestas en relación a la producción forrajera es otro indicador de los alcances de este programa. Se lograría una superficie de pastos cultivados y granos de 6.673 ha en tres años, superficie a todas luces baja y que no incrementaría sustancialmente los pastos cultivados que ya existen y que ascienden a 703.218 ha, y mucho menos la importante producción de granos, como el sorgo, con que ya cuenta el país.

Como puede observarse, se trata de un programa que se asemeja más a un proyecto para pequeños productores campesinos llevado a cabo por una ONG y no a un programa estatal de mediana envergadura. En este sentido, no tendrá mayor incidencia en el sector ganadero que, como hemos visto, requiere acciones de mayor alcance tanto para el poblamiento y repoblamiento del hato ganadero bovino de carne como para el desarrollo de una ganadería de carácter intensivo.

Es importante señalar que el gobierno del MAS no ha modificado uno de los parámetros que permite la persistencia de una ganadería predominantemente extensiva de muy baja productividad en el país, y que se refiere a la relación de 5 hectáreas por cabeza de ganado que rige desde la Ley de Reforma Agraria de 1953. Se estima que hacia el año 2004, cerca del 90% de las existencias del hato ganadero provenía de la crianza de ganado a campo abierto, siendo la base de su alimentación las pasturas nativas, en tanto que los sistemas de explotación semiintensivo e intensivo representarían solamente el 9% y el 1% de dichas existencias, respectivamente²⁶.

Según información del MDRyT, en las tierras bajas del país existen

Gráfico 2
EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE CARNE DE GANCHO
(en Bs./Kg.)



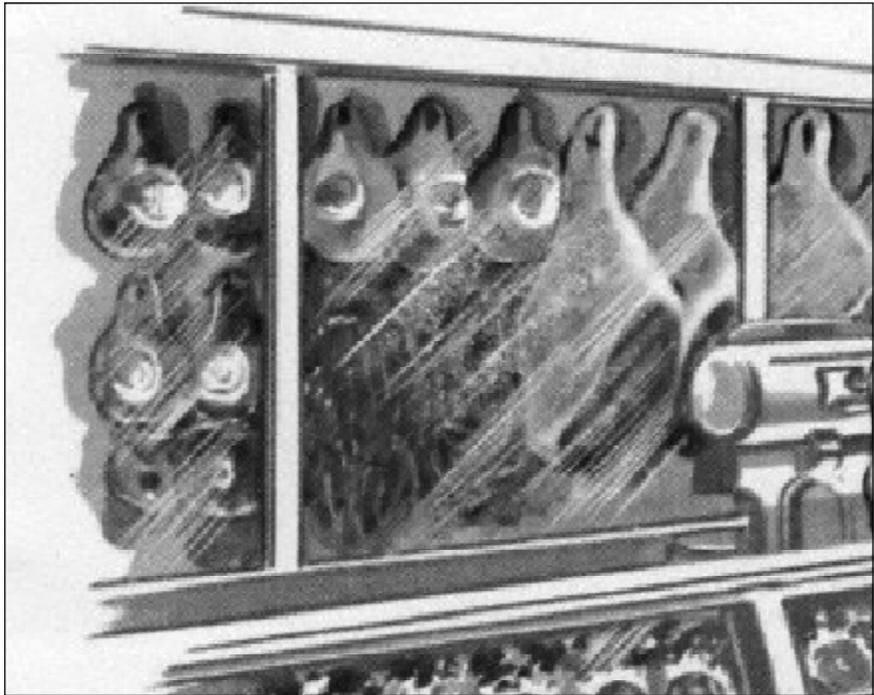
Fuente: Programa Nacional de Fomento y Desarrollo Pecuário de Carne y Leche. MDRyT 2010.

alrededor de 24,5 millones de hectáreas de pastizales naturales donde se asienta la ganadería extensiva: 11,3 millones en las llanuras benianas, 10 millones en la Chiquitania, el Área Integrada, Pailón Sur y Cabezas del departamento de Santa Cruz, y 3,2 millones en el Chaco chuquisaqueño y tarijeño. En contrapartida, los pastos cultivados son muy escasos, pues existen 100 mil hectáreas en el departamento del Beni, 600 mil hectáreas en el departamento de Santa Cruz y 3 mil hectáreas en el Chaco de Chuquisaca y Tarija²⁷.

Salvo la carretera Cochabamba-Beni —que según el gobierno rompería con la subordinación de la ganadería beniana a la agroindustria cárnica asentada en Santa Cruz y cuya construcción está en debate— y el programa ganadero antes analizado, el gobierno en realidad no tiene ninguna política en relación a la ganadería bovina de carne. En este sentido, en los hechos predomina la política del “dejar hacer”, situación que, en realidad, más bien irá profundizando las tendencias que se vienen observando desde 1985 a esta parte.

El gobierno sostiene que de concretarse el camino Cochabamba-Beni —que vulneraría el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) y que afectaría a los territorios indígenas que forman parte de esta reserva— se rompería con la subordinación que tiene la ganadería beniana respecto a la agroindustria cárnica cruceña. Si bien en teoría una parte de la ganadería beniana podría encontrar un nuevo mercado para la venta de ganado en pie o faenado, lo cierto es que muy difícilmente podría variar el proceso de especialización regional que ya ha consolidado la agroindustria cárnica asentada en Santa Cruz.

La agroindustria cárnica de primera y segunda categoría se asentaría en el Beni sólo a condición de que la producción primaria en este departamento complete todo el ciclo (cría, recría y engorde), situación que, tanto por condiciones naturales (inundaciones anuales) como por otras relacionados a la recría, pero sobre todo al engorde (desarrollo de una ganadería moderna basada en pastos cultivados y alimentación suplementaria), requiere de grandes inversiones. Por ello no es posible pensar —al menos en el corto y mediano plazo— que esta carretera



El desarrollo agrícola que ha alcanzado Santa Cruz se convierte —al menos en el mediano plazo— en una efectiva ventaja de este departamento sobre el Beni u otros departamentos como zona de engorde de ganado para faenar

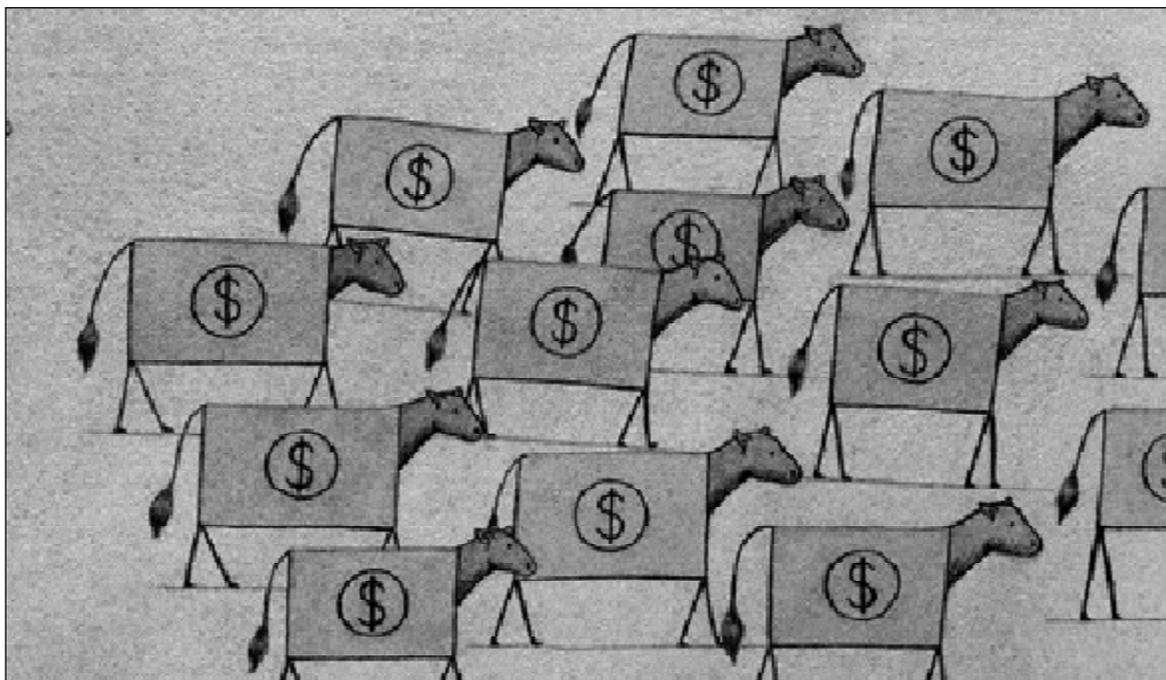
rompa radicalmente con la subordinación regional estructurada por la agroindustria cárnica asentada en Santa Cruz.

En este sentido, proseguirá una creciente subordinación de la producción ganadera primaria a la agroindustria empresarial privada de carne, asentada básicamente en el departamento de Santa Cruz. Articulado a este proceso, y en la perspectiva empresarial de exportación de carne, el desarrollo de cabañas ganaderas —orientadas a la cría de ganado de alta calidad genética— seguirá concentrándose en el departamento de Santa Cruz.

En esta suerte de mayor división del trabajo en la ganadería bovina, los pequeños ganaderos se irán especializando como criadores de ganado vacuno subordinados cada vez más a las medianas y grandes haciendas ganaderas de recría y engorde.

En este sentido, en la medida en que es la agroindustria la que va determinando el comportamiento de los productores primarios de carne, seguramente se agudizará a futuro el proceso de mayor especialización regional del Beni como zona de cría y recría sobre la base en la persistencia de una ganadería más bien extensiva, y de Santa Cruz como zona de engorde, basada cada vez más en haciendas que se caractericen por un manejo moderno del hato ganadero, lo que implica, por tanto, una mayor importancia de la ganadería semiintensiva e intensiva en este departamento.

El desarrollo agrícola que ha alcanzado Santa Cruz se convierte —al menos en el mediano plazo— en una efectiva ventaja de este departamento sobre el Beni u otros departamentos como zona de engorde de ganado para faenar, tanto por la conversión de tierras agrícolas a tierras con cultivos de pastos que pudieran



incrementarse, como por la existencia local de granos para la alimentación suplementaria de ganado bovino de carne.

En todo este escenario, la ganadería bovina de carne en los valles y el Altiplano seguirá perdiendo la importancia que tenía hace medio siglo. En estas regiones se ha dado más bien un proceso de especialización en ganadería de leche con base en pequeños productores campesinos altamente subordinados a la agroindustria lechera.

NOTAS

1. CEPAL 1958, *El desarrollo económico de Bolivia, en Análisis y proyecciones del desarrollo económico IV*. México: CEPAL.
2. CEPAL *op. cit.*
3. Melvín Burque 1973, "Reforma Agraria", en *Estudios críticos sobre la economía boliviana*. La Paz-Cochabamba: Los Amigos del Libro; José Luis Roca 2001, *Economía y sociedad en el oriente boliviano Siglos XVI-XX*. Santa Cruz: Editorial Oriente S.A.
4. Burque *op. cit.* y Roca *op. cit.*
5. Guillermo Calvetti 2000, *La cadena productiva de bovinos de carne*. Santa Cruz, mimeo.
6. Al respecto véase Calvetti, *op. cit.* y Ramiro Foronda, 2004, *Promoción de inversiones en la ganadería familiar de las tierras bajas de Bolivia*. La Paz: FAO.
7. Enrique Ormachea 2008, "Los empatronados de las haciendas del Chaco: esclavos "modernos" del capital", en *Alerta Laboral* N° 55, La Paz: CEDLA; Defensoría del Pueblo, 2007, *Investigación sobre la situación de los derechos humanos de los trabajadores de las estancias ganaderas en el departamento del Beni*. Trinidad: Defensoría del Pueblo.
8. Defensoría del Pueblo *op. cit.* y Gonzalo Rojas Ortuste *et al.* 2000, *Élites a la vuelta del siglo. Cultura política en el Beni*. La Paz: Pieb.
9. Defensoría del Pueblo *op. cit.* y Calvetti *op. cit.*
10. Entrevista al licenciado Fernando Roca, Presidente Asocebu, en *Revista Asocebu Activa*, marzo/abril 2008.
11. "Los grupos económicos más fuertes de Santa Cruz", en *Nueva Economía* N° 790, 2009, G7.
12. Jorge Dandler *et al.* 1987, *El sistema agroalimentario en Bolivia*. La Paz: CERES.
13. *Op. cit.*
14. Calvetti *op. cit.*
15. Actualmente el matadero-frigorífico es una instancia en la que se produce, además de carne en canal o en carcasa, subproductos procesados, deshuesados, cortes especiales y empaque de los mismos para su respectiva comercialización.
16. Calvetti *op. cit.*
17. Información del MDRyT.
18. Corporación de Desarrollo de Santa Cruz 1983, *Diagnóstico. Ganadería bovina de carne*. Santa Cruz: Cordecruz.
19. MDRyT, 2010, *Programa nacional de fomento y desarrollo pecuario de carne y leche*. La Paz: MDRyT.
20. *El Mundo* de 03.02.2011 y *El Deber* de 10.02.2011.
21. *La Razón* de 22.07.2011
22. Carmelo Bejarano, director distrital del Senasag.
23. *Red Erbol* de 05.11.2010.
24. www.ine.gov.bo
25. www.ine.gov.bo
26. ICCA 2004, "Estrategia boliviana para acceder a mercados internacionales de carne bovina". Mimeo.
27. MDRyT 2010, *Programa nacional de fomento y desarrollo pecuario de carne y leche*. La Paz: MDRyT.



DIRECTOR: JAVIER GÓMEZ AGUILAR
 ESCRIBEN: ENRIQUE ORMACHEA, NILTON RAMIREZ
 EDICIÓN: PATRICIA MONTES
 PRODUCCIÓN EDITORIAL:
 UNIDAD DE COMUNICACIÓN



TELF: 241 2429 / FAX: (591 2) 241 4625
 AV. JAIMES FREYRE 2940 / CASILLA 8630 / PAZ - BOLIVIA
cedla@cedla.org / www.cedla.org
 EL ARTÍCULO FIRMADO ES DE EXCLUSIVA
 RESPONSABILIDAD DEL AUTOR