

La Paz, Bolivia

5 de mayo de 2014

LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA DE BOLIVIA

Roxana Liendo

Es economista especializada en desarrollo, investigadora, docente, consultora internacional y gestora de instituciones enfocadas en desarrollo rural. Actualmente trabaja en la elaboración de la estrategia de implementación y acompañamiento del proyecto "Fortaleciendo a organizaciones andinas para la incidencia en política pública sobre seguridad alimentaria en Bolivia, Ecuador y Perú" (CARE y Fundación Tierra).

En América Latina, durante la última década se está produciendo un ciclo continuo de crecimiento económico, impulsado sobre todo por la gran demanda y los altos precios internacionales de las materias primas, en particular de gas, hidrocarburos y minerales. La población crece, aumentan sus ingresos y, al mismo tiempo, aumentan el consumo y los precios de los alimentos. La autora nos plantea las paradojas entre esos flujos y las respuestas estatales, tomando como caso la situación de Bolivia.

Los países de Sudamérica están viviendo un creciente proceso de urbanización. Las ciudades, pese a las precarias condiciones de subsistencia que ofrecen a los migrantes rurales, siguen siendo un punto de atracción, con el consecuente abandono del campo y las actividades agrícolas, que coincide con las recientes crisis de alimentos, ocasionados por un mayor consumo en el ámbito mundial, la alimentación de animales para producción de carne, la transformación de productos alimenticios en biocombustibles y la disminución de la producción a causa de sequías e inundaciones recurrentes.

La mayor parte de los países sudamericanos tiene potencialidades para la producción, debido a la extensión de sus tierras agrícolas, la diversidad de ecosistemas y la aun relativamente baja densidad poblacional. Pese a ello, su población es vulnerable a la inseguridad alimentaria y, en algunos países, se está incrementando la importación de alimentos, lo que genera dependencia en su provisión.

El contexto internacional ha ido acompañado por la estabilidad democrática de regímenes con mayor compromiso en la mejora de las condiciones de vida de su población, así como por la búsqueda de nuevos caminos de desarrollo para sus países, caracterizados por la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, esos países están generando políticas de desarrollo agrícola que profundizan la dualidad de un sector moderno atendido y un sector tradicional atendido con políticas sociales, la mayoría de las veces, sin entender que éste es el sector que produce los alimentos básicos.



Las paradojas en Bolivia

El Estado Plurinacional de Bolivia, con un territorio de algo más del millón de km² de superficie, tiene tres grandes ecosistemas: altiplano (13%), valles (25%) y tierras bajas (62%) en llanuras y Amazonía. Más del 50% de la población está concentrada en los valles, 28% en los llanos y 18% en el altiplano (Müller R., Pacheco P. y Montero JC. El contexto de la deforestación y degradación de los bosques en Bolivia: Causas, actores e instituciones. Documentos Ocasionales 101. CIFOR, 2014. Indonesia, 2014).

La migración interna, sobre todo desde el altiplano hacia valles y tierras bajas, llevó con ella hábitos alimentarios, homogeneizando de alguna forma el patrón de consumo de determinados productos, aunque se mantienen los acentos regionales. Para garantizar la seguridad alimentaria en Bolivia, la canasta básica alimentaria –que es el conjunto de alimentos expresados en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades mínimas alimentarias a partir de un patrón de consumo- en los departamentos de La Paz y Cochabamba, está compuesta por al menos 39 productos, y la de Santa Cruz 38, porque exceptúa la quinua.

Productos de la canasta familiar boliviana

Carne	Hortalizas	Tubérculos y derivados	Cereales y derivados	Lácteos	Otros
Vaca	Tomate	Papa	Trigo y derivados	Leche	Huevos
Pollo	Cebolla	Yuca	Arroz	Queso	
Cerdo	Zanahoria	Oca	Maíz		
Cordero	Haba	Chuño/tunta	Quinua		
Pescado	Arveja				
	Locoto				

Elaboración propia

Para cubrir su canasta básica de alimentos mensualmente, una familia de cinco miembros necesita en La Paz Bs 1.391 (\$us 199,86), en Cochabamba Bs 1.317 (\$us 189,22) y en Santa Cruz Bs 1.303 (\$us 187,21)). El salario mínimo el 2013 fue de Bs 1.200 (\$us 172,41).

¿Quién produce para la demanda interna? En diciembre de 2013, el Viceministro de Desarrollo Rural Agropecuario, Víctor Hugo Vásquez, indicó que se identificaron 775.000 unidades productivas en todo el país, de las que 94% son de agricultura familiar y 6% de medianos y grandes productores ubicados principalmente en el departamento de Santa Cruz (Entrevista en periódico La Prensa, La Paz, 2 de febrero de 2014).

El 94% de pequeños productores, se clasifica en a) Pequeños productores del occidente, diferenciados en originarios y parcelarios, b) Colonizadores, hoy conocidos como interculturales, ubicados fundamentalmente en tierras bajas y c) Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía (Patzi y Radhuber. Presupuestos y revolución productiva. Cuadernos de Reflexión y Análisis de Políticas Públicas N° 4.2014. La Paz, 2014).

En Bolivia el sector de la agricultura familiar se caracteriza por el pequeño tamaño de las parcelas, con una extensión promedio de cinco Has en altiplano y valles, donde combina diversas formas de producción tradicional y de subsistencia, y hasta 50 Has en las tierras bajas, donde está articulada al mercado y al agro negocio, ligada a la producción agrícola industrial de monocultivo (Fundación TIERRA. Informe 2012: ¿Comer de nuestra tierra? La Paz, 2013). Esta producción hace al país autosuficiente en 28 productos alimenticios de los 39 de la canasta familiar, según señala un informe del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

De acuerdo a otros datos, Santa Cruz es el principal productor de oleaginosas, caña de azúcar, arroz, maíz, trigo, huevos, carne de pollo y carne de res a través de los grandes productores. Produce también hortalizas, papa y frutas que cubren la demanda departamental y, en algunos casos, llegan al mercado nacional. Detrás de Santa Cruz están los departamentos del eje troncal, La Paz y Cochabamba, seguidos de Beni con ganado vacuno, Oruro con quinua y camélidos, Chuquisaca, Potosí y Tarija con tubérculos, hortalizas y frutas. (CEBEC-CAINCO. Análisis de la economía cruceña de 2012. (Santa Cruz de la Sierra, 2013).

La fuerte presencia de Santa Cruz en la producción de oleaginosas y caña de azúcar permite esperar que la campaña de verano 2014 tenga un récord en la soya, llegando a 3.1 millones de TM 17, 91% más que en 2013. El 2012 la exportación de tortas y aceites de soya y de girasol alcanzó a 965,5 millones de dólares.

Los cuatro ingenios de azúcar en Santa Cruz producen en promedio más de 11 millones de quintales al año. El consumo nacional no llega a los 9 millones de quintales. El año 2012 la exportación de azúcar reportó \$us 20,7 millones y la del alcohol fue por un valor de \$us 36,2 millones; es decir que Bolivia comenzó a ser productor de biocombustibles.

La producción de maíz amarillo creció en medio millón de toneladas en la última década. El año 2012 las exportaciones de este grano generaron \$us 12 millones. El arroz también se produce a gran escala, sobre todo en el norte cruceño, pero la alta demanda aún no puede ser equilibrada. Hay volúmenes importantes de arroz argentino y peruano introducido al país de contrabando, aunque ocasionalmente quedan excedentes para la exportación.

En cuanto a carne vacuna, Beni y Santa Cruz cubren el mercado interno habiendo exportado, además 2.000 toneladas métricas el 2013, y actualmente se busca mercado en Perú, Venezuela y China para enviar por lo menos 5.000 toneladas. Estos planes implican mayor deforestación para establecer pasturas.

A raíz de los precios altos en los mercados internacionales, algunas regiones del país se están especializando, sobre todo de soya en las tierras bajas y quinua y lechería en el altiplano. El monocultivo se hace a costa del uso intensivo de la tierra, que provoca el agotamiento de los suelos y la ampliación de la frontera agrícola de manera desordenada; transformaciones en la vocación productiva y deforestación; cambios en los patrones de consumo y en el uso y valor de la tierra. Todo esto genera contradicción entre los objetivos de seguridad alimentaria familiar local con los de seguridad alimentaria nacional, pues en muchos lugares, donde tradicionalmente se producen alimentos de fuerte demanda internacional, aumentó la desnutrición, como es el caso de las zonas productoras de quinua.

Los déficits

El desordenado sistema de producción registra déficits principalmente en trigo, ya que el año 2012 la producción fue de 251.820 toneladas y cubrió sólo el 39 por ciento del total demandado por el país, estimado en 650.000 toneladas. El consumo anual de leche en Bolivia no supera los 42 litros/persona en promedio, debido en parte a la falta de producción. Un 47 por ciento de la oferta es de origen nacional, lo que hace que la demanda insatisfecha de este producto sea del 53%. Fuentes empresariales indican que Bolivia se consume leche en polvo procedente de Nueva Zelandia y del Perú. Si bien el inauguró nuevas plantas de lácteos, se estima que un 70 por ciento de la capacidad instalada anteriormente se encuentre ociosa. En los últimos años Bolivia importó papa para frenar el alza de precios, por la poca producción nacional y el contrabando del Perú. Un problema importante para esta baja producción es el riego, aunque también está pesando el cambio de vocación productiva del altiplano, sobre todo, hacia la lechería.

A pesar de la potencialidad productiva de Bolivia y su pequeña población se registran déficits importantes de alimentos que dificultan la seguridad y soberanía alimentaria, puesto que, si bien existe la producción de básicos, provenientes de la agricultura familiar, es inestable y no asegura una

adecuada alimentación en los hogares debido a la situación de pobreza y precariedad en el empleo de la población boliviana. Según Bruno Rojas, investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), los trabajadores con ingresos más bajos destinan hasta el 50% de sus recursos en alimentos.

Balance Alimentario 2013. Principales productos de la canasta familiar

PRODUCTO	PRODUCCIÓN	IMPORTACIÓN	CONSUMO INTERNO	EXPORTACIÓN	SUPERÁVIT/ DÉFICIT APARENTE	TASA DE DEPENDENCIA ALIMENTARIA
Carne bovina	217.776	46	204.309	6.478	7.035	
Pollo	401.997	9	309.218	1.313	91.475	
Trigo Tm (grano y harina)	286.768	397.395	762.261	0	-78.097	52,1%
Harina de trigo	200.738	278.177	524.487	0	-45.573	53,0%
Maíz duro y otros	1.090.383	3.061	973.165	62.749	285.320	
Soya en grano	2.701.431	5.019	2.375.096	426.353	185.000	
Arroz elaborado	235.194	3.745	356.273	9.405	-41.073	1,4%
Azúcar TM	615.002	0	403.217	94.069	117.716	
Azúcar Q	13.369.610	0	8.765.593	2.044.968	2559.049	
Papa TM	928.613	18.292	1.021.763	7	-74.865	1,8%
Quinua	61.182	1	12.232	30.455	18.496	
Cebolla	84.870	1.500	102.154	38	-15.822	1,5%
Tomate	49.600	411	94.000	0	-43.989	0,4%
Zanahoria	27.999	377	21.930	0	6.446	
Haba	60.344	0	318.034	1.173	-258.863	
Frijol	89.671	17	84.903	37.109	-32.325	

Elaboración propia a partir de datos del Observatorio Agroambiental al 06.12.13

La importación de alimentos subió de 439 millones de dólares el 2006 a 641 millones de dólares el 2013. Como se observa en el cuadro, a fines del año 2013 se mantenía la dependencia en trigo y harina de trigo, productos de los que se necesita importar más de la mitad de lo que consume la población boliviana. También aparecen como deficitarios arroz, cebolla y tomate, en los que el déficit es mayor, pues no se contabiliza su ingreso, sobre todo por contrabando. En las habas no se registra importación, pero el volumen deficitario es muy grande, lo que lleva a pensar que existe un subregistro en la producción o un ingreso ilegal no contabilizado. El frijol es un producto típico de la distorsión a que se está llegando en la producción agrícola, ya que su producción es suficiente para cubrir la demanda interna, pero el 90% se exporta, pues la variedad cultivada es la que se consume en Brasil.

El rendimiento es uno de los cuellos de botella del sistema boliviano de producción agrícola y el causante de los déficits en los productos de mayor consumo. Se comparó los rendimientos obtenidos en el país con los del Perú, país con el que tenemos mayores similitudes en ecosistemas y formas de producción, aunque su modelo de desarrollo rural sea netamente modernizador y exportador, con los siguientes resultados:

Rendimiento de principales productos de la canasta familiar

PRODUCTO	RENDIMIENTO BOLIVIA (Kg/Ha)	RENDIMIENTO PERÚ (Kg/Ha)
Trigo	1.436	1.418
Arroz	2.289	7.722
Papa	4.831	12.175
Yuca	7.066	11.652
	8.828	38.885
Cebolla		
Tomate	8.655	30.000
Haba	1.651	1.275
Frijol	1.183	1.132
Maíz choclo	2.860	8.744

Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (Bolivia) y Ministerio de Agricultura (Perú)

Políticas Públicas y producción de alimentos

Desde el año 2006, se puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo (PND), un marco normativo importante para la seguridad y soberanía alimentarias, confirmando las competencias del Estado en el área. El año 2009 se aprobó por referéndum la nueva Constitución Política del Estado (CPE), que en sus artículos 16 (parágrafos I y II), 407 (1 al 13) y 408, regula el contexto económico, social y cultural que debiera asegurarles a bolivianos y bolivianas el acceso al derecho humano a una alimentación adecuada (DHAA). Posteriormente, a través de la promulgación de la Ley N° 071 de “Derechos de la Madre Tierra”, y la Ley N° 300 “Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien”, se remarcaron los derechos individuales y colectivos de las personas para valorar el consumo de alimentos nacionales producidos por la agricultura familiar sustentable y difundirlos en los ámbitos nacional e internacional.

El balance de esas políticas constata que la disponibilidad de alimentos en Bolivia tiene excedentes en los productos que son bienes exportables y algún déficit en los que componen la dieta diaria, lo que muestra el grado de dependencia de la importación de alimentos, que es crucial en trigo y harina de trigo, empezando a manifestarse en papa y cebolla. A la larga, esto puede afectar seriamente a la soberanía alimentaria boliviana.

Hay un cambio substancial en la visión de planificación del desarrollo nacional. El año 2010, las zonas productoras del oriente habían duplicado la superficie cultivada en hectáreas en comparación con las de occidente, sobre todo para productos de exportación (soya, frijol, sésamo, chía y frijol), además de la extensión dedicada a pastos para engorde de ganado vacuno, que creció 3,5% del año 2012 al 2013. Según datos del Observatorio Agroambiental y Productivo del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, en el año agrícola 2012 la superficie cultivada llegó a 3.313.859 Has, de las que 2.373.619 (71,6%) están dedicadas a productos mayoritariamente exportables: soya (35,5%) y maíz, sorgo, sésamo y girasol, principalmente.

El crecimiento o estancamiento de algunos sectores agrícolas muestra que muchas de las medidas adoptadas en relación con el desarrollo rural y la seguridad y soberanía alimentarias están desarticuladas de los niveles locales y son coyunturales, lo que impide que se consoliden como políticas públicas. Por otro lado, los programas instituidos en la normativa se encuentran dispersos, con bajos recursos y no fomentan la producción de base familiar y comunitaria que mantiene sus características de baja producción y escasos rendimientos.

Una estructura agraria dual

Ya sea por el alza de precios internacionales, por las etapas de escasez o por efectos climáticos, el gobierno se ha visto obligado a favorecer al tradicional sector agroindustrial del oriente del país quien, consciente de su importancia en la producción de alimentos, ejerce su poder, manteniendo la estructura dual agraria.

Pero Bolivia tiene una agricultura familiar con fuertes relaciones con el mercado, combinada con ingresos no agrícolas que generan recursos para cubrir los costos de operación, deudas y gastos familiares, que contribuye con alimentos para disminuir la precariedad de la vida de los migrantes en las ciudades. Es indisoluble de la seguridad alimentaria, pues rescata y conserva alimentos tradicionales, contribuye con productos de la canasta familiar y protege la biodiversidad agrícola y el uso sostenible de los recursos naturales, dinamizando las economías locales.

Desde el discurso modernizador se intenta descalificar las iniciativas de los productores familiares y desposeerlos de su identidad económica, catalogándolos como pobres, sujetos de asistencia y no de políticas productivas de agricultura familiar que implementen y articulen procesos que reconozcan la vitalidad y la capacidad infinita de adaptación a todo tipo de limitaciones y la racionalidad de su manejo productivo flexible que asegura la reproducción y autonomía de la familia campesina.

Hace falta que estas políticas públicas sean parte de una estrategia seria de soberanía alimentaria, como parte de una visión integral de desarrollo que comprenda las nuevas relaciones campo-ciudad y mejoras en la calidad de vida rural, con una red fortalecida de organizaciones que consoliden las iniciativas productivas que existen, de manera que la agricultura familiar haga contrapeso a los actores dominantes del sector agro industrial.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de la autora y no comprometen la opinión y posición del IPDRS.