

La Paz, Bolivia

30 de abril de 2015

AGRICULTURA FAMILIAR EN BOLIVIA: LIMITACIONES DE SUS POTENCIALIDADES

José R. Maguiña

Es ingeniero, especializado en temas de desarrollo, dirigió por más de 17 años la representación en Bolivia de la agencia de cooperación Ayuda en Acción. Actualmente trabaja como consultor especializado en el área.

Las últimas semanas Bolivia estuvo pendiente de la realización y conclusiones de la denominada Cumbre del agro, convocada por el Gobierno de Evo Morales en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. Alrededor del evento corrieron muchas especulaciones, análisis y advertencias (Ver la sección noticias en esta página web). Por ello es oportuno difundir el presente artículo, basado en el documento con el mismo nombre que el autor presentó en un reciente simposio internacional sobre la importancia de la agricultura familiar comunitaria para la seguridad y soberanía alimentaria). El artículo demuestra que en Bolivia, donde la población rural campesina e indígena es aún significativa y está inmersa en un proceso político intenso de empoderamiento y participación, el reconocimiento de la importancia de la agricultura familiar para la alimentación y nutrición de la población, dentro de un concepto de soberanía alimentaria, no es suficiente para que este sector productivo mejore su oferta productiva, su calidad de vida y su participación política.

Los sistemas de alimentación y nutrición de una sociedad están compuestos por relaciones dinámicas entre diferentes componentes de nivel personal, familiar y comunitario, que llevan a un resultado final expresado en el estado nutricional de la población. La importancia de cada componente depende de la situación socioeconómica de las personas que operan los sistemas en sus sociedades.

Los agricultores familiares son un componente destacado en los países en vías de desarrollo y con población rural significativa, para asegurar la disponibilidad de alimentos. Su importancia ha sido reconocida a nivel mundial hace varios años, gracias a la incidencia que a nivel regional y global realizó el movimiento Vía Campesina. Este reconocimiento vino aparejado con el lanzamiento del concepto de soberanía alimentaria, entendido como la capacidad de una sociedad para definir y establecer sus propios sistemas de abastecimiento de alimentos, con las consideraciones ecológicas, culturales y sociales respectivas, entre otros aspectos.

El nuevo concepto obliga a consideraciones políticas respecto a los agricultores familiares, quienes desde entonces fueron "designados" como los principales responsables de la soberanía alimentaria, aunque el concepto, sin embargo, no abarca todo un sistema de alimentación y nutrición y se enfoca especialmente en la producción local de alimentos.

Sucesivos gobiernos han establecido diversos programas de apoyo a la agricultura familiar (desde los de infraestructura de riego hasta los de incremento de productividad, asociatividad y el mercadeo "justo"), lo que debe ser beneficioso para la sociedad en general en lo concerniente a incrementar la oferta alimentaria y porque permitirá ejercer una mayor soberanía sobre la disponibilidad de alimentos en los mercados locales.

Una mirada al contexto

En Bolivia la mayor cantidad de población en situación de extrema pobreza se localiza principalmente en las áreas rurales, donde la mayoría también tiene como principal actividad económica la

producción agropecuaria a través de pequeñas propiedades. Un indicador de esta pobreza, que es también el resultado del sistema ineficiente de su sistema de alimentación y nutrición, es una alta prevalencia de desnutrición. Aún más, también sufre de una alta inseguridad o vulnerabilidad alimentaria (PMA, Bolivia).

El Plan del Sector Desarrollo Agropecuario 2014 – 2018 (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, 2013) establece en su marco conceptual de “agricultura familiar sustentable” el desafío de erradicar la pobreza extrema hasta el año 2025 y la necesidad de que en esa dirección se establezca un vínculo entre seguridad alimentaria y extrema pobreza, entendiendo que es en el ámbito rural donde se localizan. Si los agricultores familiares sufren de pobreza, expresado en desnutrición y alta inseguridad alimentaria, ¿Es justo que se hagan responsables de la soberanía alimentaria nacional? ¿Es justo que estén en esta situación de exclusión estructural?

El abastecimiento de alimentos en el país está a cargo principalmente de los pequeños agricultores familiares, los que reciben poca compensación social y económica por ella. Al lado opuesto, hay un pequeño grupo de grandes productores que aportan poco al abastecimiento de alimentos, pero que gozan de altos ingresos y de otros beneficios, especialmente el de tenencia de grandes extensiones de tierras, además de subsidios significativos como el de combustibles.

El rol del Estado respecto a la producción agropecuaria ha cambiado positivamente en los últimos años, pero no ha sido suficiente. Por ejemplo, se reconstruyó el espacio agrario público con diversas unidades – aunque a costa de la unidad y coordinación de sus intervenciones-; se han establecido nuevos marcos legales y programas de servicios (como las Leyes 071, 144, 300, 338 y otras); se incrementó la inversión pública sectorial de 76 millones de dólares a 220 millones entre el 2006 y el 2013, aunque en términos relativos pasó de 8,6 a 6,4% del total de la inversión pública. Sin embargo, con acciones, programas e inversiones no se produce lo suficiente para atender la demanda interna de alimentos, especialmente porque la agricultura familiar continúa en desventaja ante la agroindustria. En las 2,400.000 hectáreas en producción actual, aproximadamente la tercera parte, 800.000 hectáreas, están dedicadas mayormente a la soya.

Pero los productos tradicionales que componen las canastas de alimentos de las familias bolivianas todavía son principalmente abastecidos por los desatendidos agricultores campesinos e indígenas (Danilo Paz Ballivián, La Razón, 3/8/14). La productividad de los cultivos de ambos grupos, sin embargo, es baja, por lo que su principal diferencia es la magnitud de la propiedad (La soya está en 2,5 TM/Ha, la papa en 5,6, la quinua en 0,46, el maíz en 2,76) debajo de los niveles alcanzados en países vecinos (MDRYT, 2013).

Pese a todo, hay potencialidades

Pese a los datos precedentes, hay que reconocer que hay un espacio importante para incidir en las capacidades productivas de los agricultores familiares, principalmente campesinos e indígenas en Bolivia, y mejorarlas, expandiendo sus potencialidades. Productividad por tecnología. La productividad por cultivo puede incrementarse fácilmente (y en algunos casos duplicarse o más) con cambios tecnológicos simples, como el de la introducción de semillas mejoradas y técnicas básicas de cultivo. Esto ha sido probado en Potosí con la papa y las habas.

Productividad por riego. El acceso a sistemas de micro riego que maximicen la captación y uso del agua de micro cuencas para el riego de las parcelas puede tener un alto impacto en la productividad, así como en el aseguramiento de los ciclos vegetativos de los cultivos. El mejoramiento del abastecimiento de agua, por su nivel de inversión, usualmente trae consigo la implantación de cultivos diversos y de alto rendimiento.

Rentabilidad por acceso a cadenas de valor. El valor de las ventas de los productos de los agricultores puede incrementarse por su conocimiento y mejor acceso a las respectivas cadenas de valor. Igualmente, se pueden reducir los costos de los insumos y otros determinantes de la producción, significando desde ya una incorporación del agricultor a las reglas del mercado.



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Rentabilidad por asociatividad. El valor de las ventas también se puede incrementar por negociaciones y capacidades grupales por producto, así como para obtener insumos con ventajas comparativas. Este potencial debe sumarse al de las cadenas de valor, para defender a los agricultores familiares de las distorsiones de los mercados.

Rentabilidad por acceso a sistemas locales cortos de seguridad alimentaria. Se trata de ingresos generados por las demandas institucionales para alimentación complementaria local. Generalmente se requiere un mejoramiento de la capacidad del agricultor familiar para afrontar con mayor eficiencia los procesos de post cosecha y transformación.

Protección de valores culturales. Los campesinos e indígenas conducen la producción agropecuaria con base a conocimientos y tradiciones locales, generalmente entrelazadas con una cosmovisión integral con los recursos naturales y los modos de vida comunitarios.

Protección de los recursos naturales. Por su misma cosmovisión, la producción agropecuaria familiar se hace respetando y cuidando el agua, la tierra y las semillas (genes) de variedades adaptadas a su medio. Los bosques y la fauna local, sin embargo, no tienen la misma valoración.

También hay limitaciones

Asumiendo que todas estas potencialidades pudieran ser desarrolladas de tal manera que se complementen, se obtendrían cambios significativos en la productividad de las unidades familiares y sus ingresos económicos, lo que puede tener un efecto muy importante en la reducción de la pobreza rural, especialmente la de grado extremo.

Sin embargo, hay limitaciones de orden estructural que impiden que estos cambios beneficien a esta población en forma sostenible y que trasciendan a la generación agricultura actual. Algunas de estas limitaciones, se mencionan a continuación.

Acceso limitado a la tecnología disponible en el país y escasa capacidad institucional para la generación de tecnología apropiada. Los servicios institucionales disponibles de transferencia de tecnología son mínimos, entre otros factores porque el sector público agropecuario en su componente de asistencia técnica ha sido reducido a sus niveles mínimos en los últimos decenios, para el servicio a pequeños productores, mientras que los grandes productores lo adquieren con la compra de “paquetes” tecnológicos que incluyen insumos y tecnología. La investigación agropecuaria también se ha minimizado y en muchos casos se concentró en los productos para la agricultura y ganadería mayor. Los bajos niveles educativos de los campesinos e indígenas también limitan su acceso.

Poca disponibilidad de agua y de tierras irrigables. Las zonas donde se concentran los campesinos e indígenas en la región occidental y en la zona chaqueña de Bolivia carecen de fuentes significativas de agua para riego (y consumo) y dependen de aspectos climáticos irregulares que tienden a la sequía. Al mismo tiempo, estas mismas poblaciones se asientan en áreas con bajo potencial de riego por sus características fisiográficas difíciles.

Limitada capacidad de valor agregado de los productos. Aunque los agricultores puedan acceder a cadenas de valor para maximizar la eficiencia de la gestión de sus emprendimientos, incluso con el uso de tecnología apropiada, el pequeño tamaño de las unidades productivas minimiza las magnitudes de los valores agregados que se obtienen. Algunos cultivos que producen ingresos extraordinarios por hectárea, como la coca, no son expandibles y, además, están en franco proceso de rendimientos decrecientes. Otros con alta demanda local, como la papa o el arroz, sufren la inestabilidad de precios y distorsiones de mercado (Contrabando, estacionalidad y otros) que escapan a la capacidad de gestión de los productores.

Escaso impacto de la asociatividad. El poder de negociación de los productores solamente generará incrementos de ingresos hasta el límite de la “incapacidad” de la magnitud de sus unidades productivas, el promedio es de una hectárea por familia en el occidente del país.



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Insuficiente impacto generacional del acceso a sistemas locales cortos. Aunque para la generación actual este acceso le asegura mercado e ingresos para la familia, no es suficiente para sostener a las siguientes generaciones de productores en las condiciones actuales antes enumeradas.

Pérdida de valores culturales locales. La urgencia de la actividad económica eficiente para la supervivencia de la familia conduce a la práctica agrícola comercial que se aleja de los valores culturales locales. A ello se suma la emigración de la población joven a áreas urbanas.

Agotamiento de recursos naturales. Por la misma razón anterior, a lo que se suma el limitado acceso a capital y el bajo nivel educativo de la población, se hace un uso inapropiado del suelo y el agua. El suelo no es adecuadamente protegido ni fertilizado por sus altos costos. A ello se suma el cambio climático expresado localmente principalmente por la reducción del período de lluvias, para lo cual todavía no hay significativas capacidades de adaptación y resiliencia.

Conclusiones

Por lo expresado, la agricultura familiar en Bolivia, que todavía es la principal abastecedora de la canasta de alimentos de la mayoría de la población, tiene la posibilidad de maximizar sus potencialidades si es que se superan todas las limitaciones que se han enumerado. Sin embargo el mejoramiento tendrá un nivel relativamente limitado en impacto económico y a la presente generación poblacional, debido a la presencia de factores estructurales, entre los cuales están principalmente el de la tenencia de la tierra y el limitado ejercicio del derecho a la educación.

El éxito que se pudiera tener en la maximización de las potencialidades puede contribuir significativamente a la reducción de la pobreza extrema que afecta a esta población rural, pero no tendrá un efecto sostenible para la reducción de la pobreza en general. Es aún más incierta la posibilidad de que este sector productor pueda mantener en un nivel adecuado la oferta de alimentos tradicionales para asegurar la plena soberanía alimentaria nacional.

Estudios recientes de consumo de alimentos y nutrición en poblaciones campesinas e indígenas en el departamento de Chuquisaca, que han sido apoyadas por programas de seguridad alimentaria de la sociedad civil y de asociaciones público – privadas en los últimos cinco años, incluyendo el manejo de cadenas de valor y la demanda de sus productos por programas institucionales, no han podido modificar significativamente las magnitudes de su consumo familiar de alimentos (Ayuda en Acción, 2013). Agregando a este paquete de intervención la generación de capacidades para la diversificación con la producción orgánica de hortalizas, se lograron mejoras significativas en los ingresos, pero la limitación insuperable fue la tenencia de la tierra para ganar una sostenibilidad generacional (Ayuda en Acción, CENAPE, FAO, 2012 – 2013). Las unidades de producción en la zona tienen una superficie promedio menor a 1 Ha., de las cuales solamente se asignaron a la producción orgánica un promedio de 1.600 m² o 0,16 Ha.

Por otro lado, familias provenientes de ámbitos rurales que migraron a la zona subtropical de los Yungas, en el departamento de La Paz, y optaron por la producción de cultivos comerciales, tuvieron resultados altamente significativos en sus ingresos familiares. Con la coca Bs.24.000/Ha/año; con el café orgánico Bs.13.000/Ha/año (Cáritas Coroico, 2014). Iguales resultados se obtuvieron con familias que migraron a los programas de asentamiento en zonas de Yapacaní y San Julián, departamento de Santa Cruz, donde se ha evolucionado a la agricultura moderna agroindustrial familiar y a la generación de puestos de trabajo como asalariados para otros campesinos del mismo origen (Fundación Tierra, 2013).

Propuestas

Estos resultados permiten concluir que es conveniente (y sobre todo un acto de justicia) apoyar a la agricultura familiar campesina e indígena en Bolivia, en el plazo inmediato, para maximizar sus potencialidades y contribuir en la lucha contra la pobreza extrema rural.



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Sin embargo, en ese plazo no debe restringirse el apoyo al incremento de la oferta de productos alimenticios solamente sino también trascender hacia la producción para fines comerciales, aunque no sean alimentos, pero que generen un ingreso familiar significativo, lo que redundará en una mayor capacidad adquisitiva de los agricultores que en parte se expresará en un incremento de su consumo de alimentos.

Por justicia y defensa de sus derechos, este apoyo debe proyectarse explícitamente para que en la siguiente generación (10 a 20 años) se conduzca una transformación de la unidad productiva actual a otra con mayor productividad en base a tecnología apropiada y recibiendo del Estado iguales o mayores beneficios que los que otorga a los grandes productores.

Este último punto cuestiona directamente la “obligación” que se quiere dar al agricultor familiar de defender la soberanía alimentaria nacional, que más bien debe ser un objetivo nacional que abarque a todos los productores, especialmente a aquellos que tienen más capacidades para ello.

La limitación estructural más grande que tienen los agricultores familiares es el minifundio. En consecuencia, se deben generar alternativas políticas nuevas que den acceso a estos agricultores a superficies agrícolas donde la productividad sea más sostenible en el largo plazo y que tampoco se limite a la asignación de tierras sino que sean programas de desarrollo local integral.

Hay que reconocer que el Plan del Sector Desarrollo Agropecuario 2014 – 2018 (MDRYT) establece políticas y objetivos estratégicos encaminados en esta dirección (Especialmente la Política 1 y los objetivos estratégicos 2, 3 y 4). Conocidos algunos esfuerzos iniciales del gobierno boliviano enmarcados en esta política para reasentar campesinos de occidente en tierras fiscales del oriente, se sugiere establecer una estrategia nacional que permita hacer un reasentamiento masivo dentro de programas integrales de desarrollo territorial, utilizando las tierras fiscales que el país tiene (que ningún otro tiene en la región) y que esto sea una iniciativa motivacional y de movilización nacional en una gran alianza nacional.

En esa alianza deben participar el sector público, las organizaciones sociales, la cooperación internacional, el sector privado empresarial y también la sociedad civil promotora del desarrollo. Curiosamente, en el mencionado plan del sector agropecuario se excluye totalmente a este último grupo que, sin embargo, fue conservado y protegido en las capacidades técnicas agropecuarias del país durante la época de los ajustes estructurales promovidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que, de hecho, quedaron como único apoyo para la pequeña producción agropecuaria.

También es conveniente extender la responsabilidad de la soberanía alimentaria de Bolivia a los grandes productores agropecuarios del país. Esto se puede lograr con programas concertados de producción por productos prioritarios, con el condicionamiento de la ampliación de fronteras y habilitación agrícola de tierras a la habilitación de tierras fiscales para los reasentamientos campesinos e indígenas (El 14 de agosto se ha anunciado un acuerdo del gobierno con la empresarial Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) para la ampliación de la frontera, sin más condiciones que los apoyos del gobierno y el propósito de ampliar la producción).

Finalmente, los agricultores familiares campesinos e indígenas deben ser considerados, como un objetivo para la atención de la sociedad más bien que por su precariedad, y por cierto no como responsables de una tarea para la cual injustamente no tienen las capacidades suficientes. Debemos apoyarlos para ganar seguridad alimentaria propia y con soberanía, en vez de esperar que ellos lo hagan para nosotros.

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