



NO TODO GRANO QUE BRILLA ES ORO

UN ANÁLISIS DE LA SOYA
EN BOLIVIA

Mamerto Pérez Luna

**NO TODO GRANO
QUE BRILLA ES ORO**

**UN ANÁLISIS DE LA SOYA
EN BOLIVIA**

NO TODO GRANO QUE BRILLA ES ORO

**UN ANÁLISIS DE LA SOYA
EN BOLIVIA**

Mamerto Pérez Luna

Pérez Luna, Mamerto

No todo grano que brilla es oro. Un análisis de la soya en Bolivia / por Mamerto Pérez Luna

La Paz: CEDLA, julio 2007, 224 p.

I. t.

DESCRIPTORES TEMÁTICOS:

<AGRICULTURA><AGROINDUSTRIA><EMPRESAS AGRÍCOLAS>
<EXPORTACIONES><LIBRE COMERCIO><MERCADO><SOYA>
<LIBRE MERCADO><COMERCIO AGRÍCOLA>
<COMPLEJO AGROINDUSTRIAL>

DESCRIPTOR GEOGRÁFICO:

<BOLIVIA><BO>

2007, CEDLA; Pérez Luna, Mamerto

Primera edición: julio de 2007

Depósito Legal: 4-1-1368-07

Editores: CEDLA
Av. Jaimes Freyre No. 2940, Sopocachi
Telfs. 2412429 – 2413175 – 2413223
Fax: (591) (2) 2414625
E-mail: cedla@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz, Bolivia

Cuidado de edición: Helen Álvarez Virreira

Foto de tapa: Antonio Suárez

Impresión: EDOBOL

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

PRESENTACIÓN

En los últimos años se escuchó hablar con frecuencia sobre el *complejo sojero nacional* o sobre el *boom* de la soya en el país. No es para menos, este sector se ha expandido de tal modo que en el oriente la vista no alcanza a mirar los grandes sembradíos. Por lo mismo, es cada vez mayor su aporte a la economía.

¿Cómo fue que la soya alcanzó el rango de producción estrella? Los actores, las políticas, el Estado boliviano y el contexto internacional forman un conjunto de condiciones que han propiciado la producción a escala industrial y la masiva exportación de este producto, en un escenario de irrestricto libre mercado.

El fenómeno del *boom* de la soya, sin embargo, reporta un rasgo particular que no se explica únicamente por las condiciones señaladas, sino por la constitución misma del sector en las últimas tres décadas, cual es la extranjerización del llamado complejo sojero.

Y es que brasileños, peruanos, colombianos y rusos conforman la base de los productores agrícolas dedicados a la soya o son parte de ese potentado grupo sojero que, además de controlar el cultivo, el procesamiento y la exportación de la soya y sus subproductos, concentra la

mayor parte del área cultivada de soya del país, sea por la vía de la propiedad o del alquiler de tierras.

Siendo la extranjerización del sector un factor que define su dependencia de la inversión extranjera, también evidencia la expatriación de las utilidades que genera la actividad en condiciones muy favorables. Contrariamente, los pequeños productores —como se ha llamado al grueso del sector nacional de productores— tienen una participación menor en los beneficios globales de la actividad. La relación entre productores grandes y pequeños no es proporcional ni se acerca a un expectable equilibrio.

En las vastas tierras del oriente, la dimensión de las ganancias ha determinado la ruta del monocultivo. Este no es un dato de menor importancia por cuanto sus consecuencias se reflejan en la indiferencia de los productores hacia la seguridad alimentaria y los efectos ambientales, cuyas repercusiones no son perceptibles en lo inmediato sino a largo plazo.

Todas estas razones respaldan el interés por haber realizado el presente estudio. La intención es profundizar el conocimiento del sector con otros trabajos, verificando las múltiples dimensiones que provoca la expansión y crecimiento del cultivo de la soya, cruzando la frontera meramente económica para ahondar también en las esferas política, social y cultural sobre las cuales está impactando este *boom* productivo.

La Paz, julio de 2007

Carlos Arze Vargas
Director Ejecutivo
CEDLA

INTRODUCCIÓN

Objetivos y alcances del estudio

No es desconocido que el sector agroindustrial de los productos oleaginosos en el país (donde destacan la soya y sus subproductos) es el que mayor dinamismo ha reportado en la economía nacional en las dos últimas décadas. Este hecho se expresa en términos de un crecimiento casi permanente del área cultivada, de la cantidad producida y, fundamentalmente, de los valores exportados de esos productos, durante el lapso considerado. A pesar de las periódicas crisis (de diversos grados de gravedad) que ha atravesado esta actividad, no se puede negar que su comportamiento expansivo la ubica como uno de los pilares de la economía boliviana, hasta el punto de que las autoridades nacionales y los sectores empresariales no han dudado en denominarla el “modelo” agroexportador boliviano por excelencia.

Todos los gobiernos nacionales, desde 1985, han depositado no sólo expectativas en el crecimiento de este sector, sino que han ejecutado políticas públicas de abierto apoyo e impulso, precisamente porque han decidido que,

en el marco de la apertura económica o “libre mercado”, el país tiene las ventajas comparativas necesarias para la producción y la exportación de los productos oleaginosos, en particular de la soya, de tal modo que su contribución a la economía nacional pueda ser sostenida. Así, no obstante la férrea premisa neoliberal de impedir toda intervención estatal en la producción, adoptada desde 1985, invariablemente cada administración ha realizado acciones de promoción de la actividad sojera y de apertura de mercados externos, además de prestarle respaldo directo a través de financiamiento e inversión pública.

Por lo mismo, los gobiernos no han tenido ninguna duda en apostar a los productos del denominado complejo oleaginoso, como expediente de solvencia en el actual modelo de “libre mercado”, incluyendo la eventualidad de un escenario de mayor apertura comercial en el hemisferio americano y, más aún, en el ámbito mundial. Estas expectativas se han visto reforzadas por varios estudios encargados por programas gubernamentales de promoción económica, por organismos multilaterales de cooperación y por los mismos empresarios del complejo oleaginoso para determinar la viabilidad futura de la actividad en el marco de una mayor liberación comercial. Los resultados de estas investigaciones han sido, en general, optimistas, algunos incluso asumiendo la desaparición de las actuales ventajas que supone el mercado andino para la producción boliviana.

Estos estudios establecen que Bolivia no sólo podría desempeñarse airoosamente en un eventual Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y/o en un mercado más amplio como el Área de Libre Comercio de

las Américas (ALCA), sino que se plantearía incluso un horizonte promisorio más allá del hemisferio americano, considerando la supuesta mayor competitividad “interna” del sector oleaginoso nacional, respecto a la de otras potencias de la región (Brasil, por ejemplo), y las tendencias de crecimiento de la producción y de la demanda mundiales (en especial de esta última, en años recientes).

Estos trabajos, sin embargo, aparecen demasiado optimistas a la luz de factores y consideraciones más reales y/o profundas que las planteadas en ellos. Por un lado, su sustento proviene de deducciones de datos de contexto antes que de determinaciones o de análisis técnicos. Es decir, sorprende que a pesar de la disponibilidad irrestricta de información (y de primera fuente), no hayan profundizado el análisis de viabilidad en respaldo a sus apreciaciones y conclusiones.

Por otro lado, estos estudios (y los partidarios gubernamentales y no gubernamentales de la actividad analizada) prácticamente hacen abstracción de elementos no económicos que están íntimamente vinculados al cultivo de la soya en Bolivia y a la competitividad aludida por ellos. Se trata de los denominados factores ambientales, expresados en la acelerada ampliación de la frontera agrícola a costa de áreas de bosque primario, no siempre aptas para la agricultura, y en el monocultivo originado en la intención de ganancias inmediatas a costa de la deprecación de los suelos y del medio ambiente en general. Y no sólo eso, la mayoría de estas investigaciones omite el asunto de la soya genéticamente modificada (SGM) en el país, a pesar de que su cultivo masivo, creciente y de facto viene por lo menos de los primeros años de la

presente década, y pasa por alto el debate y las advertencias de sus posibles consecuencias negativas. Por último, hacen abstracción de los factores sociales, vale decir, de sus efectos en términos de generación y condiciones de empleo, y de la distribución del excedente económico, considerando tipos de actores concurrentes y niveles geográficos locales.

Ante esta constatación, este trabajo busca inscribirse en una perspectiva distinta: partiendo de la indudable importancia que la actividad de la soya y de las oleaginosas ha adquirido, en general, en la economía nacional, pretende profundizar el análisis respecto a las bases y a las implicaciones de este “modelo” agroexportador (con énfasis en los aspectos sociales) en los ámbitos locales, regionales y nacionales.

Aspectos metodológicos

El trabajo se ha basado casi exclusivamente en fuentes secundarias y en información estadística de carácter oficial originada en organismos nacionales e internacionales especializados. Obviamente, se rescató una parte de la argumentación y del análisis contenido en los estudios referidos y se consultó bibliografía respecto a la problemática del cultivo de productos oleaginosos en América Latina.

El estudio analiza datos y procesos verificados hasta el año 2004, relativos a algunas variables pertinentes a la problemática del sector sojero en el país, tales como la producción primaria, el procesamiento industrial, el comercio exterior y el marco nacional e internacional vinculado a este comercio. En cambio, no se ha definido una delimitación temporal única, por la naturaleza diversa de

las variables analizadas. Para determinados casos se han tomado períodos que abarcan por lo menos los últimos 20 años, porque representa un período necesario para establecer tendencias, mientras que en otros la amplitud temporal ha sido menor, pues se buscó determinar su comportamiento en función del *boom* de la soya en el país, manifiesto aproximadamente desde 1993.

ANTECEDENTES

Los cambios de la agricultura boliviana en las dos últimas décadas

Desde 1985, cuando la economía boliviana comenzó a transitar por la lógica del “libre mercado”, se fue adoptando una serie de reformas en todos los ámbitos del andamiaje estatal. En el plano económico se impuso una política de liberalización que llegó hasta la extrema ortodoxia, en un proceso que tuvo su cúspide a mediados de la década de los noventa, con la privatización de la totalidad de las grandes empresas estatales. La continuidad de esta política no ha sido significativamente alterada, a pesar de que desde el año 2000 ha ido creciendo la resistencia popular contra ella. Sólo se ha detenido la aplicación —por lo menos formalmente— de algunas medidas de profundización de las reformas estatales y de la liberalización económica y comercial.

Los resultados del proceso reformista que ha vivido Bolivia son aún motivo de evaluación y debate en el país, aunque el pobre desempeño macroeconómico de las dos últimas décadas da pie a los críticos a afirmar que el

proceso ha fracasado y que su sostenimiento no es el camino más indicado para una revitalización de la economía nacional y, mucho menos, para un mejoramiento de las condiciones de vida de la población empobrecida, donde se encuentra la mayoría nacional.

Empero, más allá de sus resultados, es innegable que el proceso de liberalización económica y comercial ha determinado transformaciones de la economía nacional, algunas bastante profundas. La irrestricta apertura y el drástico retiro del Estado de la actividad productiva han sido los pilares de estas transformaciones. En efecto, a diferencia de otros países de la región, Bolivia privatizó absolutamente todas sus grandes y pequeñas empresas estatales de producción; al momento, sólo quedan o subsisten bajo responsabilidad estatal (municipal) las empresas de servicios de provisión de agua potable en la mayor parte de las grandes ciudades. Además, la amplia apertura unilateral e irrestricta a las importaciones fue adoptada desde el primer momento como parte de las reformas estructurales de “primera generación”, con la aplicación de tarifas arancelarias que en muy poco tiempo fueron reduciéndose hasta llegar al nivel actual, que es considerado —junto al de Chile— el más bajo del hemisferio americano.

Lógicamente, en el marco del modelo de economía abierta, resultaba imprescindible un incremento acelerado y sostenido de las exportaciones para reponer y mantener el equilibrio del sector externo de la economía. Esta necesidad condujo a un proceso de reasignación de recursos productivos que comenzó a transformar la estructura económica nacional y sectorial, privilegiando

a sectores y actividades productivas que expresaran las mayores ventajas comparativas, en desmedro de aquellas menos competitivas¹. Uno de los sectores económicos que más nítidamente expresa o refleja estas transformaciones de la economía boliviana es el de la agricultura. En él se sintetizan el trayecto y los efectos del proceso de reasignación de los recursos productivos, y sus repercusiones económicas y sociales internas y en la economía nacional. El sector agropecuario en Bolivia, tradicionalmente y con total justicia —en especial desde la Reforma Agraria de 1953—, ha sido asociado a la producción de las comunidades campesinas de las Tierras Alto Andinas en la región occidental, ya que por más o menos tres décadas, a partir de esa trascendental medida, se estimó que satisfacían cerca del 70% de las necesidades alimenticias de la población nacional. En esos años, la importancia de esta producción siempre se impuso sobre la del sector agro-empresarial de las Tierras Bajas, cuyos orígenes también se encuentran en los cambios políticos de la Revolución Nacional de 1952, cuando los gobiernos que se sucedieron desde ese evento histórico se propusieron, como política estatal, el desarrollo de este sector con miras a la sustitución de importaciones de determinados alimentos de consumo masivo y a la exportación de sus excedentes.

La primacía de la agricultura campesina, en ese primer gran período, se mantuvo a pesar de la importancia que adquirieron algunos cultivos de las Tierras Bajas en el

¹ *Esta necesidad adquirió perentoriedad en el caso boliviano por cuanto en 1986, a los pocos meses de haberse adoptado las primeras medidas de la liberalización económica, el precio internacional del estaño —principal producto de exportación de ese entonces— cayó hasta niveles que hicieron insostenible su producción.*

consumo nacional² y del escaso apoyo técnico y financiero recibido del Estado. Es más o menos a partir de los primeros años de la década de los noventa que esta situación comenzó a transformarse acelerada e inexorablemente. Los cambios se manifestaron, por una parte, en el crecimiento de las importaciones agrícolas y en la declinación relativa de la producción campesina de ese tipo, especialmente la expuesta a la competencia de los países vecinos. A la par, la agropecuaria agro-empresarial de las Tierras Bajas, comenzó a registrar incrementos sostenidos en el área cultivada, en la producción y en las exportaciones, aunque concentrados en pocos productos y destacando siempre la producción oleaginosa (ver Cuadro 1).

Entonces, desde esos primeros años de la década de los noventa el sector agropecuario nacional ha venido registrando una clara y creciente diferenciación interna: por un lado, un subsector agro-empresarial de gran dinamismo, ubicado principalmente en los llanos del departamento de Santa Cruz y dedicado esencialmente a la exportación, aunque con muy poca diversificación y grados de industrialización, pues su base fue y es el cultivo de la soya. Por otro lado, un subsector agropecuario campesino decadente, ubicado sobre todo en las Tierras Altas, con una producción básicamente orientada al mercado nacional, pero manteniendo en gran medida su gran diversificación.

² *El vigor de la producción agropecuaria campesina también se puso de manifiesto cuando, a partir de los años sesenta, gradualmente miles de productores andinos incursionaron en las Tierras Bajas para desplazar en gran medida a los agro-empresariales, en cultivos fundamentales como el arroz.*

Cuadro 1
Bolivia: Producción agrícola nacional en cuatro momentos del “libre mercado”
(en miles de hectáreas y miles de toneladas)

	1986		1992		1999		2004	
	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.
Cereales	648,5	825,7	672,3	843,9	768,2	1.169,4	735,4	1.283,9
Estimulantes	33,5	28,6	31,4	26,8	24,8	23,0	25,3	24,8
Frutas	89,7	678,9	55,4	487,6	60,4	629,9	100,5	925,5
Hortalizas	110,2	342,9	44,1	92,6	53,1	168,5	111,2	395,5
Industriales	173,5	3.089,5	352,2	3.695,4	864,2	5.257,1	1.023,0	7.333,4
Tubérculos	211,5	1.213,1	169,5	927,6	158,3	1.246,3	162,9	1.145,1
Forrajes	110,3	442,1	18,9	117,4	22,3	158,5	144,0	427,8
Total	1.377,2	6.620,9	1.343,8	6.191,2	1.951,3	8.652,6	2.302,3	11.536,0

Fuente: Müller y Asociados.

Este proceso de transformaciones puede ser verificado a través del comportamiento de los volúmenes de uno y otro subsector en el período mencionado. Para ello, en el Cuadro 1 se registran datos de la producción agrícola nacional en cuatro momentos a partir de 1986, cuando se inició la vigencia del modelo de “libre mercado”. En él se puede verificar que mientras ese primer año más de la mitad de la producción nacional correspondió al subsector campesino (básicamente de la región andina, pero también de los emergentes pequeños productores de las Tierras Bajas), en 2004 esa primacía se trasladó al subsector agro-empresarial a través de los productos “industriales”, entre los cuales, sin duda, destaca la soya. Este Cuadro también permite apreciar que, durante el período considerado, el sector agrícola nacional prácticamente ha duplicado la superficie cultivada y la cantidad producida, patentizándose el aporte decisivo del subsector agro-empresarial en ese evento.

Este crecimiento sustancial del subsector agrícola empresarial, en los últimos 20 años, también ha repercutido en relación casi directa en el sector industrial de la economía nacional, por efecto de la expansión del cultivo de la soya y, en menor medida, de otros productos oleaginosos. Es decir, a medida que fue creciendo la producción de estos cultivos, también fueron cobrando importancia las actividades de su procesamiento que corresponden al sector industrial.

Es por eso que en el período considerado, a la par de un crecimiento importante del Producto Interno Bruto (PIB) de la agricultura, se registró un crecimiento del PIB industrial, tal cual se verifica en el Cuadro 2. Estos comportamientos

Cuadro 2
Producto Interno Bruto (PIB) de Bolivia, por sector económico, en cuatro momentos
(en miles de bolivianos de 1990)

Actividad	1986 (*)		1992		1998		2004 (p)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	25.534	24	2.494.544	15	2.996.265	14	3.585.279	14
Extracción de minas y canteras	5.594	5	1.638.921	10	2.113.032	10	2.464.188	10
Extracción petrolera	6.468	6	---	0	---	0	---	0
Industrias manufactureras	11.038	10	2.748.031	17	3.530.213	16	4.164.371	17
Electricidad, gas y agua	987	1	278.237	2	431.205	2	498.147	2
Construcción	2.918	3	558.554	3	984.720	5	664.030	3
Comercio	12.895	12	1.471.692	9	1.822.788	8	2.074.008	8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7.557	7	1.604.267	10	2.349.061	11	2.745.161	11
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a las empresas	4.480	4	1.729.297	10	2.790.734	13	2.933.484	12
Propiedad de vivienda	10.492	10	---	---	---	---	---	---
Otros servicios	3.904	4	---	---	---	---	---	---

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 2 (Continuación)
Producto Interno Bruto (PIB) de Bolivia, por sector económico, en cuatro momentos
(en miles de bolivianos de 1990)

Actividad	1986 (*)		1992		1998		2004 (p)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Servicios comunales, sociales, personales y domésticos	719	1	742.658	4	934.009	4	1.125.129	5
Restaurantes y hoteles	---	---	562.985	3	666.831	3	755.035	3
Servicios de la administración pública	14.646	14	1.629.105	10	1.947.842	9	2.248.628	9
Servicios bancarios imputados	-1.267	-1	-333.279	-2	-819.844	-4	-700.007	-3
PIB (a precios básicos)	105.965	99	15.125.012	92	19.746.856	91	22.557.453	91
Derechos s/Importaciones, IVA, IT y otros Imp. indirectos	1.246	1	1.399.103	8	1.969.767	9	2.234.309	9
PIB (a precios de mercado)	107.211	100	16.524.115	100	21.716.623	100	24.791.763	100

(*) en bolivianos de 1980.

Fuente: Müller y Asociados.

suponen otro cambio en la estructura productiva de la economía nacional, pues antes de la vigencia del modelo de “libre mercado” las actividades dominantes del sector industrial correspondían esencialmente a la industria manufacturera en estricto sentido, en tanto que en el marco de este modelo predomina la industria de la transformación de los productos oleaginosos.

Por último, admitiendo la importancia decisiva de las actividades del complejo sojero en la economía del departamento de Santa Cruz, en los últimos 15 años por lo menos, la evolución del PIB de los sectores agrícola e industrial también puede dar una idea muy próxima de su impacto en la economía regional (suponiendo que son los sectores principales en los que se inserta). En el Cuadro 3 se consigna información respecto al PIB departamental, según sectores; esa información establece que el valor del PIB agrícola del departamento de Santa Cruz se ha duplicado en el período 1992-2004, además de haber aumentado su peso relativo respecto del total regional (de 18 a 21 por ciento), en valores constantes.

Algo similar ocurrió con el sector industrial departamental, ya que también duplicó su valor absoluto, aunque el incremento de su participación relativa sólo mejoró dos puntos (de 18 a 20 por ciento). Empero, si se comparan estas magnitudes con las del Cuadro 2, se encontrará que el PIB agrícola de Santa Cruz adquirió notablemente un mayor peso respecto del nacional en este mismo período, pues evolucionó de 33% en 1992 a 44% en 2004, mientras que el PIB industrial departamental incrementó su participación relativa en el nacional de 30 a casi 37 por ciento en el mismo período. En consecuencia, el dinamismo del

Cuadro 3
PIB de Santa Cruz, por sector económico, en cuatro momentos
(en miles de bolivianos de 1990)

Actividad	1988		1992		1998		2004(p)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	610.651	17	830.014	19	1.237.937	18	1.589.284	21
Extracción de minas y canteras	368.921	10	340.438	8	534.638	8	428.183	6
Industrias manufactureras	642.071	17	827.963	18	1.107.233	16	1.535.916	20
Electricidad, gas y agua	77.685	2	85.751	2	144.752	2	171.582	2
Construcción	95.190	3	149.518	3	452.928	7	141.540	2
Comercio	305.704	8	398.524	9	597.413	9	785.194	10
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	353.270	10	492.675	11	680.611	10	739.344	10
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	401.747	11	487.416	11	964.977	14	837.990	11
Servicios comunales, personales y domésticos	175.908	5	205.860	5	257.849	4	326.269	4

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 3 (Continuación)
PIB de Santa Cruz, por sector económico, en cuatro momentos
(en miles de bolivianos de 1990)

Actividad	1988		1992		1998		2004(p)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Restaurantes y hoteles	120.728	3	141.466	3	176.022	3	209.846	3
Servicios de la administración pública	275.874	8	285.630	6	366.630	5	450.420	6
Servicios bancarios imputados	-70.983	-2	-144.984	-3	-403.757	-6	-282.258	-4
PIB (a precios básicos)	3.356.767	91	4.100.272	92	6.117.232	90	6.933.309	90
Derechos s/Importaciones, IVA, IT y otros Imp. Indirectos	318.052	9	380.327	8	711.049	10	790.755	10
PIB (a precios de mercado)	3.674.818	100	4.480.599	100	6.828.281	100	7.724.065	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

complejo oleaginoso en estos últimos años se manifiesta en términos de producción física y en valores económicos, y no está restringido al nivel regional, sino extendido al nacional.

En síntesis, en estos últimos 20 años de economía abierta, la agricultura en Bolivia presenta cambios dramáticos que se han originado en el proceso de reasignación interna de los recursos del sector; esto generó el dinamismo del subsector agro-empresarial exportador y el estancamiento del campesino orientado al mercado doméstico, hasta llegar a la profunda diferenciación que actualmente caracteriza el desempeño de ambos subsectores. Empero, el dinamismo del primero se explica en gran medida por el crecimiento del cultivo de la soya y no por su diversificación; por el contrario, el estancamiento del subsector campesino se caracteriza por un mínimo crecimiento (sino disminución) de los niveles de producción de sus cultivos, particularmente de aquellos que siempre tuvieron importancia social (empleo) y económica (ingresos) en las tres eco-regiones del país.

Los cambios cualitativos y cuantitativos de las exportaciones bolivianas en el marco del “libre mercado”

La adopción de un modelo de economía abierta en un país conlleva un doble desafío: el enfrentamiento de las importaciones más competitivas y, simultáneamente, el fortalecimiento y/o la búsqueda de líneas de producción domésticas con ventajas comparativas y competitivas en mercados externos. Este doble desafío supone que el país está dispuesto a reconvertir su estructura productiva

reasignando recursos entre sectores y al interior de ellos, atendiendo el hecho de que sólo algunos productos pueden mejorar su competitividad, ya sea en función de contrarrestar las importaciones o de apuntalar las exportaciones.

La teoría que sustenta el “libre mercado” afirma que estos cambios referidos a la reasignación de recursos deben operarse de manera automática, en el sentido de que son las fuerzas del mercado y las condiciones preexistentes (en materia de ventajas comparativas) las que determinan una selección de los rubros productivos que pueden competir en un mercado abierto y, por tanto, la transferencia de los recursos productivos desde aquellos rubros con nula o mínima competitividad hacia los de mayor potencial.

En el caso de Bolivia, este previsto tránsito de recursos entre sectores económicos y al interior de ellos se ha ido manifestando a partir de los primeros años de la década de los noventa, cuando ya fue evidente la debacle de algunas actividades productivas y el dinamismo de otras. Por ejemplo, los recursos productivos para la industria y la minería fueron en descenso, mientras ocurría lo contrario con los destinados a la agricultura y a los hidrocarburos; de la misma manera, dentro de algunos sectores se fue presentando una movilidad de recursos entre sus subsectores, en atención a su competitividad potencial o real (es el caso de la agricultura que registró una disminución de recursos para el subsector tradicional campesino y de pequeños productores, mientras se elevaban los destinados al agro-empresarial).

Sin embargo, se debe anotar que estos cambios no obedecieron exclusivamente al mercado (demanda interna y/o externa) y/o al mayor o menor interés y esfuerzo de la inversión privada (nacional o extranjera). También el Estado boliviano ha desempeñado (y lo hace aún) un papel importante en la reasignación de los recursos productivos, ya sea promoviendo la inversión privada en determinados sectores y/o subsectores, considerados competitivos, o haciéndose cargo directamente de la construcción de bases productivas (sobre todo infraestructura) mediante la inversión pública. En algunos casos, este rol estatal incluso ha significado el apoyo directo a la empresa privada de determinados sectores a través de la transferencia de recursos a la banca privada (para el financiamiento de créditos y aun el soporte en situaciones de crisis de ciertos sectores privados). Simultáneamente, este mismo Estado ha limitado y hasta cancelado todo respaldo a otros sectores y/o subsectores considerados inviables en un marco de “libre mercado”.

Y ha sido la conjunción de todos estos factores que determinaron una serie de cambios —cualitativos y cuantitativos— de las exportaciones bolivianas, en el período que se inició en 1985, y más específicamente a partir de los primeros años de la década de los noventa, cuando las medidas de “ajuste estructural” y de reasignación de los recursos o factores productivos comenzaron a mostrar resultados. El Cuadro 4 permite verificar las modificaciones de la estructura sectorial de las ventas externas en el marco de la vigencia del modelo de “libre mercado”.

Destaca, en primer lugar, la cuadruplicación del valor de las exportaciones globales del país desde 1985; sin embargo, es evidente que ese resultado no obedece

Cuadro 4
Bolivia: Exportaciones totales, según sectores,
en cuatro momentos del “libre mercado”
(en millones de dólares estadounidenses)

Sector	1986		1992		1998		2004	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Minerales	196,8	30,9	378,7	48,9	435,2	32,8	455,8	20,2
Hidrocarburos	332,5	52,1	133,6	17,3	96,7	7,3	847,0	37,6
Otros productos	108,5	17,0	228,9	29,6	576,3	43,5	881,0	39,1
Reexportaciones	ND	ND	31,8	4,1	214,7	16,2	68,1	3,0
Efectos personales	ND	ND	0,9	0,1	1,9	0,1	2,5	0,1
Total	637,8	100,0	773,9	100,0	1.324,8	100,0	2.254,4	100,0

Fuente: Müller y Asociados.

ND: No disponible.

a un proceso de gradual acumulación, sino a un salto presentado en los últimos años del período considerado. En efecto, mientras una primera duplicación del valor de las exportaciones requirió de 12 años (1986-1998), la segunda sólo demandó seis (1999-2004). Es más, un desglose anual de los datos más recientes mostraría que recién entre 2003 y 2004 se produjo el incremento que permite explicar el comportamiento del valor de las exportaciones nacionales de las dos últimas décadas. El factor decisivo de este sorprendente crecimiento fue una inesperada elevación de los precios internacionales de las materias primas y de los *commodities*, pues el desempeño de la producción y/o de la productividad de la economía nacional, fue más bien moderado.

La estructura sectorial de las exportaciones del país presenta una relativa diversificación en este mismo período, expresada en el crecimiento de la importancia de la categoría “Otros productos”, que comprende fundamentalmente los denominados productos “no tradicionales” (oleaginosas, en general; joyería de oro, textiles y maderas, en ese orden de importancia cuantitativa). Éstos han venido ganando tanta importancia que en un momento del período analizado (1998) ocuparon el primer lugar en el valor de las exportaciones nacionales, desplazando a los “tradicionales” (minería e hidrocarburos); y si bien comenzaron a perder esa importancia relativa a partir de 2004, su crecimiento absoluto no se ha detenido, es más, podrían recuperarlo y situarse al menos por encima de los minerales si se revirtiera el repunte de los precios internacionales de éstos.

El otro fenómeno trascendental que se ha presentado en las exportaciones bolivianas, en el período que rige el “libre mercado”, es el cambio de sus mercados de destino. Este comportamiento puede ser analizado en el Cuadro 5, que permite comparar dos momentos separados por casi tres quinquenios. Se puede evidenciar que en 1990 el mercado más importante de las exportaciones nacionales fue el Mercado Común del Sur (Mercosur), particularmente Argentina, adonde se dirigió prácticamente el 30% del valor total que contemplaba sobre todo hidrocarburos. La segunda zona en importancia fue la Unión Europea, con algo menos del 30%; luego Norteamérica con 20% (destacándose en ambos casos los minerales) y, finalmente, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) adonde apenas se vendió algo más del 6%. En 2004, la participación del Mercosur se elevó a 40% (como resultado del inicio de la venta de gas natural a Argentina) mientras que la segunda zona en importancia pasó a ser la CAN (debido casi exclusivamente a los productos oleaginosos) con algo menos del 30%, Norteamérica quedó en tercer lugar con el 15%, luego Asia con 9% y, finalmente, la Unión Europea con 8%. Se debe notar que los índices de crecimiento de las exportaciones según mercados de destino también han sufrido interesantes transformaciones; por ejemplo, el mayor índice entre 1990 y 2004 se registró en las exportaciones a Asia (una multiplicación por 20 de su valor), aunque se trata de magnitudes pequeñas, mientras que las ventas a la CAN se multiplicaron por 11, frente a una duplicación de las destinadas al Mercosur y a Norteamérica, y una reducción de las consignadas a la Unión Europea.

Cuadro 5

Bolivia: Exportaciones nacionales, por bloques comerciales, en cuatro momentos

(en miles de dólares estadounidenses, valores CIF)

Zona	1990	1995	2000	2004 (p)
Aladi	413.293,0	402.976,0	651.742,0	1.449.519,6
Mercosur	318.717,0	158.741,0	299.175,0	864.058,7
CAN	59.948,0	217.921,0	315.035,0	507.312,8
Otros	34.628,0	26.314,0	37.532,0	78.148,0
MCCA	0,0	7,0	256,2	0,0
Norteamérica	184.902,0	315.416,0	361.233,0	371.860,1
Países en transición (1)	20.154,0	492,0	382,0	1.610,1
Unión Europea (2)	267.884,0	305.164,0	251.769,0	162.678,3
Ex AELC	19.887,0	80.511,1	163.494,0	52.586,0
Asia	8.634,0	7.357,0	13.511,6	180.355,1
Resto del mundo	11.517,0	25.686,9	16.697,1	35.761,8
Total (A)	926.271,0	1.137.610,0	1.459.084,9	2.254.370,9
Para reparación (B)	0,0	65.290,0	8.623,0	6.633,2
Ajustes (**)	0,0	0,0	(122.572,7)	(6.757,8)
Total General (A + B)	926.271,0	1.202.900,0	1.345.135,2	2.254.246,3

Fuente: Banco Central de Bolivia, Asesoría de Política Económica-Sector Externo.

Notas: (**) por aeronaves alquiladas y exportaciones temporales de maquinaria y equipo.

(1) incluye países de Europa Oriental y Rusia.

(2) incluye desde el 1 de mayo de 2004, la adhesión de diez nuevos países (República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia, Chipre y Eslovenia).

(p) cifras preliminares 2005: enero-junio.

En conclusión, el “libre mercado” en Bolivia ha determinado algunos cambios cualitativos en sus exportaciones, traducidos esencialmente en una cierta diversificación sectorial, donde determinados productos agroindustriales

(encabezados por la soya), industriales (joyería de oro y textiles fundamentalmente) destacan por su relativa reciente emergencia³, ganando una gradual importancia frente a los productos “tradicionales” como minerales e hidrocarburos. Sin embargo, estas transformaciones no han logrado modificar el carácter estructural de la inserción de la economía boliviana en el mercado externo basado en el comercio de materias primas, limitación que expone en forma permanente a la economía boliviana a las crisis internacionales de estos productos. En el plano cuantitativo, los cambios no son trascendentales; al contrario, en gran parte del período que rige el modelo de economía abierta, se ha presentado una tendencia al estancamiento, con tasas de crecimiento comparativamente más bajas que el promedio latinoamericano, y apenas impulsadas en los últimos años gracias a la elevación de los precios internacionales de los minerales. Lo más destacado, sin duda, es el cambio de la importancia de los destinos de las exportaciones nacionales, donde la CAN y el Mercosur han pasado a ser los principales mercados, en desmedro de la Unión Europea y, en alguna medida, de Estados Unidos. El crecimiento de la CAN se explica básicamente por el comportamiento del sector oleaginoso en el país, que se describirá más adelante.

³ *Con excepción de los oleaginosos, la mayor parte de estos productos se inscribe en el acuerdo ATPDEA (Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga, en español), es decir, gozan de concesiones arancelarias unilaterales de Estados Unidos a los países andinos comprometidos con la lucha antidrogas, en los términos dispuestos por aquel.*

**EL COMPLEJO SOYERO:
MÁXIMA EXPRESIÓN
DEL MODELO AGRO
EXPORTADOR
DE BOLIVIA**

Algunas precisiones previas

Los granos o semillas oleaginosas comprenden una amplitud de productos; sin embargo, por la importancia cuantitativa de su producción en el mundo, destacan la soya, el girasol, el algodón, la palma africana, la colsa, el sésamo, la copra, el ricino, la linaza, el maní y el rap. Empero, de lejos, la soya es el principal grano oleaginoso en el planeta, con algo menos del 60% de la producción total de estos granos, por lo que su comportamiento define, en general, el comercio del conjunto de los productos oleaginosos en el mundo, es decir, la demanda, la oferta y —fundamentalmente— los precios.

La importancia actual de la soya radica en sus subproductos, de los cuales el principal es la harina, base de la producción industrial de alimentos balanceados para la avicultura y la ganadería intensiva (porcina y vacuna, en ese orden), por su alto contenido proteínico y de aminoácidos esenciales, indispensables en la dieta de animales monogástricos (Ministerio de Economía de Argentina, 2002). Pero la harina de soya es también utilizada

—aunque con mucha menor importancia cuantitativa— en la fabricación de pinturas, pegamentos, reactivos para análisis de laboratorios, pinturas, plásticos y textiles; asimismo, se emplea en la elaboración de alimentos destinados al consumo humano como pastas, comidas infantiles, cervezas y levaduras (Lapitz *et al*, 2005).

El otro subproducto importante de la soya es el aceite⁴, que a su vez tiene un doble destino: el consumo humano, ya sea en forma líquida (puro o mezclado con aceite de girasol) o sólida (transformado en margarina o grasa vegetal, mediante el proceso de hidrogenación), y otros usos industriales como los medicinales y farmacéuticos, y la elaboración de agentes anticorrosivos, combustible ecológico, aislantes, productos eléctricos, pinturas, pesticidas, jabones, etc. (Lapitz *et al*, *op cit*).

El consumo humano directo de soya y de su aceite es comparativamente ínfimo; según estimaciones gruesas, no sobrepasa el 10% de la producción mundial del grano, aunque también se reconoce que esta magnitud representa un enorme avance respecto de la situación de fines de los años setenta (Bocchetto, s/f).

En general, los países productores de este grano oleaginoso tratan de incentivar o promover su exportación

⁴ *De manera simplificada, los aceites pueden obtenerse mediante dos métodos: el mecánico (con el uso de prensas), que puede hacerse por presión discontinua o continua; el primer proceso es el más antiguo y el menos eficiente pues origina o produce tortas con ocho y diez por ciento de materia grasa; en tanto que el segundo genera expellers con contenido graso de cuatro a cinco por ciento. El método químico (con uso de solventes) permite obtener las harinas que pueden tener hasta 1,5% de grasa. Con el fin de reducir costos de producción y aumentar la eficiencia de las instalaciones, algunos establecimientos aplican la extracción por medio de prensas continuas combinada con el uso de solventes (Ministerio de Economía de Argentina, op cit: 2).*

con el mayor grado posible de transformación, para beneficiarse de ese valor agregado. Al parecer, el cumplimiento de este propósito es básicamente una decisión política ya que la conversión de la soya y del girasol “es un proceso tecnológico relativamente sencillo, al alcance de países con un avance primario en tal sentido” (Ministerio de Economía de Argentina, *op cit*: 10). Por el contrario, los países consumidores tratan de importar estos productos con el menor valor agregado posible, obviamente con el fin de procesarlo en sus propias industrias. Por consiguiente, cualquier país productor —en función del grado y capacidad de industrialización alcanzados para la transformación de su producción primaria— puede exportar desde simplemente granos hasta los aceites refinados y los alimentos balanceados, pasando por las tortas, los *expeller*, las harinas, las lecitinas y los aceites crudos.

Los orígenes de la actual importancia mundial de la soya

A pesar de que la producción de la soya es de data antigua (especialmente en el continente asiático), su vigoroso crecimiento mundial es nuevo, no pasa de las últimas dos décadas y arranca en los años setenta cuando —según Boy (2005)— la fabricación de alimentos balanceados, basados en determinadas especies acuáticas que provenían de algunos países del Sur, entró en crisis debido a que la producción de anchoas (una de las principales especies acuáticas referidas) sufrió una profunda crisis en el Perú (uno de los productores más importantes) como consecuencia de los efectos del fenómeno El Niño. Boy afirma que este incidente impulsó la utilización de la harina de

la soya como sustituto en la elaboración del alimento para el ganado y, en consecuencia, generó un incremento de la demanda mundial de la soya.

No obstante, de acuerdo a Schlesinger (2006), el comercio internacional de la soya en grano o en aceite (para consumo humano) y/o como harina (para consumo animal) se inició inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos (prácticamente único país productor de soya en el hemisferio occidental hasta ese entonces) se reservó el rol de proveedor exclusivo del grano y de sus subproductos a la Europa de la post-guerra, a través del GATT 47 (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en español). Por consiguiente, es posible que durante todos esos años previos a la crisis de los setenta, señalada por Boy, la elaboración de alimentos balanceados para el ganado hubiera utilizado indistintamente proteínas animales (anchoas) y harina de soya, pero probablemente mucho más el primero.

Schlesinger (*op cit*) también hace referencia a una moratoria de las exportaciones estadounidenses de soya y sus subproductos en la década de los años setenta, como elemento detonante del incremento de la producción y de las ventas externas de Brasil, Argentina y, en alguna medida, Paraguay, países que ya eran productores soyeros, aunque en escalas menores. De su lado, Kneen (2002, citado por Boy, *op. cit.*) señala que los problemas de Estados Unidos se originaron en una fuerte sequía que sufrió su territorio, lo que pudo haber incentivado la incursión de los países sudamericanos en el comercio internacional de la soya.

En síntesis, a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial y por varias décadas, la demanda mundial de proteínas para la producción de alimentos balanceados para el ganado se concentró en las anchoas y otros pescados provistos sobre todo por algunos países del Sur y en la harina de soya producida casi exclusivamente por Estados Unidos. Pero en la década del setenta se presentaron casi al mismo tiempo dos acontecimientos naturales, probablemente ocasionados por un mismo fenómeno (la corriente de El Niño): la drástica disminución de anchoas en el Pacífico sudamericano y una severa sequía en Estados Unidos. La confluencia de ambos determinó una fuerte contracción de la oferta mundial de los dos insumos que se utilizaban en la producción de alimentos balanceados, lo que a su vez generó un poderoso incentivo para que algunos países sudamericanos, que ya tenían cultivos de soya en escala moderada, incursionaran con fuerza creciente en el comercio internacional de ese producto.

Empero, fue a partir de comienzos de la década de los años noventa cuando se presentó el crecimiento inusitado de la producción y del comercio internacional de la soya, pues en poco más de una década (entre 1992 y 2004) el volumen mundial se incrementó en un 79%, y las exportaciones en un 221% (Bocchetto, *op cit*). Este vertiginoso ascenso, de acuerdo a López (citado por Bocchetto, *op cit*), se explica en gran medida por la emergencia de la economía china, ya que el sustantivo aumento del ingreso *per cápita* de este país y los cambios en los hábitos de vida de su población, que va urbanizándose aceleradamente, determinaron una multiplicación de su demanda del grano, que no pudo ser satisfecha por su producción

doméstica. La importancia del mercado chino queda elocuentemente marcada por la magnitud del volumen de sus importaciones recientes (el año 2003 representó el 35,4% de las compras mundiales).

Schlesinger (*op cit*) remarca que este sorprendente crecimiento mundial de la demanda de soya de los últimos años es el sostén de un cambio importante en el patrón de consumo de la población en general, ya que la carne (producida sobre la base de los subproductos de la soya) ha pasado a ser el principal proveedor de proteínas para la gente, en sustitución de los cereales, las frutas y las legumbres. Según este autor, esta transformación no sólo se da en los países occidentales, sino también en los asiáticos, como China y Japón⁵, que tradicionalmente han sido consumidores de cereales, por lo que la soya —más allá de generar discusiones y cuestionamientos de todo tipo— ha llegado a convertirse en el principal producto del sistema alimentario mundial. Asumiendo como verosímil esta apreciación, habría que agregar, sin embargo, que esta transformación del patrón de consumo de proteínas no hubiera sido posible sin la mediación (o la inducción) de los poderosos intereses de los grandes consorcios transnacionales de la alimentación, cuya manifestación es a su vez un resultado de la liberalización económica promovida por el “Consenso de Washington”.

⁵ Mintz (2001, citado por Schlesinger *op cit*) muestra que en China el consumo per cápita de cereales comenzó a caer simultáneamente al aumento de consumo de carne en el período 1961-1990 (este último producto se triplicó). Schlesinger, a su vez, observa que el consumo per cápita de arroz en el Japón, en el período 1961-2000, se redujo de aproximadamente 107 a 65 kg/año, a la par de un crecimiento del consumo per cápita de carne, de 5 a 40 kg/año.

Tampoco se debe dejar de mencionar como factor por lo menos influyente del gran crecimiento de la producción y del comercio mundial de soya de los últimos años, la prohibición prácticamente definitiva dispuesta por la Unión Europea del uso de harinas de origen animal para la alimentación del ganado, debido a la crisis de la “vaca loca” que se desató en la década de los años noventa⁶, por lo que la sustitución del pescado por la soya, adoptada circunstancialmente dos décadas antes, devino en definitiva y ampliada a toda harina de origen animal como consecuencia del riesgo de contagio. Esta disposición cobró prácticamente carácter internacional (por lo menos en los países industrializados) cuando esta enfermedad del ganado se extendió a otros continentes.

Al parecer, el planeta asiste a una etapa de duración indefinida, en la que los productos oleaginosos, particularmente la soya, resultan ser un pilar fundamental de la industria alimenticia, más allá de las controversias que genera en varios sentidos. Por lo mismo, los análisis especializados prevén un crecimiento relativamente constante de su demanda y un aumento gradual de la importancia de la región sudamericana en el abastecimiento mundial del grano y de sus subproductos, especialmente de Brasil y Argentina, que ya son reconocidos como potencias mundiales desde la década de los años noventa, cuando inauguraron un período explosivo de la actividad, debido a la vigencia de políticas de liberalización del comercio internacional, a la fuerte reducción del área cultivada en la Unión Europea (en un 50% en esos años) y a su

⁶ *La enfermedad de la “vaca loca” es una dolencia de los vacunos transmitida por raciones basadas en carnes de ovinos (Lapitz et al, op cit).*

competitividad, centrada en buena medida en la disponibilidad cuali y cuantitativa de recursos naturales (Lapitz *et al*, *op cit*).

Breve referencia de los orígenes del complejo sojero en Bolivia

En Bolivia se cultivan pocos productos oleaginosos en cantidades significativas; se puede mencionar entre ellos a la soya, el girasol, el algodón, el sésamo y el maní, pero con una primacía nítida del primero; es más, en el denominado complejo oleaginoso boliviano⁷ sólo participan la soya y el girasol, por lo que el menú de las exportaciones se restringe a estos granos y a algunos de sus subproductos⁸. Todos los productos oleaginosos, exceptuando el maní (que también se produce en zonas de valle), se cultivan en la región de los llanos del departamento de Santa Cruz.

La importancia actual del complejo sojero nacional proviene de los primeros años de la década de los noventa; no obstante, sus orígenes se encuentran en la Revolución Nacional de 1952 e incluso una década antes de ese acontecimiento, cuando el gobierno de aquel entonces aceptó ejecutar el denominado Plan Bohan, el cual recomendó la urgencia de una “marcha hacia

⁷ *En el presente estudio se utiliza los términos “sector sojero”, “actividad sojera” y “complejo sojero” de modo indistinto; los tres aluden a la actividad primaria del cultivo de la soya y/o a su transformación industrial. El término “complejo oleaginoso” se utiliza para referirse al cultivo y a la transformación de varios productos oleaginosos, especialmente soya y girasol.*

⁸ *En orden de importancia cuantitativa se puede mencionar la torta de soya, el aceite crudo de soya, el aceite refinado de soya, el grano de soya, la barina de soya, el aceite crudo de girasol, los aceites refinados mezclados de soya y girasol, el aceite refinado de girasol y la torta de girasol*

el oriente”, en pos de desarrollar la agricultura en gran escala en esa región⁹. Las recomendaciones de este Plan comenzaron a ser aplicadas de modo lento y selectivo debido al desinterés y hasta la oposición que expresaron las administraciones gubernamentales previas a la rebelión popular de 1952. Sin embargo, precisamente el cambio estructural que determinó este hecho histórico, dio lugar a que el gobierno que surgió de la revolución retomara las bases del Plan Bohan, disponiendo que la “marcha hacia el oriente” no sólo sea una política de gobierno sino de Estado, pues se pretendía concretar la ambiciosa meta de sustituir las importaciones de alimentos y de promover la exportación de los excedentes agropecuarios.

Es en este marco que, desde mediados de la década de los años cincuenta, se ejecutaron políticas públicas explícitas de apoyo al desarrollo agropecuario en el oriente del país, particularmente en el departamento de Santa Cruz. Se definieron y concretaron planes de integración física de ese departamento con el occidente nacional y de vinculación férrea con países limítrofes (Brasil y Argentina); también se decidió la habilitación económica de la zona norte —contigua a la ciudad de Santa Cruz— a través de la construcción de caminos de penetración¹⁰.

⁹ *De acuerdo a Arrieta (1990), el Plan Bohan en realidad no fue una estrategia, sino un informe de la Misión Económica de los Estados Unidos en Bolivia (presidida por Melvin Bohan) que fue entregado al gobierno boliviano en 1942. Este documento contiene una serie de recomendaciones sobre estrategias, planes y proyectos concernientes a la economía nacional, obviamente incluyendo el sector de la agricultura.*

¹⁰ *Arrieta et al (op cit) sostiene que uno de los planes más ampliamente cumplido de la “marcha al oriente” fue precisamente el de la vinculación física de Santa Cruz, tanto interna como con el occidente del país (reforzada a mediados de los años noventa con la conclusión de una nueva y más directa carretera a Cochabamba) y con el exterior.*

Como complemento se puso en práctica una agresiva política de ocupación poblacional de la región a través de planes de colonización interna y de atracción de colonias extranjeras. No llegaron colonias del sur de Europa, como había recomendado la misión Bohan, y como se había propuesto el gobierno¹¹, sino del Asia (Japón), aunque en una cantidad reducida, y del Paraguay (menonita) en una mayor proporción, aunque obviamente no eran originarias de este país. La meta inicial de asentar en Santa Cruz a familias campesinas provenientes del occidente del país (comúnmente llamados “colonizadores”) recién se cumplió a mediados de la década de los sesenta, y no precisamente mediante planes dirigidos, como inicialmente se previó, sino por la colonización espontánea, favorecida por la culminación de la primera carretera Cochabamba-Santa Cruz y de los caminos de penetración a nuevas zonas de explotación agropecuaria.

Parte de esta política estatal fue la instalación de infraestructura de transformación (en especial para el azúcar y el arroz) y la ampliación y fortalecimiento de los servicios de asistencia técnica y extensión agropecuaria que ya realizaba el Servicio Agrícola Internacional (SAI), agencia de Estados Unidos (Arrieta *et al*, *op cit*). Adicionalmente, el desarrollo o promoción de un sector productor agroempresarial se completó con la política de financiamiento estatal consistente en la disponibilidad de recursos fiscales para operaciones de créditos a este sector. Según Pacheco (1996), este sistema de crédito supervisado, ejecutado a

¹¹ Sin embargo, aparentemente, en ese momento ya estaban establecidas en la región varias decenas de familias de ese continente, en particular alemanes y croatas, quienes habrían llegado al país en las primeras décadas del siglo XX.

través de la banca estatal de fomento, estuvo destinado a proporcionar a los agricultores capital de inversión (alquiler de maquinarias de desbosque y adquisición de insumos productivos) y capital de operaciones. Arrieta *et al* (*op cit*), citando a Escobar y Samaniego (1981) y al Banco Agrícola Boliviano (BAB), establece que los créditos otorgados por este banco, entre 1955 y 1983, alcanzaron un monto algo mayor a los 12 mil millones de pesos bolivianos, de los cuales un 44% se dirigió al departamento de Santa Cruz. Los datos que emplea Pacheco (*op cit*: 141) parecen corroborar esta apreciación, ya que este autor sostiene que entre 1955 y 1969 el BAB aprobó un total de 21,8 millones dólares para la agricultura, de los cuales el 42,2% fueron destinados a Santa Cruz.

Sin embargo, es innegable que todas estas medidas no hubieran tenido mayor efecto si es que no hubieran tenido como base una política de tierras dirigida a fomentar la conformación y/o consolidación de grandes explotaciones agropecuarias, la cual, si bien había sido configurada originalmente por la misión Bohan, fue asumida fielmente por los gobiernos que abanderaron la Revolución de 1952. Esta política (que devino en estatal) determinó que el régimen agrario de tierras para las Tierras Bajas fuese radicalmente distinto del aplicado en el occidente del país, pues mientras en esta última región se afectó la gran propiedad con la Reforma Agraria de 1953, en aquella se la dejó prácticamente intacta, ofreciendo más bien adjudicaciones gratuitas de similares predios al sector empresarial.

Entonces, al inicio de la “marcha hacia el oriente”, el núcleo de desarrollo productivo agrícola se concentró en

la zona norte, contigua a la ciudad de Santa Cruz, la que posteriormente pasó a denominarse zona “Integrada”¹², desde donde se inició el proceso de expansión de la frontera agrícola hasta llegar a la situación actual. En una primera etapa, de casi dos décadas, compartieron esta área los empresarios, las colonias extranjeras de japoneses y menonita, y los primeros núcleos de “colonizadores” campesinos de las tierras alto andinas (éstos últimos, usualmente en los límites, abriendo frontera). Es en esta zona donde se establecieron los primeros cultivos e industrias de producción agropecuaria comercial promovidos por los gobiernos post Revolución de 1952, como el azúcar, el arroz, el maíz, el trigo y otros de menor cuantía¹³. Y es también aquí donde se inició el cultivo de la soya en Bolivia.

La soya comenzó a ser plantada por los colonizadores japoneses y menonita casi desde que llegaron a la región,

¹² *Este denominativo para esta área aparece casi a la par de su consolidación como la primera zona de desarrollo del departamento de Santa Cruz. Posteriormente, a partir de mediados de los años ochenta, se la asimila a la sub-región I de las cuatro que delimitó la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (Cordecruz) con el objetivo de planificar el desarrollo departamental. Las otras sub-regiones son: II, Valles Mesotérmicos; III, Cordillera, y IV, Gran Chiquitania. La zona “Integrada” está conformada por las provincias Ibáñez, Warnes, Sara, Ichilo y Santiestevan, y se ubica al norte de la ciudad de Santa Cruz, con el río Grande como límite natural por el este y el norte; con el departamento de Cochabamba por el oeste y con la actual carretera nueva a Cochabamba por el sur.*

¹³ *No es propósito de este estudio referirse y menos analizar los resultados globales de esta experiencia, pero es inevitable por lo menos mencionar los elementos centrales que configuran un balance. La “marcha hacia el oriente” logró establecer una matriz agropecuaria que en buena medida cumplió con sus propósitos originarios, llegando a cubrir la demanda nacional de algunos alimentos e incluso a exportar (sin considerar los productos del complejo oleaginoso). No obstante, no pueden estar ausentes de este balance los elementos que devalúan esos logros, los cuales se resumen en la desproporcionada asignación de recursos fiscales por más de tres décadas continuas, la dudosa legalidad que acompañó el proceso de distribución de tierras y la poco transparente concesión y pagos de los créditos estatales.*

a mediados de la década de los cincuenta, pero en principio este cultivo tuvo fines exclusivos de autoconsumo, es decir, se realizaba en escala familiar. Probablemente por esa razón (o por la precariedad del registro de estadísticas públicas en aquellos años) es recién a partir de 1967 que el ex Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) dispone de datos oficiales de la producción de soya, consignando 313 hectáreas para esa gestión. Desde ese momento, de acuerdo a esta fuente, la expansión de los sembradíos fue rápida, al punto que en la década de los setenta creció de 1.000 a 28.000 hectáreas, contrastando la tendencia declinante que habían seguido los demás productos de la agricultura empresarial. A fines de ese período, los cultivos de algodón y de azúcar, particularmente, sufrieron una profunda recesión, debido a problemas de gestión empresarial, pero también afectados por las primeras manifestaciones de la crisis internacional de la deuda externa y de los precios de las materias primas, pues estos dos productos habían sido apuntalados esencialmente a la exportación.

La soya enfrentó airoosamente esa etapa y más bien afirmó su crecimiento. Es posible que la explicación de este resultado se encuentre en la gran aceptación que tuvo en la población nacional, sobre todo en los estratos medios de las ciudades, el aceite comestible de soya, que comenzó a ser fabricado en las primeras plantas de procesamiento instaladas en el país, más o menos a partir de los primeros años de los años setenta. Esta apreciación es respaldada indirectamente por Arrieta *et al (op cit)*, cuando refiere que, a mediados de esa década, funcionaban en el país tres plantas de procesamiento de soya —dos en Santa Cruz y

una en Tarija— que insumían gran parte de la aún escasa producción de soya. En consecuencia, gracias a que en esos años la agroindustria del grano estuvo orientada al mercado interno, no tuvo que enfrentar los embates de la caída de los precios internacionales, como lo tuvieron que hacer los sectores algodonero y azucarero. Y al parecer, ese buen desempeño lo dinamizó aún más, permitiendo al sector oleaginoso descubrir o generar expectativas de exportación, pues, según información oficial, a fines del lapso analizado ya se registraron las primeras ventas externas de aceite de soya refinado, aunque en volúmenes y valores todavía pequeños (inferiores a los 30 mil dólares anuales). Es probable que estos primeros resultados de incursión en el mercado extranjero, más la crisis de la oferta mundial de soya, originada en la moratoria de las exportaciones estadounidenses, elevaron las expectativas del naciente complejo sojero boliviano en especial del subsector procesador, hasta el punto que, según Arrieta *et al (op cit)*, hacia fines de esa década e inicios de la siguiente, había ya cinco plantas de transformación instaladas, con una capacidad total muy superior a la de abastecimiento del grano¹⁴.

El período 1980-1985 representó una de las etapas más recesivas de la agricultura empresarial en general del departamento de Santa Cruz, reflejo del estancamiento que arrastraba el sector desde fines de la década anterior y de la severa crisis económica nacional que se desató más o menos desde 1982. Empero, el cultivo de la soya

¹⁴ Según Arrieta, la capacidad instalada de todas esas plantas sumaba 284 mil toneladas, en tanto que el abastecimiento de materia prima apenas alcanzaba en esos años a 59 mil toneladas.

siguió siendo la excepción, ya que su área cultivada se incrementó de 37 mil hectáreas en 1980 a casi 70 mil en 1985. Y no sólo ello, el crecimiento de la producción de aceite refinado de soya fue tan dinámico que, según Arrieta *et al* (*op cit*), la insuficiencia de la producción nacional de grano de soya devino en crónica en esos años, por lo que el gobierno tuvo que autorizar la importación de grandes volúmenes de materia prima (aceite crudo de soya). Obviamente, el aumento de la producción de aceite refinado repercutió en operaciones de exportación más frecuentes y de mayor volumen; pero además, el subsector procesador —favorecido por una mayor disponibilidad de materia prima— comenzó a producir también otros subproductos de soya como la harina, para volcarla hacia mercados externos¹⁵.

Este comportamiento de la soya en años de profunda crisis nacional, sectorial y regional, requiere de explicaciones, no sólo por su excepcionalidad, sino porque —en opinión del autor de este trabajo— configura la base del actual complejo sojero boliviano.

Para empezar, los fundamentos teóricos de la economía y las evidencias empíricas permiten establecer que ese singular resultado tuvo como pilares los siguientes factores:

- a) Los aceites vegetales comestibles adquirieron un carácter de esencialidad en el consumo de amplios sectores sociales urbanos, en sustitución

¹⁵ Entre 1979 y 1983, las exportaciones de este producto sumaron casi 22 millones de dólares, de los cuales aproximadamente 19 millones se dirigieron al Perú (Arrieta *et al*, *op cit*).

de las grasas animales importadas. Éstas, al igual que muchos otros productos foráneos, comenzaron a escasear en el mercado nacional, ante el agudo fenómeno inflacionario, porque su importación presentaba pocos o nulos incentivos. En consecuencia, la demanda interna por las grasas animales se desplazó a los aceites refinados de soya nacionales (cuya producción no se había detenido por la crisis), originando incentivos para producir más. Debido a la presión de la demanda interna, incluso en algunos momentos fue insuficiente la materia prima nacional, por lo que fue necesario recurrir a su importación.

- b) El proceso hiperinflacionario, manifiesto especialmente entre 1983 y 1985, determinó un desincentivo a las importaciones y, particularmente, un acicate poderoso a las exportaciones (legales e ilegales) de la producción nacional, a causa de la acelerada devaluación de la moneda nacional. Esto último fue especialmente cierto para los productos nacionales con nula o mínima absorción de insumos importados, era el caso del aceite refinado comestible de soya (y probablemente de su harina). Por ende, es muy posible que en ese período de mayor inflación las exportaciones de contrabando de estos productos hubieran crecido de manera significativa, constituyéndose en otro factor de presión para el crecimiento de la demanda interna.
- c) Durante ese período, aumentaron los precios internacionales de la soya, factor que había

comenzado a ser un referente para las decisiones de producción y/o exportación de la soya y sus derivados en el país, dada la creciente inserción del sector en el comercio exterior. Según información de la ex Cordecruz, citada por Arrieta *et al (op cit)*, la cotización internacional de la soya subió de modo significativo, precisamente durante la fase hiperinflacionaria de Bolivia, pues, mientras su promedio en el segundo quinquenio de la década de los setenta fue de 260 dólares por tonelada, en la primera mitad de la siguiente década llegó a 280 dólares, con un máximo de 312 dólares en 1984. Queda fuera de dudas que este factor representó otro poderoso incentivo para el crecimiento de la exportación y de la producción nacional de soya y de sus subproductos, en circunstancias desastrosas de gran parte del resto de la economía nacional.

Resulta razonable asumir que, a diferencia de otros sectores productivos del país, el período crítico de la hiperinflación fue más bien promisorio para el naciente complejo sojero. Es más, su crecimiento en un contexto de contracción generalizada de la economía boliviana le confirió no sólo solvencia, sino una mayor capacidad de fortalecimiento patrimonial y financiero, aunque ciertamente de modo diferenciado para uno y otro subsector. Ello fue posible porque el incremento de las exportaciones a precios internacionales en ascenso garantizaba la recepción de moneda extranjera (o moneda nacional, pero a un tipo de cambio favorable gracias a disposiciones oficiales

protectivas), representando esto una enorme ventaja. Y si bien se debe admitir que estas prerrogativas favorecieron en mayor medida al subsector industrial o procesador de la soya¹⁶ (tenía a su cargo las exportaciones y la comercialización interna de los productos finales), el subsector primario agrícola (productor del grano) también encontró en ese período una oportunidad de fortalecimiento financiero y patrimonial, al acogerse a medidas gubernamentales que a su vez beneficiaron a otros sectores agro-empresariales, como la recepción y pago de créditos fiscales sin cláusula de mantenimiento de valor.

Esta percepción es reforzada por la apreciación de Montenegro (2000: 310) quien sostiene que, durante la crisis hiperinflacionaria, el “tipo de cambio subvaluado (...) creó condiciones favorables para el reinicio de un proceso de formación de capital fijo en el agro, debido a un importante flujo de importaciones de bienes de capital facilitado por una tasa de cambio subvencionada. Este proceso, aunque insuficiente, sentó las bases para la renovación de activos en el sector primario”. La constatación de este autor es respaldada de algún modo por datos oficiales del ex MACA¹⁷ (1992), que muestran un incremento de las importaciones de bienes de capital para

¹⁶ *Aunque los productores de soya recibían sus pagos en moneda nacional, expuestos a la galopante devaluación, de todos modos esos ingresos se basaban en la cotización internacional (en dólares) del grano. Empero, Arrieta et al (op cit), menciona que, según datos de Cordecruz, en el período 1982-1984 los sojeros recibieron pagos equivalentes incluso a menos de la mitad de los precios internacionales, situación que nunca antes se había presentado.*

¹⁷ *“Proyecto de Asistencia Técnica al MACA para el Diseño y Operación de Sistemas de Mercado Agropecuario”, ejecutado por el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA).*

el sector agropecuario en el país de 5,7 millones de kilos brutos en 1981 a 8,2 millones en 1985. Es obvio que estas adquisiciones no se dirigieron al subsector agropecuario campesino, y tampoco es muy razonable asumir que se hubieran dirigido a actividades agro-empresariales venidas a menos en ese período.

Evolución cuantitativa y cualitativa del complejo sojero en el escenario del “libre mercado”

Cuando a mediados de 1985 el nuevo gobierno impuso drásticas medidas económicas para detener el fenómeno hiperinflacionario que vivía Bolivia, simultáneamente adoptó otras correspondientes al ideario del “ajuste estructural”. Junto a las disposiciones de orden fiscal y monetario destinadas a detener la galopante inflación, fueron aprobadas las primeras reformas estatales que anticiparon el tránsito del país de una economía de “capitalismo de Estado” hacia otra de corte liberal; destacan entre ellas la liberalización de los mercados de bienes y factores de producción, la restricción del gasto público y la apertura comercial¹⁸. De este modo, se inició la instauración del modelo de “libre mercado” marcado por una lógica ortodoxa que sólo encuentra parangón en Latinoamérica con lo que se hizo en Chile, durante la dictadura de Augusto Pinochet.

En este nuevo escenario de economía abierta, que rige actualmente, se pueden distinguir varias etapas de

¹⁸ *Más tarde, a mediados de la década de los años noventa, este nuevo modelo quedaría sellado con la aprobación de las denominadas reformas de “segunda generación”.*

desarrollo del complejo sojero, signadas por acontecimientos nacionales e internacionales que definieron su auge y sus problemas.

Una primera etapa, que duró más o menos hasta 1992, año en que casi simultáneamente se suceden dos acontecimientos que imprimen un cambio fundamental al escenario en el que se desenvolvía el creciente complejo sojero y el naciente complejo oleaginoso¹⁹: el inicio de la ejecución del proyecto “Tierras Bajas del Este” y la declaratoria de la CAN como zona de libre comercio²⁰. Esta primera etapa se caracterizó por los primeros esfuerzos estatales de apuntalamiento de la actividad en gran escala, decisión que surgió luego de la caída de la minería en 1986, cuando se derrumbó el mercado internacional del estaño, amenazando no sólo la lenta estabilización y reactivación productiva que se había generado en el país, como consecuencia de las medidas de estabilización de 1985, sino la viabilidad misma de la economía nacional, ya que la minería estatal de ese metal había sido el sostén fundamental del Presupuesto General de la Nación desde 1952.

Ante esta situación, la búsqueda gubernamental por revitalizar la economía y restaurar los equilibrios macroeconómicos en un escenario de amplia apertura, tuvo que prescindir del sector productivo tradicional y enfocarse

¹⁹ *Más o menos desde 1990 se inició la producción del girasol como cultivo de invierno (Vilar y Kupfer, 1995). En esos primeros años los productos procesados del girasol (sobre todo aceite comestible) se dirigieron casi exclusivamente al mercado interno, de ahí que no figuran exportaciones de este tipo de productos, sino a fines de la siguiente etapa.*

²⁰ *Habría que agregar la firma del AAP.CE 22 con Chile, en 1993. Originalmente este acuerdo ya establecía rebajas arancelarias del 100 por ciento por parte de Chile para algunos productos oleaginosos de procedencia boliviana, como el aceite refinado de soya y de girasol, y la torta de soya, aunque limitados por cuotas anuales.*

en nuevos sectores de potencial dinamismo. El sector oleaginoso aparecía como el más factible y promisorio en consideración a: a) su reciente desempeño productivo y exportador; b) las potencialidades de expansión que ofrecía la amplia frontera agrícola de los llanos del departamento de Santa Cruz, aunque con poca comunicación vial hasta esos momentos; y c) un mercado internacional de la soya que había comenzado a adquirir gran importancia, especialmente en los países desarrollados.

Esta visión fue compartida (sino inducida) por el Banco Mundial, organismo que junto al FMI (Fondo Monetario Internacional) había comenzado a jugar un rol decisivo en la definición de las políticas públicas, a partir de la adopción de las medidas de “ajuste estructural”. Es en este marco que, más o menos desde 1987, comenzó la gestación del proyecto *Low Lands* (Tierras Bajas) a ser financiado precisamente por el Banco Mundial; su diseño y aprobación tomó casi cinco años, y su importancia en el desarrollo del cultivo de la soya fue fundamental.

El cultivo y la exportación de la soya y de sus subproductos mejoraron su tendencia ascendente en esta primera fase, registrando incrementos sostenidos y tasas de crecimiento interanuales mayores que en el período inmediatamente anterior (ver Cuadros 6 y 7). Es evidente que esta etapa marca la plena inserción del complejo sojero en el mercado internacional, asimilándose irremisiblemente a su influencia. Este suceso, acontecido antes de la apertura del mercado de la CAN, fue posible porque la creciente demanda internacional del grano (en especial de los subproductos utilizados en la alimentación del ganado) volvió a generar una época de precios altos,

sobre todo entre 1987 y 1990, originando presiones e incentivos a los países que ya hubieran expresado alguna condición de competitividad para un desarrollo mayor de la producción.

Pero también desempeñaron un rol importante las políticas públicas que comenzaron a poner en práctica los gobiernos en apoyo a los sectores exportadores, entre las que sobresalen la devolución de los impuestos y algunos subsidios indirectos a través de las empresas estatales de servicios de transporte²¹. Por último, se debe destacar la ampliación de la frontera agrícola por el acceso temprano de algunos estratos de productores de soya a una nueva zona altamente productiva, donde más tarde se desarrollaría el proyecto “Tierras Bajas”²².

En términos de la importancia de los mercados externos en esta primera etapa, se debe destacar a Perú cuyo gobierno facilitó el ingreso de la soya boliviana aprobando facilidades arancelarias en favor de su importación²³.

²¹ *Kreidler et al (2004) también destaca el proyecto relacionado con el sistema de semillas, ejecutado entre 1984 y 1987, con apoyo de USAID, a través del programa PL-480. Este autor señala que el conjunto de las actividades desarrolladas en el marco de este proyecto dio como resultado la mejora en los índices de productividad.*

²² *Como ya se dijo, el cultivo de la soya se inició en la zona “Integrada”. Su desarrollo tuvo lugar principalmente en las tierras que anteriormente habían sido utilizadas en el cultivo de algodón (ya decadente para esos años). Muy rápidamente se llegó a un límite dentro de esa zona, al punto que para mediados de los años ochenta ya era imposible una mayor expansión de las plantaciones del grano, pues todos los terrenos accesibles y del tamaño requerido —aun los considerados poco aptos para la agricultura— ya estaban ocupados. Esto impulsó la búsqueda de nuevas tierras al Este del río Grande, área altamente productiva donde se comenzó a sembrar a partir de 1986, gracias a la conclusión del camino que vincula la ciudad de Santa Cruz con esa zona. Esta expansión permitió la adopción definitiva de las dos siembras anuales del cultivo de la soya.*

²³ *Según un reporte del MACA (1991), en 1990 el principal mercado de las exportaciones de soya fue Perú (40%), seguido de Brasil (25%) y Chile (20%).*

Cuadro 6

Superficie, producción y rendimiento de la soya en la primera etapa del “libre mercado”

Campaña	Superficie (en hectáreas)	Producción (en TM)	Rendimiento (toneladas por hectárea)
1985-86	63.158	141.573	1,84
1986-87	66.378	104.731	1,36
1987-88	80.000	134.000	1,35
1988-89	140.000	287.000	1,85
1989-90	143.372	232.743	1,49
1990-91	189.994	383.983	1,87
1991-92	217.600	334.879	1,82

Fuente: Cámara Agropecuaria del Oriente, *Números de Nuestra Tierra*, año 2005.

Nota: En este cuadro se ha sumado el área cultivada y la producción de las dos campañas anuales. Por tanto, los rendimientos para cada período son el promedio de ambas campañas.

Finalmente, es pertinente apuntar que esta etapa ya muestra una inserción internacional del sector sojero cualitativamente distinta a todo el período anterior a 1985, cuando primaba la exportación de aceite refinado de soya²⁴. A partir de la vigencia del “libre mercado”, esta inserción se basa en la materia prima (grano) y en sus subproductos con escaso valor agregado. Ciertamente, esta situación no significó que se hubiera dejado de producir el aceite refinado, sino que se limitó al mercado interno. Los datos del Cuadro 7 permiten sostener que la importancia cuantitativa de la venta externa de ese producto fue perdiéndose a medida que crecieron las exportaciones totales del complejo sojero.

²⁴ Según los registros oficiales del MACA, la exportación de grano de soya fue nula antes de 1986.

Cuadro 7
Exportaciones del “complejo soyero” en la primera etapa del “libre mercado”

Código	Producto	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
230400000	Torta de soya	12,3	4,9	7.039,3	17.626,6	8.232,5	14.684,8	25.967,8
1507100000	Aceite crudo de soya	0,2	0,2	2,4	S.D.	1.208,3	4.102,3	0,0
1507900000	Aceite refinado de soya	SD	SD	0,0	1.597,7	3.604,3	1.382,1	5.139,8
1201009000	Grano de soya	4,0	5,3	4.566,0	19.917,9	13.855,7	23.317,3	15.772,6
1208100000	Harina de soya	3,3	7,9	1,3	0,0	0,0	SD	9.946,4
	Total	19,8	18,3	11.609,0	39.142,2	26.900,8	43.486,5	56.826,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE).

SD: Sin datos.

La segunda etapa en el desarrollo de la soya, en el marco del modelo del “libre mercado”, se inició aproximadamente en 1993 y se prolongó hasta más o menos 1998, cuando se manifestaron los elementos que configuran su primera gran crisis. Como ya se dijo, el inicio de esta fase coincide con la plena vigencia de los dos acontecimientos clave del actual desarrollo del cultivo y de la exportación del grano y de sus derivados: el proyecto “Tierras Bajas” y la declaratoria de la CAN como zona de libre comercio. Por la decisiva importancia de estos eventos en el crecimiento del complejo sojero, vale la pena detenerse a explicarlos con algún detalle.

El área geográfica donde se enfocó el proyecto “Tierras Bajas del Este” (denominada zona de “Expansión B1” o simplemente de “Expansión”) comprende territorios ubicados en el tramo Pailón-Los Troncos, al este del Río Grande. Según Heijdra (1997), esta zona ya había sido objeto de una distribución especulativa de la tierra, entre fines de los años setenta y mediados de los ochenta, cuando supuestos agro-empresarios accedieron a terrenos fiscales al amparo de acciones de dudosa legalidad; por tanto, aunque sin mayor utilización, esa región ya tenía grandes propietarios. Pero también, para esa época, se habían asentado allí algunas comunidades de productores campesinos originarios y otros llegados de localidades alto-andinas en los primeros años de la década de los setenta, quienes disponían de pequeñas propiedades, explotadas básicamente con fines de subsistencia.

Cuando en 1985 concluyó la apertura del camino de tierra que conectó a la ciudad de Santa Cruz con la zona, se generó inmediatamente una inusitada oferta de esas

grandes propiedades a productores efectivos y potenciales que ya veían en ella la futura expansión de los cultivos de la soya en gran escala. Se presume que la venta de esos predios ocurrió en un tiempo breve y a precios algo bajos, debido —seguramente— a que quienes los obtuvieron con carácter gratuito del Estado tenían “necesidad” de monetizarlos. Al poco tiempo este mercado de tierras también abarcó las pequeñas propiedades de los campesinos.

De ese modo, a partir de 1985, la ampliación del cultivo de la soya sobrevino aceleradamente en la zona de “Expansión”, un área casi virgen (cubierta en gran medida por bosque originario) y plana (apta para la siembra en gran escala). Y es también así que surgieron los actuales “grandes” y “medianos” productores nacionales, aunque también fue en esas circunstancias que algunos grupos de menonita —quienes para esos años se habían multiplicado y habían decidido diversificarse geográficamente— también comenzaron a comprar tierras extensas. Heijdra (*op cit*) señala, además, que esa incursión no sólo se concretó con capital propio de los productores, sino que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) apoyaron la conformación de una línea de crédito para el desmonte de las nuevas tierras²⁵.

En este escenario se comenzó a ejecutar el proyecto “Tierras Bajas”²⁶, el que —según Heijdra (*op cit*)—

²⁵ Kreidler et al (*op cit*: 116) sólo señala al BID como fuente de financiamiento de este proyecto y sostiene que el crédito sirvió para que “los agricultores cruceños dupliquen la cantidad de tractores y cosechadoras”.

²⁶ El convenio entre el gobierno nacional y el Banco Mundial fue firmado en 1990, y su ratificación Congressional ocurrió ese mismo año. El proyecto fue aprobado para ser ejecutado en cinco años, con un presupuesto de 54,6 millones de dólares, de los cuales 35 millones debían ser aportados por el Banco a través de la AIF; 5,6 por la KFW de Alemania y 14 por el gobierno de Bolivia.

originalmente fue concebido por el gremio empresarial de los agricultores de la soya, en términos exclusivos de ampliación de las líneas de crédito que anteriormente habían estado a su disposición con recursos del BID y de la CAF. El sector entendía que con estos recursos se estaba financiando el desmonte (deforestación) y la construcción y la mejora de la infraestructura productiva (camino, almacenaje y comercialización) en la zona. Durante las negociaciones, el Banco Mundial no cuestionó este propósito, pero expresó su preocupación sobre las consecuencias ambientales y sociales (en todo caso, la propia normativa interna del Banco lo obligaba a considerar este aspecto para aprobar un proyecto de esa naturaleza en una región con las características señaladas). Por ello, la propuesta original del sector agro-empresarial fue convertida por el Banco en un *“Proyecto de Manejo de Recursos Naturales y Producción Agropecuaria”* (nombre oficial del Proyecto “Tierras Bajas del Este”). Asimismo, los alcances productivos fueron extendidos al trigo y los geográficos a todo el departamento de Santa Cruz, aunque su componente vial y de crédito se limitaba inicialmente a dos zonas específicas: de “Expansión B1” (o Tierras Bajas del Este, que comprende el área que está en el tramo Pailón-Los Troncos), y la de “Expansión B2” (al norte de San José de Chiquitos).

La ejecución del proyecto “Tierras Bajas del Este” (o simplemente “Tierras Bajas”) estuvo signada por una serie de dudas de todo orden, pero los cuestionamientos más duros estuvieron dirigidos al hecho de que en la práctica sirvió sobre todo para facilitar la ampliación irrestricta del cultivo de la soya en la zona de “Expansión”, pasando

por alto los recaudos que se habían definido para garantizar un manejo sostenible de los recursos naturales, y la protección y el respeto de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Incluso trascendió la sospecha de que los recursos financieros del componente crédito de este proyecto (57% del presupuesto total) se hubieran utilizado en gran medida en actividades de desmonte, desnaturalizando el diseño definido por el Banco Mundial.

La declaratoria de zona de libre comercio en la CAN, el otro acontecimiento trascendental, constituyó el complemento ideal del proceso acelerado de crecimiento del área de cultivo de la soya en Bolivia, obviamente incentivándolo, en especial en la zona de “Expansión”. Como se sabe, este paso de profundización de la integración andina supuso el levantamiento de las barreras arancelarias para todos los productos originarios de los países miembros. Si bien Perú rehusó ser partícipe de esta decisión, el mismo año, 1992, Bolivia logró establecer un acuerdo bilateral con ese país, con alcances cercanos a los de una zona de libre comercio. Sin embargo, en este acuerdo Perú decidió excluir de la liberalización total precisamente algunos productos del sector oleaginoso²⁷ (ver Cuadro 8).

Fueron estos dos hechos los que desataron el denominado *boom* de la soya en Bolivia, más o menos a partir de 1993, dando inicio a la segunda etapa de su desarrollo en el “libre mercado”. La disponibilidad abierta de tierras vírgenes y planas, relativamente baratas

²⁷ *En ese primer momento, Perú país mantuvo un gravamen residual de 8,5% para esos productos, porcentaje que fue reduciéndose entre 2001 y 2003 hasta llegar a cero a partir del año 2004. Empero, según Kreidler et al (op cit), ese país ha venido incumpliendo este acuerdo, ejerciendo medidas proteccionistas.*

y altamente productivas, aptas para la mecanización del cultivo, redundantes en una disminución de los costos de producción, más la apertura de un mercado “cautivo” de gran potencialidad, constituyeron los ingredientes ideales para detonar esa expansión explosiva del cultivo y de la exportación del grano en el país.

Cuadro 8

El cultivo de la soya en la segunda etapa del “libre mercado”

Campaña	Superficie (en hectáreas)	Producción (en TM)	Rendimiento (Tn/Ha)
1992-93	209.095	482.815	1,94
1993-94	316.456	709.892	2,03
1994-95	428.326	886.573	1,86
1995-96	463.243	861.636	1,83
1996-97	527.450	1.037.798	1,96
1997-98	580.650	1.070.522	1,74
1998-99	629.755	9.742.50	1,55

Fuente: Cámara Agropecuaria del Oriente, “Números de Nuestra Tierra”, año 2005.

Nota: En este cuadro se han sumado las áreas cultivadas y la producción de las dos campañas anuales. Por tanto, los rendimientos de cada período son el promedio de ambas campañas.

Este *boom* se reflejó en el afianzamiento del complejo sojero y en la consolidación del complejo oleaginoso, pues el área cultivada y la producción de soya registraron en esta etapa las tasas de crecimiento interanuales más altas de toda su historia (Cuadro 8). Similar y hasta mejor situación se registró para el valor de las exportaciones, según se puede apreciar en el Cuadro 9. Del mismo modo, el cultivo y el procesamiento del

girasol alcanzó su máximo desarrollo (en 1997 se cultivó la cifra récord de 143 mil hectáreas, es decir, 14 veces más que 10 años atrás).

No obstante, este *boom* no fue ajeno al comportamiento de los precios internacionales de la soya de ese período, pues mientras entre 1990 y 1992 oscilaron entre 229 y 221 dólares por tonelada métrica (TM), entre 1993 y 1997 siempre estuvieron por encima de 240 dólares. Incluso en el último año de esa serie llegó casi a 300 dólares, para comenzar a declinar bruscamente a partir de 1998. En el ámbito internacional, tampoco se debe hacer abstracción de la vigencia del Acuerdo para la Conformación de una Zona de Libre Comercio entre Bolivia y el Mercosur, situación que tuvo influencia en el surgimiento de un comercio creciente de productos oleaginosos entre ambas partes —en especial de exportaciones bolivianas hacia el bloque— tal como se verá más adelante. Por último, no fue menor la influencia de las reformas estatales de “segunda generación” aprobadas en esos años (no sólo para el comportamiento del complejo sojero de esa etapa, sino de su desarrollo posterior en general) y de las políticas públicas de promoción específica de las exportaciones (no tradicionales, en especial).

En términos cualitativos, esta segunda etapa representó la manifestación de ciertos acontecimientos que comenzaron a definir las características y la orientación futura del complejo oleaginoso y del complejo sojero boliviano. A continuación se señalan los más notables:

Cuadro 9
Exportaciones del “complejo oleaginoso” en la segunda etapa del “libre mercado”
(en miles de dólares estadounidenses)

Producto	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Torta de soya	23.537,4	30.882,3	38.507,4	78.161,0	112.131,3	100.758,2
Aceite crudo de soya	1.102,1	8.951,9	18.916,1	24.395,5	32.787,3	47.565,8
Aceite refinado de soya	4.556,0	11.499,0	15.762,7	15.088,8	22.258,9	21.095,4
Grano de soya	18.182,3	43.174,3	46.716,2	64.794,4	61.505,0	46.651,3
Harina de soya	26.754,6	23.998,4	22.133,5	18.155,0	13.724,2	14.960,3
Aceite crudo de girasol	0,0	0,0	219,5	0,0	2.490,6	2.165,7
Aceites refinados mezclados de soya y girasol	0,0	0,0	0,0	0,0	53,7	9.045,9
Aceite refinado de girasol	200,1	1.110,6	577,5	1.009,8	1.648,3	1.660,3
Total	74.332,5	119.616,4	142.832,9	201.604,5	246.599,2	243.903,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE).

- a) *La producción en gran escala y la mecanización del cultivo.* Concomitante con la amplia disponibilidad de tierras en la nueva zona de producción, surgió la gran producción, entendiéndose por tal el cultivo en áreas extensas de hasta más de mil hectáreas continuas. A la par, este mismo rasgo comenzó a demandar y a facilitar la adopción de tecnología mecanizada en todo el proceso productivo de la soya, circunstancia que obviamente sólo podía ser cubierta por una capacidad de inversión significativa, por lo usual al alcance de inversores extranjeros. A partir de esos factores, desde esos años se suscitó una serie de consecuencias en varios ámbitos de la actividad soyera en Bolivia, entre las que se debe destacar: una nueva categorización respecto al tamaño de las tierras de los productores, la participación creciente de productores brasileños en el cultivo de la soya, la profundización de la diferenciación económica entre los productores y la tendencia de una menor absorción de empleo en el subsector agrícola.
- b) *La introducción de la técnica de la "siembra directa".* Esta técnica ya había estado aplicándose en otros grandes países productores de soya, como Argentina y Paraguay, y tuvo una rápida difusión en Bolivia en esa segunda etapa y más aún en los siguientes años, en especial entre los "medianos" y "grandes" productores. Empero, más allá de la polémica que genera respecto a su real o supuesta condición conservacionista,

es innegable que esa práctica ha estado asociada al crecimiento inusitado del uso de herbicidas (particularmente el célebre glifosato) y —al igual que en otros países— ha sido un antecedente decisivo de la introducción de la SGM.

- c) *La ampliación de la participación de pequeños productores nacionales.* Los “colonizadores” (pequeños productores campesinos de origen alto-andino) prácticamente no habían sido partícipes de la producción agrícola de soya cuando ésta se cultivaba exclusivamente en la zona “Integrada”. Es en el marco del *boom* que su participación crece, muy probablemente por la mayor rentabilidad del cultivo y ante el desincentivo ocasionado por la liberalización comercial sobre la producción agrícola tradicional²⁸.
- d) *La incursión del capital transnacional.* Según información del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión de Bolivia, citada por Montenegro y Guzmán (2000), la Inversión Extranjera Directa (IED) en el sector agropecuario y agroindustrial en el país creció en el período 1993-1996 (cuando representó entre 16 y 18 por ciento de la IED total), pero se redujo en los años 1997-1998 (cuando representó 3 y 1,8 por ciento respectivamente de la IED total). Esta irrupción se manifestó en la construcción de la mayor parte de la infraestructura de acopio, almacenamiento

²⁸ De acuerdo a Pérez (2004) fue precisamente a comienzos de la década de los años noventa cuando se comenzó a sentir el impacto de la apertura comercial en la agricultura campesina en general de Bolivia.

y procesamiento que dispone ahora el complejo oleaginoso. Es probable que esta inversión se hubiera originado en la Ley de Inversiones aprobada en 1990 y en las perspectivas de un crecimiento sostenido de la actividad sojera, que —al parecer— fueron sobredimensionadas ya que esa capacidad instalada en ningún momento ha sido utilizada a plenitud, situación que explicaría también la drástica reducción de la IED en el sector sojero en los últimos años.

- e) *Los cambios en la composición del menú de exportaciones del complejo sojero.* Esto se tradujo en la pérdida de importancia cuantitativa de algunos subproductos y la emergencia de otros, determinando transformaciones en el valor de las exportaciones globales. Una revisión individual del menú de exportaciones de esa etapa (Cuadro 9) deja ver que el producto “estrella” poco a poco llegó a ser, de lejos, la torta de soya, desplazando de ese sitio a la harina de soya. Este último fue reduciéndose gradualmente hasta llegar a algo más de la mitad del valor que tuvo el año 1993. Para fines de ese período el segundo producto en importancia llegó a ser el aceite crudo, cuyo crecimiento fue también extraordinario. La exportación de grano de soya siguió creciendo, pero a una tasa lenta, pues en todo el período apenas duplicó su valor inicial. También resulta interesante notar que el valor de las exportaciones del aceite refinado de soya se multiplicó por cuatro en este primer momento, aunque su peso

relativo en el conjunto de las ventas externas apenas representó un 8% en 1998, superando sólo en dos puntos porcentuales el peso que tenía en 1993. Este último apunte es muy importante, por cuanto —junto con el comportamiento del resto de los productos— refleja la naturaleza esencialmente primaria de la inserción del complejo sojero boliviano en el mercado externo.

- f) *Los cambios en el destino de las exportaciones del complejo sojero.* Aunque desde el primer momento de la segunda etapa las ventas al exterior de la soya y de sus derivados se concentraron en el mercado de la CAN (incluyendo Perú, a pesar de las restricciones arancelarias que este país impuso a ciertos productos oleaginosos de Bolivia), más o menos a partir de 1997 estas exportaciones fueron cobrando importancia en otros mercados como el Mercosur, Chile y hasta Estados Unidos.

La tercera etapa del desarrollo de la actividad sojera se inició más o menos en 1998, cuando comenzó a sumirse en la peor de sus crisis debido a las repercusiones directas de la caída del precio internacional del producto, a factores climáticos y a las primeras consecuencias drásticas de la práctica del monocultivo²⁹.

²⁹ *Los estudios que promueven el complejo oleaginoso mencionan la recurrencia de estos fenómenos climáticos entre 1998 y 2001 como causa importante de la crisis, pero omiten mencionar lo que destaca el “Informe Temático sobre Desarrollo Humano. La economía más allá del gas” de 2005, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): que entre 1998 y 2002 (tomando datos de la propia Anapo) el rendimiento de la producción de soya en la zona de Pailón, considerada el “corazón” de la actividad sojera en la etapa del boom, había bajado de 2,0 Tn/Ha a*

La debacle de los precios se originó, por una parte, en el elevado *stock* registrado en las principales economías importadoras del producto (lo que determinó una caída de la demanda mundial) y, por otra, en una mayor oferta mundial —generada en una mejora de la productividad y en una reducción de los costos de producción— de los principales países productores (Ministerio de Economía de Argentina, *op cit*). El resultado inevitable de la concurrencia simultánea de estos factores fue el descenso de los precios internacionales del grano hasta niveles que no tienen parangón con otra situación de esa naturaleza. Después de caer el precio de manera brusca a 224 dólares por TM promedio en 1998, al año siguiente se desplomó a 176 dólares por TM, el más bajo de las dos décadas anteriores, para iniciar una lenta recuperación en 2000 y llegar recién en 2003 a casi 250 dólares por TM, aliviando la crisis.

Esta situación se constituyó en un fuerte desincentivo a la producción y a la exportación del complejo sojero boliviano, desatando además una serie de consecuencias económicas en el departamento de Santa Cruz y en el país, como la peligrosa mora en el sistema bancario nacional³⁰ y el apoyo financiero del Estado al sector sojero a través de programas de reactivación económica, con garantías públicas y fiscales³¹.

1,4 Tn/Ha, no sólo por los fenómenos climáticos, sino básicamente por las consecuencias del monocultivo.

³⁰ *Montenegro y Guzmán (2000) sostienen que el estancamiento del sector productivo de la soya (y de otros productos agrícolas de la economía cruceña) de esos años influyó decisivamente en el incremento del índice de mora bancaria de 3 a 12 por ciento, entre noviembre de 1998 y junio de 1999.*

³¹ *No obstante, es importante anotar que los efectos de la caída de los precios internacionales en esos años parece haber tenido mucho menos importancia en los otros países sudamericanos productores de soya, pues en los análisis realizados por autores de esas naciones no se encuentran referencias de tanta gravedad como las descritas para Bolivia. Por tanto, es posible que*

Cuadro 10

El cultivo de la soya en la tercera etapa del “libre mercado”

Campaña	Superficie (en hectáreas)	Producción (en TM)	Rendimiento* (Tn/Ha)
1999-00	580.300	1.231.560	2,18
2000-01	555.866	834.486	2,03
2001-02	655.975	1.298.320	1,90
2002-03	653.220	1.550.800	2,34
2003-04(p)	890.000	1.670.000	1,78

Fuente: Cámara Agropecuaria del Oriente, “Números de Nuestra Tierra”, año 2005.

Nota: En este cuadro se han sumado las áreas cultivadas y la producción de las dos campañas anuales. Por tanto, los rendimientos para cada período son el promedio de ambas campañas.

El Cuadro 10 refleja esta crisis especialmente en lo que respecta al área cultivada. Así, después de haber llegado a un máximo de extensión de su historia previa en el año agrícola 1997-1998, en los siguientes se presentó una contracción neta, aunque contrarrestada por los relativos altos rendimientos del cultivo y, por consiguiente, un incremento de la producción. Estos rendimientos probablemente se debieron a la masificación de la “siembra directa” y al inicio del cultivo de SGM³², aunque no debe perderse de vista que en esos años se presentó la apertura de nuevas áreas de expansión, al margen de la ocurrida a mediados de la década de los años noventa.

la crisis en el caso boliviano baya estado profundizada por otros factores “internos” del propio complejo sojero o de la economía nacional.

³² *El cultivo masivo de este producto ocurrió mucho antes de que se otorgara el permiso oficial para su experimentación en 2004.*

Estas nuevas zonas (o más propiamente sub-zonas) son consideradas en la actualidad las “mejores” de todas por sus altos rendimientos y es donde se escenifica el segundo *boom* de la producción de la soya; se trata de áreas que están en el norte de la antigua zona “Integrada”, y entre el norte y el extremo este de la zona de “Expansión”, la cual, a esas alturas, casi había llegado a su límite de aprovechamiento territorial y ya mostraba profundos y graves signos de agotamiento productivo.

La información del Cuadro 10 refleja también, de forma elocuente, la superación de la crisis, pues el área cultivada volvió a incrementarse de modo sustancial en la temporada 2003-2004.

En el ámbito de las exportaciones, el Cuadro 11 evidencia fielmente la crisis y la recuperación del complejo oleaginoso a fines de la tercera etapa. Muestra además cómo las oleaginosas se acentúan en el menú de exportaciones, algo que ya fue característico de la segunda etapa, pues mientras en 1993 los productos y subproductos exportados llegaban a cinco, en 2004 subieron a nueve, incorporándose plenamente los subproductos del girasol y las mezclas de éste con la soya, aunque la primacía siempre correspondió y corresponde a la soya y sus derivados.

Empero, es también evidente que esta última etapa marca un cambio positivo en la característica del modelo agroexportador, pues algunos productos con valor agregado tienen dominio en el valor total de las exportaciones, aunque mientras el producto primario (el grano) perdía importancia también lo hacía el subproducto de mayor valor agregado (el aceite refinado). El peso relativo de la

Cuadro 11
Exportaciones del complejo oleaginoso en la tercera etapa del “libre mercado”
(en miles de dólares estadounidenses)

Producto	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Torta de soya	108.789,2	141.713,2	185.473,7	206.810,1	215.888,1	259.967,3
Aceite crudo de soya	44.676,3	58.116,8	58.208,6	60.901,1	96.565,7	102.697,5
Aceite refinado de soya	14.376,0	12.467,3	16.143,1	28.737,5	17.265,8	22.436,9
Grano de soya	40.090,6	46.358,8	1.612,5	5.783,6	25.459,9	22.918,1
Harina de soya	14.851,1	40.414,0	13.575,3	16.315,9	14.577,7	15.376,1
Aceite crudo de girasol	7.775,2	6.654,9	13.647,2	12.550,6	8.316,2	10.661,1
Aceites refinados mezclados de soya y girasol	22.520,1	24.230,5	14.497,7	9.489,4	5.475,0	8.505,7
Aceite refinado de girasol	1.717,0	1.495,1	5.899,1	4.726,2	2.794,7	2.635,8
Total	254.795,5	331.450,5	309.057,2	345.314,4	386.343,0	445.198,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE).

torta y el aceite crudo de soya creció de manera notable en un período relativamente corto, ya que mientras en 1999 el valor de la exportación de torta de soya representaba 43% del total, en 2004 subió a 58%; en similar período, el aceite crudo subió de 18 a 23 por ciento. Por el contrario, el significado relativo de todos los aceites refinados (de soya y/o girasol) bajó de 15 a 8 por ciento en ese mismo lapso.

Lo que resta saber es si estos cambios serán sostenibles o circunstanciales; como se explica en una Sección ulterior, parecen estar fuertemente influidos por el comportamiento de los precios internacionales de transacción y, en alguna medida, por las restricciones o facilidades que imponen los países de destino a uno u otro producto del complejo sojero boliviano.

Actores y procesos principales del complejo sojero boliviano

Los múltiples estudios que han sido realizados en los últimos años con relación al complejo sojero boliviano, prácticamente repiten al unísono la descripción de la cadena productiva que estaría presente en él. Estas descripciones son estáticas, en el sentido de que se limitan a identificar subsectores, componentes, actores y flujos, pero son totalmente parcos a la hora de analizar las relaciones (complementarias, contradictorias o hasta conflictivas) que pudieran establecerse entre esos actores, entre los factores (económicos, sociales y hasta étnicos) que condicionan esas relaciones, y los resultados (no necesariamente sinérgicos) que emergen de esos procesos. Al contrario, estos estudios, en general, ponen de relieve el funcionamiento

armónico que caracterizaría el funcionamiento de esta cadena, en especial desde la firma del Acuerdo Boliviano de Competitividad de la Cadena Oleaginoso (promovido por el gobierno nacional), en 2002, mediante el cual los sectores privado y público se imponen “mejorar la productividad y competitividad de la cadena oleaginoso con miras al fortalecimiento de la producción nacional, a una mayor integración de los eslabones de la misma y a la consolidación y ampliación de los mercados externos”. Sobre esta base, los promotores privados del complejo sojero se concentran más bien en planteamientos destinados a perfeccionar y optimizar el funcionamiento de la cadena productiva³³, de cara al desafío de un mejoramiento de la producción y de las exportaciones oleaginosas en el país, ya que —desde su perspectiva— las tendencias de crecimiento de la demanda internacional y de las supuestas potencialidades productivas de gran parte de las tierras bajas del departamento de Santa Cruz, aconsejan el impulso de ese mejoramiento.

Por lo mismo, en este estudio se ha considerado útil trascender de las descripciones estáticas del funcionamiento de la cadena productiva, para intentar profundizar en un análisis de relaciones y procesos concurrentes entre los diversos actores que participan en ella. Para este propósito se han seleccionado aquellas relaciones y procesos que son considerados relevantes en la caracterización de la actual actividad productora y transformadora de la soya en el país.

³³ *No obstante, algunos de estos autores como Kreidler et al (op cit) hacen notar que en la práctica este Acuerdo de Competitividad se habría quedado en meros enunciados o en expresiones de deseos de lo que se debía realizar.*

*Los productores agrícolas según
su nacionalidad y su participación
en el cultivo de la soya*

Los estudios referidos —y obviamente los mismos gremios empresariales— reconocen la participación actual de cinco grupos de productores de soya, según su nacionalidad, y la importancia de la superficie de sus cultivos en el total nacional. Se trata de los productores nacionales, los menonita, los japoneses, los brasileños y otros extranjeros (entre los que destacan los rusos, pero con una creciente participación de argentinos y colombianos en los últimos años). Esta estructura tiene un origen complejo, no es resultado únicamente de las políticas públicas de inmigración externa e interna, promovidas activamente después de la Revolución Nacional de 1952, sino también de procesos e intereses económicos y políticos dentro y fuera del país, en especial desde que el complejo sojero se ha insertado plenamente en el comercio internacional. Por otro lado, esta estructura puede ser también explicativa de algunos acontecimientos contemporáneos relativos a las demandas y a las reivindicaciones políticas y económicas regionales y sectoriales enarboladas por organizaciones cívicas y gremiales de la región. Por último, seguramente conlleva algunas tendencias inherentes a su conformación y —como consecuencia— a la posibilidad de cambios respecto a la propiedad o el acceso a la tierra, a las tecnologías productivas, al medio ambiente e, incluso, al control mismo del complejo sojero de Bolivia.

Sin duda, la importancia y la amplitud de los temas que comprende el análisis de la estructura de los grupos productivos de la soya, ameritaría la realización de uno o

varios estudios específicos. No siendo propósito de este trabajo el abordaje de semejante desafío, de todos modos se ha visto necesario plantear por lo menos algunas referencias analíticas al respecto.

En los Cuadros 12 y 13 se han consignado datos sobre la participación de los grupos de productores en el total del área cultivada de soya, en un período que se remonta a 1980, pero que se detiene en 2002, debido a la imposibilidad de acceder a datos posteriores a ese año. A pesar de esta limitación, estos Cuadros son bastante representativos del desarrollo de esta estructura y de su actual situación, por cuanto también dejan ver la intervención de estos grupos en ambas campañas anuales (invierno y verano) o sólo en la segunda.

Considerando las mismas etapas concebidas para explicar el desarrollo del complejo sojero, se puede encontrar que en la etapa 1980-1985 la primacía siempre la tuvieron los productores menonita, detentando casi invariablemente más del 50% del área total cultivada de soya en el país. Destaca además el incremento absoluto del área cultivada a cargo de este grupo en un período de crisis económica generalizada, cuando los productores nacionales más bien redujeron su participación en términos absolutos y relativos. Resalta también el aumento de la participación del grupo de productores japoneses y la incursión (en apariencia eventual) de varios otros productores de origen extranjero, entre los que ya sobresalían los brasileños. Por tanto, es gracias a los productores no nacionales que el área cultivada de la soya registró un crecimiento sostenido en pleno período de la hiperinflación.

Cuadro 12
Evolución de la superficie sembrada con soya de verano,
según nacionalidad de productor
(en miles de hectáreas y porcentajes)

Productor	1980-81	1983-84	1985-86	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02
Menomita	11,8	28,9	29,9	61,9	63,9	73,5	87,2	90,4	103,5	121,5	141,8	123,1	136,5	142,3	138,6	120,3	117,3
%	47,4	67,1	59,4	56,5	45,0	49,0	52,9	51,5	42,8	36,8	36,3	28,5	27,9	28,0	28,2	24,5	24,2
Japoneses	3,1	5,3	9,2	13,2	12,5	12,0	13,7	9,8	27,7	32,7	27,9	34,5	38,8	37,8	32,6	38,0	32,6
%	12,3	12,3	18,3	12,0	8,8	8,0	8,3	5,6	11,4	9,9	7,1	8,0	7,9	7,4	6,6	7,7	6,7
Nacionales	10,1	8,9	8,4	34,7	65,1	63,0	59,4	67,7	86,8	108,2	104,2	130,8	123,4	131,9	132,0	151,6	152,3
%	40,3	20,6	16,8	31,6	45,9	42,0	36,0	38,5	35,8	32,8	26,7	30,2	25,2	25,9	26,9	30,9	31,5
Brasileños	0	0	0	0	0	0	0	2,5	19,1	64,8	104,6	136,1	174,5	166,7	156,9	150,5	149,2
%	0	0	0	0	0	0	0	1,4	7,9	19,6	26,8	31,4	35,6	32,7	31,9	30,7	30,8
Otros	0	0	2,8	0	0,4	1,5	4,5	5,2	5,0	2,8	11,8	8,7	16,8	30,4	31,4	30,1	32,6
%	0	0	5,5	0	0,3	1,0	2,7	3,0	2,1	0,8	3,0	2,0	3,4	6,0	6,4	6,1	6,7
Total	25,0	43,1	50,4	109,8	142,2	150,0	164,8	174,4	242,1	330,0	390,3	433,2	490,0	509,0	491,5	490,5	484,0

Fuente: 1983-84: Pacheco (1996) con base en Thiele.

1985-1989: Vilar y Kupfer (1995), basado en Thiele y Niñez.

1989-2002: Anapo, Unidad de Servicios y Comunicaciones.

Nota: Hasta 1992, en la categoría "Otros" figuraban los brasileños, rusos, finlandeses e hindúes, con predominancia de los primeros. A partir de ese año, en esa categoría sólo se cuentan a los últimos.

Cuadro 13

Evolución de la superficie sembrada con soya, según nacionalidad de productor

(en miles de hectáreas y porcentajes)

Productor	1980-81	1983-84	1985-86	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02
Menonita	11,8	28,9	29,9	61,9	63,9	75,6	89,3	92,8	104,7	123,3	142,0	124,9	137,1	142,9	139,3	120,9	118,7
%	47,4	67,1	59,4	56,5	45,0	38,8	46,4	38,6	31,6	31,3	29,9	23,9	22,8	22,8	22,9	19,0	18,6
Japoneses	3,1	5,3	9,2	13,2	12,5	24,9	18,9	23,0	50,7	45,7	39,8	51,8	56,6	51,5	42,2	56,0	49,4
%	12,3	12,3	18,3	12,0	8,8	12,8	9,8	9,6	15,3	11,6	8,4	9,9	9,4	8,2	6,9	8,8	7,7
Nacionales	10,1	8,9	8,4	34,7	65,1	92,3	78,0	114,5	145,8	152,5	154,2	170,5	172,4	185,6	181,3	222,1	238,5
%	40,3	20,6	16,8	31,6	45,7	47,3	40,5	47,6	44,0	38,7	32,5	32,6	28,7	29,6	29,8	34,9	37,3
Brasileños	0	0	0	0	0	0	0	2,5	20,8	64,8	114,9	163,3	211,1	209,0	205,5	196,4	188,1
%	0	0	0	0	0	0	0	1,0	6,3	16,5	24,2	31,2	35,2	33,4	33,8	30,9	29,4
Otros	0	0	2,8	0	0,4	2,2	6,2	7,9	9,1	7,2	23,8	12,7	22,8	37,1	39,5	40,1	44,6
%	0	0	5,5	0	0,3	1,1	3,2	3,3	2,7	1,8	5,0	2,4	3,8	5,9	6,5	6,3	7,0
Total	25,0	43,1	50,4	109,8	142,0	195,0	192,4	240,7	331,1	393,5	474,7	523,2	600,0	626,1	607,8	635,5	639,3

Fuente: 1983-1984: Pacheco (1996) con base en Thiele.

1985-1989: Vitar y Kupfer (1995), basado en Thiele y Niñez.

1989-2002: Anapo, Unidad de Servicios y Comunicaciones.

Notas: Hasta 1992, en la categoría "Otros" figuraban los brasileños, rusos, finlandeses e hindúes, con predominancia de los primeros. A partir de ese año, en esa categoría sólo se cuentan a los últimos.

Desde la temporada 1990-1991 se consideran las siembras de verano e invierno.

Vilar y Kupfer (1992) explican este comportamiento a partir de la capacidad de resistencia a períodos adversos relativamente largos que caracteriza a los productores en pequeña escala, quienes absorben los impactos negativos a través de la intensificación del uso de la fuerza de trabajo familiar. Este razonamiento parece ser acertado porque en esos años los menonita y japoneses producían esencialmente en predios pequeños, con empleo fundamental de fuerza de trabajo familiar; mientras que los productores nacionales eran mayormente empresariales (a pesar del tamaño algo reducido de sus predios en comparación con los que explotan ahora), que ya utilizaban maquinaria en ciertas tareas del cultivo y recurrían a la fuerza de trabajo asalariada.

La etapa inmediata a la crisis inflacionaria, y la primera de la era del “libre mercado” (1986-1992), se caracterizó por un repunte notable de la participación de los productores nacionales en el área cultivada y una disminución relativa de participación de los menonita, hasta el punto que en dos temporadas —aunque levemente— éstos fueron rebasados por los nacionales. No obstante, a diferencia de los últimos, los menonita nunca dejaron de aumentar el área cultivada.

En esta etapa los nacionales ya practicaban las dos siembras anuales y muchos comenzaron a cultivar en predios de la nueva zona de “Expansión”, lo que podría explicar su espectacular repunte productivo de esos años. Vilar y Kupfer (*op cit*) también sostienen que a finales de la década de los años ochenta llegaron al país los primeros grandes productores brasileños, aunque no para cultivar en tierras propias, sino en asociación con grandes

productores locales. Por tanto, es también posible que esta situación hubiera significado una mayor capacidad de inversión de algunos “grandes” y “medianos” productores nacionales. En cambio, los índices relativamente bajos de crecimiento de cultivos de los productores menonita, en este mismo período, pudo deberse, por una parte, a que este grupo nunca asimiló de forma sostenida la práctica de la siembra de invierno³⁴ y, por otra, a que en gran medida seguían produciendo en sus antiguos asentamientos, con pocas posibilidades de expansión física. Los japoneses también incrementaron su participación en el área cultivada, pero no de manera persistente, sino en una trayectoria con altibajos, muy parecida a la de los productores nacionales.

La etapa del *boom* sojero (1993-1998) es al mismo tiempo la de los cambios más notables e importantes de la estructura de participación de los grupos de productores en el área cultivada de la soya. En primer lugar, destaca la incursión súbita pero aceleradamente creciente de los brasileños, quienes llegaron en mayor cantidad que unos años antes y ya no para repetir su condición de socios, sino para dedicarse abierta y de forma directa a la producción del grano. En el lapso de seis años, la participación de este grupo pasó de 1 a 35 por ciento del área total cultivada (considerando campañas de verano e invierno), básicamente en terrenos de las zonas “Integrada” y de

³⁴ *En los primeros años de adopción de la doble siembra anual, la mayor parte de la cosecha de invierno se dedicaba a la producción de semilla de soya. Debido a que las áreas más aptas para esta producción se encuentran en la zona “Integrada”, dicha siembra ha estado a cargo sobre todo de los productores japoneses. Los menonita —probablemente porque no se establecieron mucho en esa zona— prefirieron utilizar sus predios en invierno en haciendo énfasis en los cultivos de trigo.*

“Expansión”, superando en 1998 a todos los demás grupos; en consecuencia, la expansión del cultivo de la soya en ese período se debió en gran medida a los brasileños. En segundo lugar, debe mencionarse la reducción gradual de la participación porcentual de los menonita, quienes además, por primera vez en la historia del desarrollo del cultivo de la soya, comenzaron a disminuir su área cultivada en términos absolutos. En tercer lugar, resalta el crecimiento significativo (aunque errático) de la participación de los “Otros” productores extranjeros, donde el inicial predominio cuantitativo de los rusos decreció por la llegada de una mayor cantidad de argentinos, colombianos y hasta hindúes. En esta fase, la participación porcentual de los japoneses también fue menor, aunque casi doblaron su área de plantación. Finalmente, llama también la atención el comportamiento del grupo de productores nacionales, porque además de que su participación relativa declina, el aumento de la extensión de sus cultivos, en términos absolutos, fue moderado; estos datos desmienten la idea más o menos extendida de que fueron ellos los protagonistas centrales del *boom*.

Como se sabe, esta etapa se desarrolló con la creciente incursión del cultivo en la nueva zona de “Expansión”, por lo que comenzó a involucrar a pequeños productores campesinos de origen alto-andino (“colonizadores”) y a algunos originarios de la región, quienes ya se habían asentado en el lugar y en sus cercanías, mucho antes de su apertura a la producción comercial, aunque la participación de este tipo de productores en el cultivo de la soya también fue en aumento en esos años, en la antigua zona “Integrada”. Urioste (2001) señala que en

este período también creció sustantivamente el asentamiento de colonias (antiguas y nuevas) de productores menonita en la nueva zona³⁵, pero ya no en su condición de extranjeros invitados por el Estado (con derecho a la recepción gratuita de tierras fiscales), sino comprándolas a privados, sin otro límite que su decisión y disponibilidad de recursos financieros. Esta nueva situación obliga a dejar de pensar en el típico productor menonita, con predios no mayores a 50 hectáreas, produciendo con tecnología rústica y a escala familiar; el *boom* de la soya dio lugar a un productor menonita más bien en correspondencia con las características del “mediano” productor, definidas por la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas (Anapo), incluyendo la contratación de fuerza de trabajo zonal proveniente de las comunidades (campesinos con poca tierra y/o incluso “pequeños” sojeros).

La última etapa (1999-2004), la de la crisis y de su posterior recuperación, en esencia no modifica la estructura de participación de los grupos de productores que se había configurado en la anterior. No obstante, algunos cambios que destacan podrían ser indicativos de algunos sucesos del próximo futuro, por lo que vale la pena registrarlos y analizarlos. Como indican los Cuadros 12 y 13, en plena crisis los productores nacionales incrementaron el área

³⁵ *Según la información obtenida por este autor, los primeros asentamientos de estos productores en esa nueva zona se iniciaron a mediados de la década de los años ochenta. A partir de entonces, su crecimiento fue acelerado con el traslado de colonias antiguas y la llegada de nuevas provenientes de Paraguay. En 1997 ya sumaban 11 mil personas (cerca del 30% del total de la población menonita en Bolivia) en el municipio de Pailón. Por otro lado, informantes testimoniales sostienen que para establecerse en esa nueva zona, los menonita compraron tierras de dudosa legalidad a los grandes propietarios, pero también a los pequeños productores alto-andinos asentados allí desde unos años antes.*

cultivada de soya (de verano y de invierno), pasando a liderarla en términos relativos; comportamiento similar adoptó el grupo de “Otros extranjeros”; en cambio, los demás grupos redujeron su participación absoluta y relativa.

No existen explicaciones empíricas respecto al comportamiento de los grupos de productores nacionales y de “Otros extranjeros”, quienes adoptaron en teoría una decisión económicamente irracional al incrementar sus áreas de cultivo en un período de contracción de los precios. Esta determinación contrasta incluso con la idea generalizada que se transmitió en aquellos momentos en sentido de que todo el sector sojero (en especial los productores nacionales) estaba en quiebra, arrastrando consigo a la economía regional y aun a la nacional. Es posible que un segmento importante de productores “grandes” y “medianos” de todos los grupos —ante los altamente expectables resultados económicos que obtuvieron en 1997— hubiera decidido apostar “todo” a una expansión desmesurada de sus cultivos (obviamente contando con sus instancias de apoyo financiero) en 1998, pensando en una repetición de las condiciones del año anterior (cuando en realidad comenzó a bajar bruscamente el precio de la soya) y repitiendo esta apuesta en un siguiente año (pensando en una recuperación de las pérdidas del anterior), pero encontrándose con un precio del producto aún más bajo. Por tanto, es lógico que las mayores repercusiones de la crisis se hubieran dirigido con mayor fuerza a esta fracción de los productores, con todos sus efectos colaterales; y también es posible que en el plano público la crisis se la hubiera medido fundamentalmente a través de sus consecuencias en ese estrato.

Empero, es también posible que otro segmento de “grandes” y “medianos” productores de los grupos nacionales y de los “Otros extranjeros”³⁶ (quienes habrían sufrido menos efectos de la crisis por no haber apostado a la expansión desmedida y/o habrían tenido un mayor respaldo financiero propio o de terceros) hubiera decidido enfrentar la situación ampliando más bien el área cultivada e incrementando el volumen de su producción. Esta medida habría tenido el respaldo de dos factores adicionales: la incorporación de nuevas tierras de alta fertilidad inicial a un costo relativamente bajo³⁷ y el déficit de oferta de soya en grano a causa del retiro del segmento de productores en absoluta quiebra. Obviamente la determinación de este estrato de productores se tradujo en una expansión del área cultivada.

Es posible que una parte de esa expansión del área cultivada en esta etapa se hubiera debido al aporte de los “pequeños” productores. Como ya se ha dicho, ellos tienen mayor capacidad de resistencia ante circunstancias críticas, por la relativa facilidad de cargarlas, durante varios años, al costo de su fuerza de trabajo familiar. Esta ventaja, más el déficit de oferta del grano de soya (e incluso la posibilidad de adquirir nuevas tierras más baratas), pudo haber inducido por lo menos a una parte de los productores campesinos a incrementar sus áreas de cultivo en esta etapa.

³⁶ *En 2001 estos productores llegaron a igualar a los japoneses en la proporción de su participación en el área total cultivada.*

³⁷ *Incluso es posible que el precio de la tierra no desmontada hubiera bajado en esa coyuntura crítica, favoreciendo la adquisición de nuevos predios para aquellos productores con disponibilidad insuficiente.*

La mejor prueba de la existencia de esta lógica productiva de un estrato conformado por “grandes” y “medianos”, y “pequeños” productores, en ese corto período crítico de tres años (1999-2002), se la puede encontrar en el comportamiento del Valor Bruto de la Producción (VBP) de la soya (de verano y de invierno) en esos años. Según cálculos realizados con información pública de la Anapo, el VBP subió de aproximadamente 129 millones de dólares en 1999 (el más bajo de toda la etapa álgida) a algo más de 190 millones en 2000, casi el mismo VBP de 1997, que fue el más elevado de toda la historia de desarrollo del cultivo de la soya previa a la crisis. El valor registrado en 2000 volvió a bajar levemente en 2001, pero subió otra vez a casi 190 millones de dólares en 2002. Ante precios en descenso o en leve recuperación, el único factor explicativo de este comportamiento del VBP es el crecimiento del volumen producido, lo que a su vez —en el corto plazo— es resultado de un aumento de la superficie cultivada.

Por último, tres apuntes adicionales respecto a lo acontecido en esta última etapa del desarrollo del complejo sojero: en primer lugar, es posible que la información recogida por Urioste (*op cit*) sobre la huida de “importantes inversionistas brasileños”, luego de que hicieran un “buen negocio en los primeros años del *boom* de la soya”, se refiera a aquellos que entraron en quiebra en los dos primeros años de la crisis, ya que se hace muy difícil ubicar ese hecho —por el tamaño de la deuda— en otro momento³⁸. En segundo lugar, es posible que la reducción

³⁸ Se trata de una publicación del periódico cruceño *El Deber* (del 24 de febrero de 2000) donde se asegura que muchos productores brasileños

del área cultivada de los productores menonita (y quizás, también de los japoneses) no sólo se deba a la quiebra de algunos de ellos, sino también a la radical reducción de sus fuentes de financiamiento tradicionales³⁹. En tercer lugar, resulta inevitable destacar que los productores nacionales (“grandes”, “medianos” y “pequeños”), incluso considerando las dos siembras anuales a partir de mediados de los años ochenta, nunca sobrepasaron el 50% del total de las plantaciones. Es más, aun considerando a los japoneses y menonita como productores nacionales (tal cual lo reclaman los directivos de la Anapo), los extranjeros detentan por lo menos un 40% de la superficie cultivada en los últimos años, y con tendencia de un crecimiento de esa participación. Por consiguiente, desde siempre los productores extranjeros (de reciente o de antigua inmigración) han sido el sostén del cultivo de la soya en Bolivia y este aspecto, sin duda, tiene enorme significado en la distribución de los beneficios de la actividad sojera, tal cual se evidencia en una Sección posterior de este estudio.

Los productores extranjeros

Los Cuadros 12 y 13, a pesar de sus limitaciones temporales (no muestran una situación actualizada), reflejan

buyeron del país abandonando tierras, equipos y maquinaria, y dejando deudas millonarias con la banca privada, con las industrias de aceite y con las casas importadoras de insumos. Según esa información, sólo las tierras dejadas en calidad de garantía estarían avaluadas en 30 millones de dólares y representarían el 3% de las tierras cultivables del departamento de Santa Cruz.

³⁹ *Ya en la etapa del boom, cuando el área cultivada de estos productores se expandió, acudieron principalmente a fuentes no formales de financiamiento como los proveedores de insumos, las empresas agroindustriales o los acopiadores. En la etapa de la crisis, la dependencia financiera de estos productores de esas fuentes, era prácticamente total.*

nítidamente el persistente incremento de la importancia de los productores extranjeros en el área cultivada de soya, excluyendo a los menonita y japoneses, quienes podrían ser considerados nacionales por su antigüedad inmigratoria (aunque bastantes productores menonita son de relativo reciente ingreso al país). Se trata de los productores brasileños y de aquellos que figuran en la categoría “Otros productores” extranjeros de varias nacionalidades, donde nunca hubo un protagonismo permanente hasta comienzos de la presente década, cuando los argentinos comienzan a cobrar una presencia creciente y, aparentemente, sostenida.

Por tanto, a la importancia decisiva que ya han adquirido los brasileños, se va sumando de manera nítida la de los argentinos, vale decir que estarían cobrando una presencia dominante los productores de los países sojeros más poderosos del Mercosur. Las características de la incursión de cada uno de ellos son distintas y hasta probablemente exista un lógico choque de intereses y de objetivos a la luz de sus tradicionales rivalidades económicas y comerciales (cuando no políticas) en el cono Sur. En tal sentido, es obvio que la predominancia de brasileños y argentinos tiene connotaciones actuales y potenciales, mucho más si se toma como referencia lo que acontece en Paraguay y en Uruguay⁴⁰.

⁴⁰ *Diversos y recientes estudios dan cuenta de un proceso estructural de brasileñización de la actividad sojera del Paraguay y, en general, de su economía. Oficialmente se estima que en la actualidad suman entre 400 mil y 500 mil personas (contando a los brasiguayos o inmigrantes antiguos, o sus directos descendientes, y a los de recientes inmigración), la mayoría de las cuales está asentada en los departamentos sojeros. Esta cifra representa cerca del 10% de la población nacional.*

De acuerdo a Fogel (op cit: 79), en los departamentos de creciente expansión del cultivo de la soya “los medianos y grandes empresarios que cultivan más de 1.000 Has no superan 300, siendo brasileños en su gran mayoría,

Estos antecedentes son suficiente mérito para dedicar cuando menos algunas consideraciones respecto a la presencia de los productores del Mercosur en el sector sojero de Bolivia, en especial la de los brasileños, una vez que aún son los más importantes en el cultivo del grano en el país, y porque las referencias respecto a los argentinos son mínimas.

Como ya se ha mencionado, la presencia de productores brasileños en el rubro de la soya en Bolivia no es reciente, surgió a fines de la década de los años ochenta a raíz de una incursión exploratoria. Desde entonces, su presencia en la producción directa (en sus propias tierras) rápidamente cobró importancia, pues tres años después de su llegada registrada (justo cuando se inició el *boom*) ya figuraba en una categoría específica de productores en las estadísticas de la Anapo, para convertirse en menos de una década en los principales productores, en función de la superficie de sus cultivos.

quienes tienen como núcleo duro 47 grandes productores con 5.000 y más Has de soya”, por lo que la actividad sojera en el país es el resultado de una suerte de desarrollo asociado al Brasil, de donde proviene el capital, la tecnología y los productores. “Por lo general estos inmigrantes brasileños hacen caso omiso a las leyes de protección ambiental; no presentan plan de inversión alguno; insumen escasa o nula mano de obra local y terminan desplazando a los pequeños productores campesinos (...) hacia zonas urbanas saturadas (Riquelme, 2005:126). Y “operan como corporación a través de la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (Capeco)” (Fogel, op cit: 80).

En cuanto al Uruguay, basta citar lo que sostiene textualmente el boletín electrónico “E-campo” en el artículo “La frontera menos pensada” de fecha 4 de noviembre de 2004 (www.e-campo.com): “La competitividad es una tarea dura. Crecer no es fácil. El sector agrícola argentino es una prueba de ello. Los elevados valores de los alquileres de campos locales lo delatan: hace tiempo que la Argentina quedó cbica. Llegó el momento de buscar nuevas tierras, Uruguay ya está abarrotado de argentinos” (el subrayado es nuestro).

Es obvio que los brasileños ya fueron productores del grano en su país antes de establecerse en territorio boliviano, e incluso es posible que algunos o todos ellos hubieran decidido realizar esta incursión en una suerte de expansión de sus cultivos que mantienen en su país (y quizás también en Paraguay).

En cambio, la incursión del grueso de los argentinos es relativamente nueva; como ya se señaló, proviene de los primeros años de esta década. Sin embargo, es probable que algunos ya hubieran estado en el país por lo menos desde mediados de los años noventa, ya que son mencionados en los estudios que se realizaron a fines de ese período en la categoría “Otros productores” extranjeros. El núcleo de los actuales productores argentinos —según el boletín electrónico “E-campo” (*op cit*)— parece provenir mayormente de Córdoba y del noroeste de ese país, vale decir, de zonas casi nuevas de cultivo de la soya en Argentina. Y las razones de este traslado, según la referida publicación, tienen que ver con una expansión que parece ya no ser posible en su país, pues “hace tiempo que la Argentina quedó chica. Llegó el momento de buscar nuevas tierras. Uruguay ya está abarrotado de argentinos. Por eso muchos comenzaron a mirar hacia el norte”.

Sin duda, el mayor atractivo para brasileños y argentinos ha sido y es la amplia disponibilidad de tierras en el país (que ya no sería sólo en el departamento de Santa Cruz, sino en el Beni, según las tendencias de expansión y las propias referencias de quienes identifican el interés de los productores argentinos), y los precios mucho más bajos que en sus países de origen. Los propios directivos del gremio empresarial de los sojeros bolivianos (que

acoge a los brasileños y a la mayoría de los argentinos) admiten que “a los forasteros que llegaron en la década de los noventa, cuando la superficie bordeaba las 140 mil hectáreas, los atrajeron las tierras baratas y fértiles de Santa Cruz”⁴¹.

Pero además, jugaron y juegan un rol importante en la atracción de ambos tipos de productores los factores del contexto institucional que prevalece en Bolivia, como la flexibilización de facto que supone la aplicación de la normativa ambiental e impositiva en materia de exportación de ganancias. Para los brasileños importa también, aunque con una valoración distinta, la debilidad (cuando no, permisividad) de la normativa inmigratoria boliviana respecto de los ciudadanos extranjeros, ya que es bastante común que ellos empleen casi exclusivamente a sus conciudadanos de permanencia ilegal en el país y que muchos negocios de apoyo a la producción de soya y de propiedad de ciudadanos brasileños que funcionan en el país, no estén regularizados. Los argentinos en cambio destacan el bajo nivel impositivo que rige en el país con relación al de la Argentina.

Uno y otro productor extranjero del Mercosur tienen modalidades “preferidas” de asentamiento en las zonas productoras de soya en el país. Por las informaciones obtenidas y atendiendo el dato registrado por Urioste (*op cit*) ya referido en una anterior Sección⁴², se podría decir

⁴¹ *Declaraciones del Presidente de la Anapo al diario El Deber de fecha 15 de mayo de 2005.*

⁴² *La huída del país de productores brasileños cuando se presentó la crisis del complejo sojero boliviano a fines de la década de los años noventa; se presume que éstos dejaron deudas impagas hipotecando tierras de su propiedad.*

que la preferencia (o al menos la práctica común) de los productores brasileños ha sido y es la compra de sus tierras de cultivo. Esta inclinación en vez de la modalidad del alquiler puede ser una extensión de lo que prevalece en Brasil, donde el acceso a las tierras de producción sojera, vía propiedad, está arraigada. También pudo deberse a las condiciones que se presentaron en momentos en que los productores brasileños comenzaron a establecerse masivamente en el país (principios de la década de los años noventa)⁴³.

Por el contrario, los productores argentinos parecen preferir la modalidad del alquiler de tierras, que es más común en su país; en Argentina los grandes productores acceden a sus tierras de cultivo de soya alquilándolas (aparentemente, debido a la imposibilidad práctica de adquirir grandes predios continuos). Esta práctica no parece reducirse a contratos de pagos de dinero por el alquiler, sino a pagos “en especie”; por ejemplo, el boletín electrónico “E-campo” (*op cit*) da cuenta de que la empresa agroindustrial El Tejar de ese país paga anualmente cuatro quintales de soya por hectárea. También informa

⁴³ *Entre 1992 y 1996 se generó una pausa de la vigencia de la legislación de tierras en el país, como consecuencia de la intervención gubernamental del antiguo Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), debido a un flagrante hecho de corrupción que involucró al mismo gobierno y a ciudadanos (¿productores?) brasileños (concesión irregular de 100 mil hectáreas de tierra en la zona de “Expansión” a una supuesta empresa agroindustrial conformada por un Ministro de Estado del gobierno boliviano y súbditos del Brasil). Esta pausa relativamente larga, en espera de la aprobación de una nueva ley de tierras, pudo haber provocado la caída de los precios de los terrenos en la región de las Tierras Bajas en general, en especial de aquellas propiedades que habían sido obtenidas de manera irregular, por las posibilidades de reversión que suponía la aprobación de esa nueva normativa, y también pudo haber inducido a la compra masiva de tierras por parte de los productores brasileños.*

a los potenciales inversores de su país en Bolivia que en la región “existe una cierta cantidad de campos medianos (1.000-2.000 hectáreas) susceptibles de producir bajo contratos de alquiler”, aunque advierte que dicha práctica no es habitual en la zona⁴⁴.

Sin embargo, existe la certeza de que algunos productores argentinos, así como algunos brasileños, prefieren y/o han tenido la posibilidad de adquirir sus tierras de producción a través del alquiler.

Los productores brasileños, a pesar de su decisiva importancia en la superficie cultivada (y en la cantidad producida) de soya, al parecer nunca fueron numerosos (ni siquiera antes de que se produjera la huida de varios de ellos). Pero precisamente su relativa poca cantidad relacionada con la extensión de sus tierras y su participación en el área cultivada da una idea de su gran poder económico. De acuerdo a un reportaje realizado por el diario La Prensa de La Paz (de fecha 7 de junio de 2004), los brasileños no suman más de 250, es decir no más del dos por ciento de los 14 mil productores de soya que la Anapo sostiene que existen en el departamento de Santa Cruz. Las cifras obtenidas por ese diario en fuentes oficiales

⁴⁴ *La modalidad del alquiler de tierras y otras derivadas de ésta ha venido cobrando gran importancia en la agricultura cruceña, en particular en las zonas de mayor actividad y más específicamente en las tierras para el cultivo de la soya. Compromete, en general a las “medianas” y “grandes” propiedades, ya que la pequeña producción campesina tiene otras modalidades que han sido traídas por los “colonizadores” provenientes de la región andina del país. Aparentemente, esta práctica es la mejor forma que han encontrado los grandes propietarios de tierras, cuestionados por el incumplimiento de la función económica y social prevista en la Ley INRA y/o por su uso como garantía hipotecable para la obtención de dinero a ser gastado en consumo. A su vez, al no estar prohibida por la legislación, no sólo les permite salvar esas críticas, sino obtener rentas de la propiedad de la tierra.*

del gremio empresarial permiten deducir que cada productor brasileño cultiva en promedio 1.000 hectáreas de soya, con lo que se confirma que la mayoría corresponde a la categoría de “grandes” productores definida por la Anapo. No obstante, esa estimación puede quedar estrecha si se toma en cuenta el reportaje periodístico del diario El Deber de Santa Cruz (de fecha 15 de mayo de 2005) donde se entrevista a un productor brasileño que posee 3.000 hectáreas y que vive en el país desde 1994. Esta misma noticia da cuenta del asentamiento de empresas brasileñas dedicadas a la producción de soya, como “el grupo Mónica Norte que se encuentra ubicado entre la localidad de Hardeman y Colonia Piraí. Posee 7.900 hectáreas de soya y 1.700 de maíz. Despacha 20 camiones (de soya) por día en época de cosecha y su rendimiento es de 2,45 toneladas por hectárea”.

El presente estudio no ha podido acceder a información sobre la cantidad de productores argentinos que están asentados en el país. Ciertamente deben ser mucho menos que los brasileños, aunque en constante crecimiento y con acceso a grandes extensiones, si es que se consideran sus expectativas respecto a su ingreso a Bolivia. Entre estos productores —de acuerdo al boletín “E-campo” (*op cit*)— se encuentra la empresa agroindustrial El Tejar, cultivando —exclusivamente en condiciones de alquiler de tierras— unas 5.700 hectáreas en la zona “Integrada” (área de Chané). Esta compañía es considerada por Teubal *et al* (*op cit*) un “megaproducer” argentino, junto a Los Grobo y la AGD.

No existen sub-zonas definidas donde estuvieran asentados los productores brasileños y argentinos. La información obtenida indica que los dos se encuentran

dispersos en las zonas “Integrada” y de “Expansión”. Sin embargo, como ya se mencionó, la sub-zona norte de ambas zonas parece ser la de mayor interés y ocupación. De hecho, según la revista *De-campo (op cit)*, la agro-empresa El Tejar se encuentra muy cerca de la provincia Guarayos (colindante con tierras benianas) y en el mismo departamento del Beni (futura área de expansión del cultivo de la soya, a decir de las tendencias registradas en los últimos años). Otro reportaje del diario El Deber (de 15 de mayo de 2005) da cuenta de que en el municipio de San Pedro (la nueva “capital” de la soya, ubicada al norte de la zona “Integrada”) están asentados 75 empresarios, la mayoría extranjeros, en una extensión total de 250 mil hectáreas (promedio de 3.300 hectáreas/empresario). Existen fundadas razones para suponer que gran parte de ellos son del Mercosur. Por último, vale la pena mencionar las declaraciones del Presidente de Unisoya (consorcio empresarial dedicado a la producción de soya en el departamento de Santa Cruz) registradas en este mismo reportaje periodístico, ya que implícitamente revelan la presencia de otros “megaprodutores” (utilizando los términos de Teubal *et al*) extranjeros en la producción de soya en Bolivia. El portavoz de este consorcio sostiene que “los tres mayores productores de soya de la zona son extranjeros y entre ellos cultivan 180 mil toneladas de soya, que representa el 15% de la producción nacional”. Si ello fuera evidente (no se conocen rectificaciones o desmentidos públicos), cada uno de estos tres productores tendría en promedio por lo menos 20 mil hectáreas⁴⁵.

⁴⁵ *Se asume que los rendimientos obtenidos por estos productores oscilan entre 2,5 y 3 toneladas por Ha, por tanto, las 180 mil toneladas de soya producidas por ellos han sido obtenidas en un mínimo de 60 mil Has.*

Los directivos de los empresarios agropecuarios cruceños y las autoridades nacionales en general siempre han ponderado la presencia de los productores extranjeros (y en particular de los brasileños) en el cultivo de la soya. Por ejemplo, para el ex Ministro de Agricultura del gobierno de Carlos Mesa Gisbert “la presencia de los extranjeros ha sido beneficiosa para el país, pues (ellos) trajeron tecnología y generaron empleos y los millones de dólares que genera la soya se quedan en el país” (diario El Deber de fecha 15 de mayo de 2005). Asimismo, para el Gerente General de la Anapo estos empresarios “trajeron una fuerte inversión de capital y tecnología que permitió reactivar la industria. No los podemos estigmatizar, están trabajando por el desarrollo del país” (diario La Prensa del 7 de junio de 2004).

Lo cierto es que no es suficiente verificar la existencia de extensos cultivos y asumir mecánicamente que ello es una contribución al desarrollo económico del país (y mucho más tratándose de inversores extranjeros). En el balance debe considerarse con algún detenimiento los aspectos que conllevan la intervención de agentes externos en una actividad productiva nacional. A continuación, algunos de ellos.

- a) *Respecto al capital que hubieran traído.* Con excepción de aquellos productores brasileños que más bien se llevaron su dinero cuando huyeron del país, es probable que, por lo menos, los que permanecieron a pesar de la crisis o que llegaron después de ella hayan traído fuertes capitales, considerando el tamaño de sus

sembradíos y las inversiones que ellos suponen. Sin embargo, ¿cuánto de las ganancias que les reporta esta inversión son exportadas a su país y cuánto se reinvierte en Bolivia? Un indicador de esa reinversión tendría que ser una ampliación de la frontera agrícola en proporción a sus ganancias y ello no se refleja en el crecimiento del área cultivada por estos productores. Por ejemplo, si los brasileños sólo hubieran invertido el 50% de sus ganancias netas logradas en la gestión 2003-2004 en la habilitación de nuevas tierras o en la ampliación de la frontera agrícola en la siguiente gestión, el área cultivada por ellos se hubiera incrementado por lo menos en 30 mil hectáreas⁴⁶. Por consiguiente, existen más bien razones para pensar que la mayor parte de esas ganancias han salido del país.

- b) *Sobre la transferencia tecnológica que se les atribuye.* Es una exageración asumir que esta transferencia, en el escenario de la llamada globalización, se deba a un productor en particular, a un grupo de ellos y menos a un país. Una de las características del desarrollo de los productos agrícolas insertos en el mercado internacional es que las innovaciones de las tecnologías productivas son rápidamente difundidas, ¿o es que la adopción de SGM por los productores nacionales

⁴⁶ Para este cálculo se considera un costo de 700 dólares por la habilitación de cada hectárea (según referencias de algunos de los estudios que promueven el complejo sojero) y se toma el dato de la distribución de los beneficios, de acuerdo al tipo de productores, que se presenta en otra Sección de este estudio.

supuso un aprendizaje de los brasileños (o de los argentinos)?

- c) *Con relación a la generación de empleo.* Si se insiste en atribuirles transferencia tecnológica a los productores brasileños y argentinos, entonces habrá que arregarles también la disminución de los índices de generación de empleo en el cultivo de la soya, ya que una característica esencial de las nuevas tecnologías de producción de este grano (y de otros del comercio internacional) es precisamente el uso intensivo de capital en desmedro del empleo de fuerza de trabajo. Es más, toda la literatura respecto al cultivo de la soya coincide en admitir que mientras más extensas las plantaciones, mayor certeza de la aplicación de tecnología productiva de última generación. Y —como se vio— ambos tipos de productores extranjeros disponen de extensas superficies sembradas (quizás las mayores de todo el complejo sojero). Por añadidura, de acuerdo a constataciones de campo y a denuncias verbales de algunos productores sojeros del departamento de Santa Cruz, por lo menos en el caso de los brasileños, los escasos empleos que generan son ocupados mayormente por inmigrantes de su misma nacionalidad.
- d) *Respecto al aporte de los productores extranjeros al desarrollo de Bolivia.* ¿No será más bien a la inversa?, es decir, que su presencia en el país responde a una lógica de extracción de excedentes de la economía boliviana por parte de los complejos sojeros de sus respectivas naciones.

Desde ya, sobre la base de las mayores ventajas que Bolivia ofrece para la producción primaria (que incluso determinarían una competitividad mayor que la de Mato Grosso del Brasil, según estimaciones de la Anapo), se aseguran generosas ganancias para brasileños y argentinos. A la par, la exportación a Brasil (no existen registros oficiales de que ello acontezca para el caso de la Argentina), seguramente a través de compañías de comercialización brasileñas establecidas en Bolivia⁴⁷, garantiza la provisión de materia prima a precios bajos para sus procesadoras en su país, debido a los costos de transporte baratos y a la inexistencia en la normativa boliviana de impuestos a la exportación de oleaginosas (como los hay en Paraguay y Argentina). Esta operación les permite, por ende, ganancias adicionales. Por último, la economía brasileña y/o la estadual respectiva se benefician por la generación de valor agregado en su territorio y por la liberación de la presión degradante sobre sus tierras. En todo caso, un “modelo” de esta naturaleza aplicado por Brasil (o por sus empresarios) no sería exclusivo para Bolivia. Según las evidencias planteadas por investigadores paraguayos, en ese país —donde los productores brasileños tienen el dominio de la

⁴⁷ *Se trata de las empresas Santa Mónica y Cereales del Este, dos grandes comercializadoras de soya en grano; la primera corresponde al grupo Mónica.*

producción de soya— este “modelo” prevalece desde hace casi dos décadas⁴⁸.

Y en este marco aún corresponde preguntarse si la carretera asfaltada Pailón-Puerto Suárez, ahora en construcción (y que prácticamente ha sido impuesta al gobierno por el gremio empresarial soyero), beneficiará más al complejo boliviano o al brasileño. Desde ya, no quedan dudas acerca del gran interés de ciudadanos brasileños (¿productores?) por establecerse en las zonas de influencia de esta obra⁴⁹; en cambio, no es claro su aporte real al abaratamiento de los costos de transporte de los productos del complejo oleaginoso a destinos en ultramar, cuando se sabe que es más caro llegar a puertos colombianos por la vía del Atlántico que por la del Pacífico⁵⁰.

Por último, es difícil no preguntarse por qué las acciones y declaraciones de “defensa del patrimonio y de los recursos naturales cruceños” o

⁴⁸ *El procesamiento de la soya en Paraguay es poco significativo, por tanto, sus exportaciones consisten básicamente en materia prima. Según estimaciones de Fogel y Riquelme (op cit), en 1999 un tercio de las exportaciones a Brasil salieron por la vía del contrabando.*

⁴⁹ *Según información registrada por el diario La Prensa, el 27 febrero de 2006, organizaciones indígenas denunciaron la ocupación y la compra ilegal de unas 600 mil hectáreas en las provincias Germán Busch y Ángel Sandoval del departamento de Santa Cruz, fronteras con Brasil, por parte de ciudadanos bolivianos y brasileños; incluso notificaron la existencia de asentamientos de éstos últimos dentro de los 50 kilómetros de la faja fronteriza, pese a que lo prohíbe la Constitución Política del Estado, y en dos áreas protegidas (el Parque Nacional Otukis y el Área de Manejo Integrado San Matías).*

⁵⁰ *Kreidler et al (op cit), por ejemplo, establece que los costos de transporte a Colombia (principal destino de las exportaciones de soya boliviana) por la vía del Pacífico oscilan entre 106 y 114 dólares, en tanto que por la vía del Atlántico hay un monto fijo de 112 dólares.*

de “primero los hijos de esta tierra”, que habitualmente lanzan los voceros de los organismos cívicos y productivos de Santa Cruz en contra de los “intentos de avasallamientos del altiplano”, no se dirigen a los ciudadanos extranjeros que (por lo menos para la producción de soya) tienen o acceden a más tierra que los mismos productores cruceños⁵¹.

La concentración del acceso a la tierra y sus tendencias

Todos los últimos estudios referidos al complejo sojero, rescatan las categorías oficialmente manejadas por la Anapo cuando caracterizan a los productores por el tamaño de sus predios. Consiguientemente, mencionan tres categorías en función de ese factor: los “pequeños”, cuyas superficies de cultivo no exceden las 50 hectáreas; los “medianos”, que poseen de 51 a 1.000 hectáreas; y los “grandes”, con más 1.000 hectáreas de tierra.

La Anapo no publica información que permita conocer la distribución de los productores según su nacionalidad y según tamaño de los predios en cada una de las categorías. Sólo es posible aproximarse a este dato a partir de deducciones fundadas en indicios que surgen de los

⁵¹ *El tema no se reduce a la producción de soya. El fenómeno de asentamientos de parte de ciudadanos extranjeros en el área rural del oriente de Bolivia (y en particular en las zonas fronterizas), por lo menos en el caso de ciudadanos brasileños, está cobrando una magnitud peligrosa para la integridad territorial del país, que es difícil siquiera imaginar desde las ciudades aledañas y, peor aún, desde el occidente. Se trata de invasiones con fines de explotación de todo tipo de recursos naturales del bosque, pero incluyendo cada vez más los asentamientos ilegales. En suma, puede tratarse de una brasileñización en ciernes del oriente boliviano, es decir, una reedición de lo acontecido en Paraguay.*

estudios que promueve el complejo sojero, de reportajes periodísticos y de observaciones propias. Con esta base, se ha ensayado el siguiente cuadro de caracterización.

Los “pequeños” productores serían los campesinos comúnmente denominados “colonizadores” (gente proveniente de la región alto-andina y sus descendientes), que recibieron 50 hectáreas de dotación de tierras fiscales, entre 1960 y 1990; aunque también podrían estar en esta categoría algunos productores japoneses y menonita (en especial, los últimos) que disponen de poca tierra. La categoría “medianos” productores esta compuesta por el grueso de los menonita y japoneses, y por el segmento mayor de los productores nacionales, entre quienes no sólo estarían los cruceños, sino también algunos empresarios procedentes del occidente del país. Los “grandes” serían sobre todo las corporaciones y los productores extranjeros (en especial los brasileños), y un reducido estrato de los productores nacionales.

Los rangos de tamaño de tierra que definen estas categorías de productores son de relativa reciente construcción; se puede decir que provienen de la etapa del *boom*, cuando las superficies cultivadas comenzaron a ser de mayor tamaño continuo y cuando también comenzó la incursión de los “pequeños” productores en la actividad. Antes de esa etapa, las categorías prevalecientes admitían superficies mucho menores, a pesar de que no intervenían en el cultivo los “pequeños” productores campesinos. Ello se puede apreciar en las referencias planteadas por Arrieta *et al (op cit)*, quien sostiene que para fines de la década de los ochenta la soya era cultivada “solamente por unidades correspondientes a la empresa modernizada”, las cuales

(consultando información de la Anapo) se clasificaban en “pequeñas” (de 30 a 50 hectáreas); “medianas” (de 50 a 150 hectáreas) y “grandes” (mayores a 150 hectáreas).

Los investigadores especializados coinciden en atribuir estos cambios a la necesidad constante de introducir mejoras a la competitividad, lo que implica incorporar tecnología que permite mayor eficiencia y rentabilidad en terrenos extensos, porque suele ser concebida, precisamente, para su mejor aplicación en ese tipo de predios. Sin embargo, estos análisis no siempre admiten que este fenómeno también está asociado al proceso de concentración de la tenencia de la tierra que se origina en las tendencias monopolistas, rasgo de toda actividad económica en la que el capital transnacional incursiona directa e indirectamente. Por tanto, la ampliación de los predios (en especial de aquellos que corresponden a los “grandes” productores) no es un fenómeno exclusivo de Bolivia, ha venido ocurriendo en todos los países soyeros de Sudamérica, incluso con mucho más fuerza en Brasil y Argentina.

Pero sean cuales fueren los factores decisivos de esta tendencia, lo cierto es que en el caso de Bolivia se registran situaciones que hacen presagiar su agudización. Los indicios permiten asumir casi con certeza que la cantidad de grandes empresarios que cultivan más de 1.000 hectáreas no superan los 300, de los cuales la mayoría son brasileños, con un núcleo poderoso no mayor de 100 productores, quienes poseerían predios de entre 3.500 a 8.000 hectáreas⁵² (no exentos de algunos antecedentes

⁵² *Estas estimaciones han sido deducidas de informaciones de la prensa nacional citadas en este estudio, en compatibilidad con datos públicos de la Anapo respecto a la participación de productores brasileños en la superficie cultivada de soya en el país.*

de adquisición irregular de tierras). Además, de acuerdo al boletín electrónico “E-campo” (*op cit*), a partir de los primeros años de la presente década, ya sería patente en el sector sojero de Bolivia la presencia de grandes empresarios y corporaciones procedentes de Argentina, como la corporación El Tejar, que cultiva unas 5.700 hectáreas en la zona “Integrada” (área de Chané, donde tiene lugar la mayor explotación de la tierra en los últimos años) y además administra “campos ganaderos localizados en los departamentos de Santa Cruz y Beni”.

Estas evidencias muestran la otra cara de la concentración de la tierra en el país, esto es la dependencia de la inversión extranjera, y no necesariamente del gran capital transnacional del Norte, sino del que proviene de la misma región sudamericana. Es tan evidente esta situación que incluso el único consorcio empresarial nacional de relativa importancia en el cultivo de soya (Unisoya) está conformado fundamentalmente por productores extranjeros (10 de 13), según las propias declaraciones de su presidente al diario El Deber de fecha 15 de mayo de 2005. “E-campo” (*op cit*) amplía esta visión mencionando que la superficie total del grupo suma unas 27 mil hectáreas, en el norte de la zona “Integrada”, en el área que va desde Chané hasta Colonia Piraí, la nueva “capital” de la soya.

La conclusión inevitable que se obtiene de la consideración de estos antecedentes es que el sector agro-empresarial boliviano del complejo sojero ha sido incapaz de construir liderazgo económico y ha preferido conciliar con la inversión extranjera su dependencia, renunciando prácticamente a cualquier perspectiva de su fortalecimiento al abogar más bien por un trato gubernamental atractivo

a esas inversiones, a través de la aprobación de políticas y legislaciones muy favorables y flexibles para su desempeño en el país. En este sentido, el caso boliviano se asemeja bastante al paraguayo, según se puede colegir de algunos estudios respecto al tema en ese país⁵³.

En cambio, precisamente en los países de donde provienen quienes están sentando dominio en la actividad sojera boliviana se practica, se promueve o se ejercita el protagonismo de sectores empresariales y corporativos nacionales. En Brasil, por ejemplo, el Grupo Maggi es el mayor productor agroindustrial del país, maneja 200 mil hectáreas, de las cuales 140 mil se cultivan con soya, usualmente en rotaciones con maíz o algodón (entrevista en Clarín Rural, 31 de julio de 2004, citado por Lapitz *et al* (2006). En Argentina, Los Grobo maneja 80 mil hectáreas, de las cuales 20 mil son propias y el resto es arrendada o fruto de diversos convenios con otros propietarios de tierras (C. Scaletta, Página 12, 25 de abril 2004, citado por Lapitz *et al*, *op cit*). Este grupo además alquila por lo menos otras 12 mil hectáreas en Uruguay (Lapitz *et al*, *op cit*). Teubal *et al* (*op cit*) lo considera (junto a los grupos El Tejar y AGD), parte de los “megaproduktores” argentinos, sosteniendo que se trata de “grupos de inversores, operados por técnicos agrarios y administrados por consultoras privadas que toman (alquilan) tierra de terceros en gran escala de producción”.

⁵³ *En Paraguay el dominio extranjero (en especial brasileño) es cada vez más evidente en el proceso de concentración de la tierra, en un marco de creciente debilidad de los grupos empresariales locales y la inoperancia de los gobiernos para exigir el cumplimiento de la legislación, según lo establecen los estudios anteriormente referidos. Como se vio, este fenómeno está muy asociado a la actividad sojera.*

A la luz de estas constataciones y sus tendencias es inevitable preguntarse si la actual importancia cuantitativa de los “pequeños” productores irá perdiendo fuerza, pues —por ahora— las evidencias señalan que estos actores (por lo general campesinos) son parte activa del complejo sojero, no sólo en Bolivia, sino en todos los demás países de la región. Lo que parece evidente —se ve más adelante en el caso boliviano— es que esta convivencia entre productores de escalas tan disímiles es una mera apariencia de diversidad y equidad económica, pues los “grandes” productores (cada vez en menor cantidad y en manos de corporaciones) adquieren el dominio productivo con todas sus derivaciones en el plano económico, social y hasta político de sus respectivos países, en tanto que los demás productores (en especial los “pequeños”), a pesar de su relativa mayor cantidad, deben resignarse a un rol de proveedores marginales de materia prima (excepto en algunos enclaves en Brasil) y ser sometidos a condiciones de último eslabón en la cadena productiva, con todas sus consecuencias.

Los “pequeños” productores

Todos los grandes países productores de soya en Sudamérica (Brasil, Argentina, Paraguay y Bolivia) registran la participación de pequeños productores (campesinos o no) en la producción de soya; es más, a pesar de las transformaciones que han venido ocurriendo en la estructura agraria de estos países, en el momento actual su cantidad es aún mayoritaria en cada uno de ellos. Sin embargo, existe una diferencia relevante entre Bolivia y los demás países sojeros respecto a este tema, según muestran los datos presentados a continuación.

En Argentina, Paraguay y Brasil la participación de los pequeños productores se remonta a los orígenes mismos de la introducción del cultivo de la soya en esos países; todos comenzaron esa historia con cantidades ampliamente dominantes de pequeños productores (en especial campesinos), quienes detentaban niveles de producción también apreciables. Sin embargo, ya sea por razones de competitividad y/o de un proceso de concentración de la propiedad de la tierra, en estos últimos años —en realidad, desde que se presentó el *boom* mundial del comercio internacional de la soya— su participación va en descenso, tanto en cantidad de productores como en superficie cultivada. Por ejemplo, según Fogel (*op cit*), en Paraguay los productores de soya con terrenos no mayores a 20 hectáreas han disminuido en un 12% (de 14.624 a 13.060), en un período de 10 años (1991-2002).

Pero a pesar de este proceso, la importancia cuantitativa de estos productores (en cantidad y en producción) no se ha reducido sustancialmente, mucho menos ha desaparecido. Incluso en Brasil, según Schlesinger (*op cit*), hay Estados federales donde estos productores aún hoy producen más soya que las propiedades medianas y grandes; sería el caso del Estado Río Grande do Sul, donde —de acuerdo a un estudio realizado por la universidad de San Pablo citado por el autor— la agricultura familiar ha sido responsable del 58% de la producción de soya en el período 1995-2002. Y no sólo ello, según el censo agropecuario de la campaña 1995-1996 el 34,4% del total nacional de la soya fue producido en pequeñas propiedades.

Por el contrario, en el caso de Bolivia la participación de los “pequeños” productores en el cultivo de la soya es relativamente reciente, proviene de mediados de la década de los noventa, y más bien fue en aumento hasta llegar a constituir la mayoría absoluta de los productores sojeros en el país, según la información de la Anapo⁵⁴. Esta evidencia no contradice el hecho de que los “medianos” y, particularmente, los “grandes” productores hubieran incrementado de manera importante su participación en el área cultivada y en los volúmenes producidos, ya que los indicios señalan que esa expansión no ha ocurrido a costa de las tierras de los “pequeños” productores, por lo menos no de manera exclusiva.

Ahora bien, ¿por qué ocurre esto en Bolivia?, es decir ¿por qué no nació la actividad sojera con los “pequeños” productores?, ¿por qué su incorporación es tardía y por qué no se presenta el proceso de reducción de su cantidad como en el resto de los países de la región? He aquí algunas posibles explicaciones.

Como ya se ha mencionado, la mayor parte de los “pequeños” productores asentados en las zonas sojeras de Bolivia corresponde a emigrantes de la región altoandina y sus descendientes. Desde que llegaron a sus nuevos destinos en el departamento de Santa Cruz, en la

⁵⁴ *En realidad, no existe unanimidad con relación a la cantidad de productores de soya en Bolivia. Hasta 2004, los estudios realizados en general coincidían en señalar una cifra total de 14 mil, mientras que en 2005 y 2006, los mismos voceros empresariales y los reportajes periodísticos mencionaban algunas veces 12 mil. Estas discrepancias pueden ser simples equivocaciones, pero también puede ser el reconocimiento de la manifestación del proceso de concentración del cultivo de la soya en Bolivia, ya que esa disminución de la cantidad de productores habría ocurrido en un contexto de aumento de la superficie cultivada.*

década de los sesenta, prevaleció en ellos la racionalidad productiva imperante en su anterior hábitat, vale decir, se dedicaron principalmente a la producción agrícola destinada en primera instancia a la provisión de alimentos para la familia. De ahí que los cultivos mayores en esas nuevas zonas desde un inicio fueron el arroz y el maíz, además de aquellos de menor cuantía como la yuca, algunas legumbres y frutas. Esta estructura productiva devino en una suerte de “especialización” rígida de ese tipo de actividad agrícola de los productores campesinos establecidos en las zonas soyeras. Por lo demás, el tamaño de sus predios algo pequeños en comparación con el de las empresas agrícolas, más sus recursos económicos insuficientes para inversiones grandes, no les hacía pensar en su incursión en rubros productivos eminentemente comerciales. Es por ello que las primeras etapas del desarrollo del sector sojero en el departamento de Santa Cruz trascendieron a los pequeños productores campesinos. Sin duda, contribuyó también a esta situación el mercado asegurado para el excedente de algunos productos de gran consumo nacional, como consecuencia de la protección estatal sobre la producción doméstica.

Una vez que entró en vigencia la apertura comercial en 1985, el incentivo del mercado asegurado para la producción nacional comenzó a desaparecer, aunque la competencia entre productos sustitutos importados y productos campesinos aún no fue tan fuerte en esos primeros años (Pérez, *op cit*); por lo demás, la racionalidad productiva mantenía el mandato de producir en primera instancia alimentos para la familia. De ahí que —por lo menos en esa primera etapa del desarrollo del sector sojero en el “libre mercado”— la estructura productiva

campesina de las áreas de producción sojera, prácticamente no se modificó.

Tal cual lo establece Pérez (*op cit*), fue al inicio de la década de los noventa (que coincide más o menos con la conclusión de la primera etapa del desarrollo del sector sojero en el “libre mercado”) que se comenzó a sentir con más fuerza los efectos de la apertura comercial, a través de la persistente reducción de los precios reales de los productos agrícolas campesinos. Sin embargo, este mismo autor sostiene que, a diferencia de la región alto-andina, el efecto previsto de la desaparición de productores campesinos (por su supuesta falta de competitividad en la nueva situación), traducido en emigraciones del área rural, no se presentó en estas zonas con demasiada intensidad; al contrario, el área rural de las Tierras Bajas fue otro destino del flujo emigratorio que se agudizó en la región andina en el marco de la vigencia de la liberalización⁵⁵.

Por tanto, lo más probable es que ya en esos primeros años de los noventa los productores campesinos de las zonas sojeras se hubieran visto impelidos a adoptar alguna de las otras opciones productivas que la teoría de la liberalización comercial les asigna, es decir, mejorar su tecnología y/o cambiarse a otros rubros productivos agrícolas más competitivos, entre los cuales estaba sin duda la soya. Pero considerando el carácter de su racionalidad productiva y sus restricciones económicas para encarar las inversiones que demanda la producción extensiva de

⁵⁵ *Empero, justamente la combinación de las dos fuerzas (inmigración a esas zonas sojeras proveniente de la región alto-andina y/o del resto rural del departamento de Santa Cruz, y la permanencia de productores campesinos ya establecidos) produjo una oferta sin precedentes de fuerza de trabajo, forzando fuertes bajas en su remuneración, situación que fue y es aprovechada por el resto de los productores (sojeros y de otros rubros).*

ese grano, seguramente fue muy difícil para la mayoría de ellos concretar una reconversión productiva, más todavía en un corto e incluso en un mediano plazo, y mucho más aún por tratarse de la sustitución de un rubro (o de varios) destinados a la alimentación por otro dirigido exclusivamente al mercado.

Incluso en la primera parte de esa segunda etapa del desarrollo del complejo sojero en el “libre mercado”, el cultivo de la soya continuó siendo intrascendente para los productores campesinos de esas zonas, aunque obviamente esto no desdice el hecho de que un segmento de ellos hubiera podido ingresar al cultivo. Por las referencias que se tiene, su integración plena comenzó a mediados de la década de los noventa, cuando, por una parte, su producción tradicional se hizo francamente crítica por el aumento de las importaciones competitivas y/o sustitutivas, que determinó una caída sostenida de los precios de sus productos y, por otra, el incentivo que supuso el alto precio de la soya en esos años. Además, a esas alturas la falta de empleo en las ciudades (incluyendo el sector informal, que pasó a ser el mayor refugio de los emigrantes rurales de la región andina con el advenimiento de la liberalización comercial) también se había hecho crítica, por lo que la presión de ese flujo migratorio se dirigió de manera parcial a las zonas agrícolas del departamento de Santa Cruz⁵⁶.

⁵⁶ *La magnitud de esta crisis de empleo en todas las ciudades del país incluso habría determinado que disminuyera el flujo migratorio hacia ellas en los últimos años, ocasionando que la población rural en Bolivia siga siendo importante en términos absolutos y aun agrícolas, más allá de la importancia de esta actividad para la generación de ingresos familiares. En otras palabras, a pesar de las dramáticas consecuencias de la apertura comercial, las comunidades campesinas e indígenas del país en general han visto en la actividad agrícola un “refugio” seguro, aunque precario. Y este es también un rasgo de diferencia importante entre Bolivia y los demás países sudamericanos productores de soya.*

Por último, la vigencia del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) Bolivia-Mercosur en 1997, representó el golpe decisivo de la crisis de la agricultura campesina tradicional en las zonas “Integrada” y de “Expansión”, ya que ese convenio ha determinado el ingreso desgravado al país de productos que provienen de Brasil y Argentina, y que compiten con los cultivados por ese sector.

Todos estos ingredientes, que coincidieron en esos años, seguramente coadyuvaron a que un estrato importante de los pequeños productores campesinos de las zonas soyeras adopte el cultivo del grano. Por lo mismo, al no haber desaparecido esos elementos condicionantes (en especial la crisis de su agricultura), la cantidad de productores campesinos involucrados en esta actividad fue en aumento, hasta llegar al nivel actual que refiere públicamente la Anapo. Empero, no se trata sólo de admitir este hecho, pues esa importancia cuantitativa no necesariamente se traduce en similares beneficios y más bien puede estar ocultando una serie de consecuencias negativas, tanto para los propios productores campesinos como para el país. Por consiguiente, es necesario profundizar algunos aspectos que permitan mostrar con mayor base la importancia y las características de este sector.

- a) *La cantidad.* Si bien la información pública de la Anapo señala que los “pequeños” productores suman aproximadamente 11 mil en los últimos años, es muy posible que sean más. Siendo que los factores que desencadenaron la crisis de la agricultura campesina tradicional no han desaparecido, es de esperar que esa situación

siga constituyendo un factor de presión sobre los productores campesinos para su incursión en el cultivo de la soya, porque, a pesar de sus altibajos en términos de precios, de todos modos representa una opción que garantiza mejores retornos económicos que los demás productos tradicionales. Por tanto, es probable que exista una cantidad indeterminada, pero importante, de “pequeños” productores “libres”, quienes obviamente no figuran en las estadísticas de la organización empresarial, ya sea porque decidieron no ser parte de ella o porque no califican para serlo. Una característica de estos productores “libres” podría ser la escala relativamente más pequeña de su producción en comparación con los que están afiliados a la Anapo y/o su presencia más bien esporádica en la producción del grano, debido a la reserva que suelen guardar este tipo de productores frente a plantaciones nuevas y de alta inversión para ellos.

- b) *La cantidad respecto del total de los productores campesinos.* A pesar de la creciente cantidad de “pequeños” productores en el cultivo de la soya, es también innegable que apenas éstos representan una reducida parte del total de productores campesinos establecidos en esas zonas, hecho que, sin duda, ratifica lo inalcanzable de la inversión y del afrontamiento de los riesgos para el común de ellos. Según un estudio realizado por Zommers (2001), a fines de la década anterior, sólo el 25% de los productores de la colonia

Antofagasta (en la zona “Integrada”) y 12% de la colonia San Julián (en la zona de “Expansión”) se dedicaban a cultivar la soya⁵⁷. Es también bastante probable que esas magnitudes hubieran crecido en los últimos años, especialmente en San Julián, pero de ningún modo se puede decir que compromete a todos los productores campesinos del lugar, por las restricciones ya señaladas que impiden esa masificación.

- c) *El tamaño real del área cultivada.* Si bien el cultivo de soya de este tipo de productores corresponde en general al que mayor superficie ocupa en sus predios, de todos modos (en promedio) las plantaciones son relativamente pequeñas. Asimismo, en la generalidad de los casos, se mantienen los cultivos tradicionales, aunque ocupando extensiones bastante disminuidas en comparación con lo que acontecía hace no más de una década. Aunque la Anapo no difunde datos acerca de la proporción que significa la participación de los “pequeños” productores en la superficie total cultivada de soya, existen algunos antecedentes que permiten establecer su poca importancia, reflejo de las limitadas dimensiones que tiene su área familiar productiva. Zommers (*op cit*), por ejemplo, establece que en la colonia San Julián, a fines de los años noventa, los pequeños productores campesinos sólo destinaban un promedio

⁵⁷ Lo verificado en estas dos colonias puede ser bastante representativo de lo que acontecía en el resto de sus respectivas zonas, por cuanto se trata de dos asentamientos altamente demostrativos de sus correspondientes entornos.

de 17 hectáreas por familia a la producción del grano, aunque ya en esos momentos este plantío era el mayor. Podría decirse que en esos años la inserción de estos productores aún no era plena y que, por tanto, en la actualidad ese promedio tiene que haber subido. Sin embargo, algunos cálculos simples, sobre la base de la información oficial disponible, permiten establecer que no es así, y que al contrario existen más bien razones para pensar que el promedio de la superficie que cultivan se ha reducido en los últimos años.

El ejercicio consiste en asumir que el resultado obtenido por Zommers no ha variado en los últimos años. Aplicando ese dato a los 11 mil “pequeños” productores activos (información oficial de la Anapo), se obtiene que en conjunto hubieran cultivado un total aproximado de 187 mil hectáreas (siembras de verano e invierno) en la campaña 2003-2004. Ahora bien, utilizando la información de los Cuadros 12 y 13, se puede deducir de forma aproximada que el total de superficie sembrada por todos los productores nacionales (“grandes”, “medianos” y “pequeños”) en la misma campaña fue de 322 mil hectáreas⁵⁸. Comparando ambas magnitudes se obtiene que la superficie cultivada por los “medianos” y “grandes” productores nacionales en

⁵⁸ Según la información del Cuadro 13, en la campaña 2001-2002 todos los productores nacionales cultivaron el 37,3% del total nacional. No teniendo este dato para años posteriores, se aplica esa magnitud a la superficie total sembrada en la campaña 2003-2004 y se obtiene que esa proporción equivale aproximadamente a 322.000 hectáreas.

esa campaña apenas sumaría 135 mil hectáreas, resultado imposible, pues equivaldría a admitir que su aporte fue ínfimo. Entonces, lo más lógico es asumir que el promedio de área cultivada por los “pequeños” productores (por lo menos en la campaña 2003-2004) en realidad fue menor a 17 hectáreas (o que la cantidad de estos productores fue mucho menor que los 11 mil admitidos por la Anapo, posibilidad más difícil todavía, por los argumentos planteados anteriormente).

Sin embargo, sólo saber que el área promedio de cultivo de los “pequeños” productores es menor que 17 hectáreas, es todavía insuficiente; así es que, apelando otra vez a algunos supuestos, es posible lograr una mayor aproximación a la realidad. Para empezar, se puede asumir que de los aproximadamente 300 “grandes” productores de soya admitidos por la Anapo, más o menos 30 son nacionales (ya se sabe que por lo menos 250 de ellos son brasileños y se puede suponer razonablemente que unos 20 pertenecen a otras nacionalidades). También es posible presumir que de los aproximadamente 2.800 “medianos”, más o menos 800 son nacionales⁵⁹ (ya se sabe que los menonita y los japoneses se encuentran

⁵⁹ *Esta cifra aproximada es corroborada por el boletín electrónico “E-campo” (op cit), cuando sostiene que los empresarios agrícolas bolivianos son sólo un tercio del total de productores soyeros en el departamento de Santa Cruz. En la lógica de esa publicación los pequeños productores no cuentan como empresarios, por lo que ese tercio debe ser obtenido del total de productores no pequeños, vale decir, de unos 3.000 (cifra que se obtiene restando 11.000 pequeños de los 14.000 reconocidos por la Anapo como total nacional).*

fundamentalmente en esta categoría y suman bastantes, en especial los primeros). Sobre esta base, se puede admitir realistamente que los “grandes” nacionales cultivan en promedio 1.500 hectáreas anuales cada uno, y los “medianos” 250, por lo que ambos grupos cultivarían en total 240 mil (40 mil los “grandes” y 200 mil los “medianos”), por lo que el resto de la superficie sembrada estaría a cargo de los “pequeños”, vale decir, 80 mil hectáreas (promedio aproximado de 8 a 10 hectáreas por productor). Estas cifras indican además que estos productores trabajan en una superficie que representa más o menos el 25% del total que corresponde a todos los productores nacionales, y el 10% del cultivado por todos los productores en el país.

- d) *Las limitaciones “estructurales”*. La relativa pequeña superficie que destinan al cultivo del grano estos productores puede obedecer a varios factores; uno de ellos, sino el más importante, puede ser el económico, por las dificultades que enfrentan para acceder a fuentes de financiamiento que cubran las inversiones que demanda esta actividad. Otro factor puede ser el de la racionalidad productiva que prevalece en ellos, la que les instaría a no arriesgar “todo” a un sólo producto, por lo que preferirían limitar deliberadamente la producción de soya y más bien mantener la mayor parte de los productos tradicionales (aunque en menores superficies que antes). Bajo esta lógica, lo que el común de los

“pequeños” productores puede estar haciendo es simplemente sustituir por la soya la o las plantaciones tradicionales cuya comercialización les reportaba los mayores ingresos (como el arroz o el maíz), motivo por el que estos cultivos, dirigidos esencialmente a la alimentación familiar, se mantienen.

Sin embargo, este comportamiento puede también deberse al reducido tamaño de su predio, es decir, a que ya no dispongan las 50 hectáreas que originalmente recibieron del Estado. A pesar de que algunos últimos estudios establecen que el tamaño de esas tierras no se ha modificado en las zonas soyeras, existen razones para pensar que no necesariamente es así, y menos en las sub-zonas de mayor presión sobre la tierra. El proceso de las asignaciones a sus descendientes (que no figuran en documentos legales) y/o la venta parcial de esos predios originales (en especial en áreas de mayor presión) tiene que haber afectado el tamaño inicial. En tal sentido, es posible que una parte de los “pequeños” productores que cultivan soya dispongan en realidad de menos de 50 hectáreas, razón por la que sus áreas de sembradíos son también pequeños⁶⁰.

⁶⁰ *A modo de simple ejemplo: un reportaje del diario cruceño El Deber (del 15 de mayo de 2005) da cuenta de que en el principal municipio sojero de la actualidad (San Pedro)—según información proporcionada por su Alcalde y corroborada por un estudio realizado por el Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT)— las tres mil familias de colonizadores altoandinos asentadas en ese municipio tendrían acceso a una superficie total de 100 mil hectáreas, vale decir un promedio de 33 hectáreas por familia.*

Queda la posibilidad de que también este tipo de productores haya ingresado a la práctica de alquilar una parte de sus tierras, en especial en los últimos años, ya que las evidencias indican que, en general, gran parte de sus predios (en especial en la zona de “Expansión”) ha sido o está siendo utilizada de modo intensivo. El proceso de desbosque radical en esta zona, denunciado por la Superintendencia Forestal⁶¹, es un signo inequívoco de la presión agropecuaria, la cual tiene que ser reciente, pues hasta fines de la década anterior, de acuerdo al estudio realizado por Zommers (*op cit*), en la colonia San Julián (zona de “Expansión”) gran parte de los terrenos de estos productores aún tenía cubierta de bosque.

- e) *Las limitaciones “políticas”*. Como ya se sugirió antes, en general los “pequeños” productores enfrentan las condiciones más adversas en comparación con los otros tipos de productores. Esta situación es reconocida incluso por los estudios promotores del complejo sojero; por ejemplo, Montenegro y Guzmán (2000: 347) admiten esta situación indicando que se debe a “sus relativamente mayores costos de producción y menores precios recibidos por su producto. Esto se explica por el menor poder de negociación de los pequeños productores al comercializar su producción o comprar insumos en volúmenes pequeños y

⁶¹ Según un reportaje del diario cruceño *El Deber*, de fecha 8 de mayo de 2005.

también por realizar sus labores agrícolas con maquinaria alquilada”.

A esas apreciaciones se deben agregar los datos obtenidos para este estudio de parte de algunos informantes involucrados en el complejo sojero: los “pequeños” productores deben incurrir en costos extraordinarios debido a la diversidad de trámites a cumplir ante varias fuentes de financiamiento, pues al no poseer bienes hipotecables se ven obligados a acudir a una fuente para la obtención de semilla, a otra para los agroquímicos y a otra para el combustible. Por otro lado, a partir de la crisis que enfrentó el complejo sojero a fines de la década anterior, las condiciones de crédito para estos productores se han endurecido. Son las pequeñas empresas intermediarias de las grandes compañías importadoras de agroquímicos y maquinarias las que se han hecho cargo casi exclusivo del financiamiento de los “pequeños” productores, cobrándoles intereses que oscilan entre el 22 y el 36 por ciento anual y exigiéndoles como garantía la cosecha a través de “contratos de propiedad de siembra”, que consisten en una especie de hipoteca. Entretanto, los otros tipos de productores pagan intereses de entre el 18 y el 22 por ciento, e incluso menores, según referencias de Kreidler *et al* (*op cit*). Por último, a la hora de entregar su producción a los acopiadores, los “pequeños” productores deben aceptar los resultados de los análisis físicos realizados por aquellos, que suelen suponer castigos altos al valor de la producción (por humedad e impurezas).

Estos mecanismos de exacción, más la participación cuantitativamente significativa en comparación con las otras categorías de productores, permiten una importante apropiación del valor o del excedente generado por los “pequeños” productores por otros actores y subsectores del complejo sojero. Este valor proviene del menor costo imputado a su propia fuerza de trabajo familiar, a la fuerza de trabajo que contratan eventualmente (ya que, a pesar de la mecanización de algunas fases de su producción, en esencia, estos productores basan su producción en el empleo de fuerza de trabajo) y de la presión que ejercen sobre sus tierras y otros recursos naturales presentes en ella. Por tanto, se puede concluir que la participación de los “pequeños” productores en el complejo sojero interesa y conviene a esos otros actores y subsectores.

En suma, las evidencias y referencias analizadas permiten establecer que la participación del común de los “pequeños” productores en el cultivo de la soya es sobre todo de subsistencia y no de acumulación, aunque ciertamente eso los ubica en mejores condiciones que sus colegas que permanecen con sus plantaciones tradicionales, quienes deben enfrentar la crisis de precios para sus productos. Por lo mismo, de ningún modo puede equiparárselos con los productores “medianos” y “grandes”, concibiendo sólo una diferencia de tamaño de sus predios de siembra, y mucho menos atribuyéndoles mayores beneficios en función de esa importancia cuantitativa

(como suelen insinuar los directivos de la Anapo cuando defienden al sector sojero). Al enfrentar las peores condiciones y riesgos en su actividad sojera, y al no tener otras opciones productivas, son también los más vulnerables frente al acoso y presión para la adopción de prácticas y tecnologías de riesgo para ellos mismos y para el entorno medioambiental. Y considerando la profundización de la crisis de la agricultura campesina tradicional en general, y de las Tierras Bajas en particular, de no mediar un alivio para esa situación en el futuro próximo, es posible que la cantidad de “pequeños” productores que cultivan soya se incremente en un corto y mediano plazo. De ser así, Bolivia marcaría un comportamiento opuesto al que están siguiendo los demás países sojeros sudamericanos, en referencia a la participación cuantitativa de ese tipo de productores.

Relaciones entre subsectores y actores

Ya se ha mencionado que el complejo sojero boliviano comprende básicamente dos subsectores: el primario agrícola productor del grano y el industrial procesador de sus subproductos. Sobre esta base se articulan vertical y horizontalmente una serie de actores y otros pequeños subsectores, tanto privados como estatales, para conformar la cadena productiva. Como en toda cadena de esta naturaleza, las relaciones entre sus diversos componentes tienden al conflicto antes que a la armonía, porque cada uno de ellos, obviamente, pretende lograr el máximo de beneficios económicos, aun a costa de los demás. Y si bien los estudios realizados respecto al complejo sojero no dan cuenta de la existencia de estos “nudos” en el funcionamiento de la cadena productiva, sin duda existen y

reportan mayor o menor gravedad en función del rol y del poder de los actores y/o subsectores en competencia.

Pero la confrontación básica parece estar entre los dos subsectores esenciales ya mencionados, debido a que a su vez se erigen como potencialmente independientes, el uno acudiendo a la exportación directa de granos y el otro a la importación de esa materia prima para su procesamiento. Es por eso que en el marco del complejo sojero nacional los productores agrícolas tratan de maximizar sus beneficios a través del precio más alto posible de los granos que quisieran vender a los procesadores, en tanto que éstos pretenden concretar sus respectivos beneficios a través del menor precio posible para la materia prima requerida. No obstante, la revisión bibliográfica respecto a este tema permite identificar a un tercer actor importante cuyo rol puede ser definitorio en la composición de las exportaciones de los productos oleaginosos, se trata de las empresas dedicadas exclusivamente a la exportación de soya en grano.

Esta percepción es corroborada por un reportaje periodístico del diario cruceño El Deber (del 3 de abril de 2005) referido a los precios de venta de la soya cosechada en esa campaña, el cual se transcribe a continuación:

“El precio de compra a los productores por parte de los industriales oscilaría entre 130 y 150 dólares por tonelada, ‘igual que el año pasado’. Ante esa posibilidad, Carlos Rojas, presidente de la Anapo, señaló que con el actual escenario de precios internacionales de 234 dólares en Chicago, y 273 dólares en la CAN, los productores rechazarán

los precios fijados por la industria. Por su parte el Presidente del Grupo de Comercialización del Norte, declaró que ‘estamos en tratativas con una empresa que probablemente compre a buen precio nuestros productos. Pensamos entregar alrededor de 20 mil toneladas. Por esta cantidad pretendemos recibir un precio razonable y un plus por volumen entregado, tal como ocurrió en anteriores campañas’. Este directivo regional de Anapo además hizo un llamado a los agricultores de la zona que no forman parte de dicho Grupo de Comercialización para que se afilien, a fin de obtener los mismos beneficios. ‘Mientras más grande sea el grupo podremos entregar un volumen más cuantioso y los premios serán en base a esos volúmenes’. Este grupo está integrado por pequeños y medianos productores de las comunidades de la zona”.

Esta confrontación no tendría por qué ser eventual; al contrario, al parecer encuentra extremos en momentos de variaciones fuertes y relativamente prolongadas de los precios internacionales de la soya y de sus subproductos. Además, como ya se ha mencionado, la confrontación involucraría a las empresas exportadoras de soya en grano como competidoras del subsector industrial en el acopio del producto.

La coyuntura de crisis que se vivió entre 1999 y 2001 permite apreciar la ocurrencia de esta confrontación al revisarse (en un período algo mayor) el comportamiento de las magnitudes de exportaciones e importaciones de

grano de soya frente al de sus precios domésticos (como reflejo de los cambios de los precios internacionales), considerando además los niveles de su producción nacional. Esta revisión está contenida en el Cuadro 14, donde se puede apreciar que en los dos años previos al surgimiento de la crisis, cuando los precios nacionales de la soya estuvieron aún relativamente altos, las exportaciones del grano también fueron relativamente elevadas, señal de que los productores prefirieron vender su producción a los exportadores. En cambio, en la coyuntura crítica, cuando bajaron los precios internos, comenzaron a caer dramáticamente las exportaciones de soya en grano, señal de una preferencia (o resignación) por la colocación de la producción en la industria transformadora del país; pero al mismo tiempo la importación del grano también creció, señal de que la producción nacional de todos modos fue insuficiente para satisfacer la demanda del subsector procesador. Luego, a partir de 2002, cuando comenzó a superarse la crisis a través de una mejora leve de los precios, las exportaciones de grano también comenzaron a recuperarse, pero de manera insuficiente; asimismo, la recuperación de la producción no fue muy significativa, por lo que las importaciones permanecieron altas ese año. Sin embargo, en 2003, cuando el precio del grano subió notablemente, el volumen de su exportación también se elevó, así como la producción, por lo que las importaciones de soya en grano comenzaron a bajar aunque de manera lenta.

Estos comportamientos permiten conjeturar que existen, por una parte, disputas comerciales muy fuertes entre los exportadores y el subsector industrial por la

producción primaria y, por otra, entre éste y el subsector agrícola, por la fijación de los precios del grano. Los datos analizados revelan que en la disputa entre exportadores e industriales muy probablemente exista una puja a través de la oferta de pago de un mejor precio a los productores (el reportaje periodístico citado así lo confirma); incluso es posible que sea el subsector industrial quien ofrezca los mejores precios (por la necesidad de recuperar sus inversiones en sus plantas), pero al final los precios que fijan uno y otro comprador no parece que fueran los esperados por los productores (ver Cuadro 14).

Por tanto, el subsector agrícola del complejo sojero boliviano aparentemente enfrenta las condiciones menos favorables y hasta de dependencia, que la concepción de las cadenas productivas asigna en general a los subsectores primarios en las cadenas agroindustriales. Pero es interesante destacar que este rol suele asignarse expresamente a los subsectores primarios con predominancia de campesinos o pequeños productores y no de aquellos dominado por poderosos, que es el caso de Bolivia. En consecuencia, a pesar de la interdependencia teórica que existe entre los dos subsectores básicos del complejo sojero, en la práctica, los productores primarios —en especial los que producen relativamente poco (y peor si actúan solos)— acaban sometidos al subsector industrial y/o a los exportadores de grano. Empero, es necesario decir que, a pesar de esta condición común de todos los productores de soya, de todos modos son los “pequeños” productores en general los menos beneficiados, no sólo de su eslabón, sino de toda la cadena.

Cuadro 14
Comportamiento de las magnitudes del comercio de la soya en grano
y de su precio interno

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Producción (miles de Tn)	1.008,0	1.100,5	959,7	1.195,5	1.244,8	1.289,0	1.704,1
Exportación granos (miles de Tn)	225,4	191,0	180,1	215,7	8,8	28,9	115,2
Importación granos (miles de Tn)	36,9	31,9	149,4	259,3	270,0	290,9	240,0
Precio (\$us/Ha)	195	155	135	155	140	154	180

Fuente: *Kreidler et al (2004) para la producción, exportaciones e importaciones, CAO. "Números de Nuestra Tierra", para los precios.*

Nota: *Para el caso de los precios, la fuente mencionada originalmente registra rangos y no un solo precio. Así es que se decidió sacar un promedio.*

Este esquema de relaciones entre estos subsectores da lugar a la presencia de un *impasse* estructural del complejo sojero boliviano (que supone confrontaciones, “nudos” y/o desacuerdos), el cual determina que en coyunturas de precios internacionales bajos los productores prefieran vender a los procesadores porque éstos pagan, de todos modos, más que los exportadores. Pero en momentos de precios internacionales altos, ocurre lo contrario, porque seguramente los precios pagados por los exportadores igualan o mejoran los ofrecidos por los procesadores. Kreidler *et al* (*op cit*: 133) de alguna manera confirma esta apreciación cuando sostiene que “1996 fue el año pico de exportaciones de grano de soya, produciéndose luego un paulatino decrecimiento hasta 2003, cuando se presenta un significativo repunte, el que probablemente se pueda explicar por la coyuntura internacional de precios *que favoreció más a la exportación de la materia prima*” (el subrayado es nuestro).

Además, este *impasse* estructural repercute en forma directa en las bases productivas del complejo sojero y en su entorno natural, ya que los menos beneficiados por su funcionamiento actual —los productores primarios en general— deliberadamente o no, buscan resarcir sus “pérdidas” eventuales o estructurales de su relación con los acopiadores (procesadores o exportadores) intensificando el uso de la tierra, pasando por alto la necesidad de su conservación, depredándola en poco tiempo y desboscando nuevas tierras para emprender el mismo ciclo muchas veces, bajo el argumento falso de un horizonte prácticamente ilimitado de la frontera agrícola. De esa manera, los recursos naturales se convierten en el “eslabón” silencioso

y más débil de la cadena productiva del complejo sojero, el cual, sin embargo, es su pilar fundamental.

El significado económico y social del complejo sojero

Existe plena coincidencia acerca de la importancia decisiva del complejo oleaginoso en la economía regional y nacional entre las autoridades gubernamentales, los sectores empresariales, los estudios sobre el tema, los organismos de cooperación multilateral y obviamente el propio gremio empresarial de los sojeros. Kreidler *et al* (*op cit*: 132), con datos procesados hasta el año 2003, resume esta importancia en los siguientes términos:

- Contribuye con el 6% en la formación del PIB nacional.
- Aporta con la cuarta parte de las exportaciones bolivianas.
- Genera 45 mil empleos directos, con tendencia a crecer en función del área cultivada.
- Más de un tercio de la superficie sembrada en Bolivia corresponde a oleaginosas.
- Moviliza el transporte interno en forma significativa, desencadenando otros efectos multiplicadores en la economía.
- Las inversiones en el sector alcanzan los 700 millones de dólares⁶².

⁶² En el texto original la cifra es de 700.000 millones de dólares, debido a un error de edición.

Este panorama, amplificado por todos estos actores y por los medios de comunicación social, ha logrado proyectar en el imaginario de todos los sectores de opinión y de decisión nacional, la idea de un éxito económico indiscutido, por lo que cualquier observación, duda o crítica al “modelo” agroexportador boliviano es considerada casi una afrenta a un patrimonio regional y nacional. Por lo mismo, en los últimos años, ha sido el argumento central para varios propósitos: los promotores y defensores del modelo económico de “libre mercado”, por ejemplo, no dudan en ponderar el desarrollo del complejo oleaginoso como la mejor muestra de sus bondades. Por otro lado, determinados líderes cívicos y políticos regionales, y hasta nacionales, lo utilizan para contraponer “la Bolivia del progreso y del éxito”, supuestamente personificada por la actividad agroindustrial del departamento de Santa Cruz, encabezado por el complejo oleaginoso, a “la Bolivia del fracaso y del atraso”, representada por la economía de la región alto-andina en general, condenándola y reclamándole la emulación de aquella. Y obviamente el gremio empresarial vinculado directa e indirectamente a la actividad la utiliza para reclamar apoyo incondicional del Estado y del resto de la sociedad en cualquier circunstancia, especialmente de crisis o de amenaza.

Evidentemente, esta lectura de los aportes del complejo sojero, y del oleaginoso en general, agota cualquier otra discusión. Por tanto, se pasa por alto análisis y discusiones respecto a los reales alcances de su contribución al país, tales como su aporte más específico y directo traducido en el pago de impuestos al Estado; las dimensiones del empleo que genera o la distribución de sus beneficios entre los actores que hacen parte de la actividad.

Es más clara aún la posición de los promotores del complejo sojero de eludir, de minimizar o simplemente de hacer abstracción de los temas que se refieren a los costos que implica para el país la actividad sojera (como cualquier otra que se vincula con el sector externo), de tal modo que se pueda ensayar un balance más equilibrado de su contribución. En este sentido, en el análisis de ese aporte no se suele abordar tópicos como los egresos de divisas que le significa al país la actividad sojera, en términos de importaciones de determinados bienes y servicios que intervienen directamente en su proceso productivo, y las exportaciones de los beneficios obtenidos por los inversores extranjeros. Mucho menos se encaran los aspectos vinculados con los “costos” ambientales del crecimiento sin control del cultivo de la soya. Contribuye a esta situación el hecho de que las instancias oficiales de registro de información concerniente a estos temas omite su difusión y hasta lo torna inaccesible.

A pesar de estas restricciones, frente a la convicción de que esta temática es muy importante para ensayar una valoración más equilibrada de la contribución nacional, regional y local del complejo sojero al país, se ha decidido de todos modos abordar en esta sección algunas de las cuestiones que hacen a los aspectos económicos y sociales señalados. De esta manera, se pretende al menos aproximarse a dimensiones hasta ahora poco exploradas de la actividad.

La distribución de los beneficios

Como ya se ha mencionado, la idea posicionada por los promotores del complejo sojero en el imaginario

nacional, en sentido de que éste es beneficioso para el país porque aporta con gran cantidad de divisas y con la generación de “miles y miles” de empleos, está planteada de tal modo que —aparentemente— hace innecesaria cualquier otra indagación al respecto. Sin embargo, es sabido que ninguna actividad económica que origina beneficios para el país repercute homogéneamente en toda la población nacional, ni siquiera en todos los subsectores y actores que hacen parte directa e indirecta de ella. Al contrario, esa distribución de los beneficios suele ser dispar, justificada por el precepto teórico de la retribución a los factores y actores de producción, en función de sus inversiones y de la acción de las fuerzas del mercado. En el caso de Bolivia, este precepto está reforzado y hasta agudizado por otros factores estructurales que convierten al país en uno de los de mayor desigualdad en la distribución de la riqueza nacional en el hemisferio americano.

Por consiguiente, existen suficientes razones para preguntarse si la distribución de los beneficios que produce el complejo sojero responde a estas estructuras nacionales de aguda desigualdad o más bien las rompe, favoreciendo una mayor amplitud y homogeneidad a todos sus subsectores y actores involucrados. Es por eso que en esta subsección se analizan dos temas vinculados a este aspecto: en primera instancia, el de la distribución de los beneficios desde una perspectiva sectorial, evaluándola en función de las categorías de actores que participan en el subsector agrícola, asumiendo que la generación mayor de la riqueza ocurre allí; luego, se analiza el mismo tema, pero desde una perspectiva geográfica y social, esto es, buscando establecer el alcance de la repartición de los

beneficios en las áreas geográficas donde se desarrolla el proceso productivo de la soya, los municipios.

a) Los beneficios para los productores

El valor monetario de las exportaciones anuales del complejo sojero registrado en las estadísticas oficiales representa la generación de la riqueza que se “queda” en el país, es decir, es el valor producido con la participación de todos los sectores y actores involucrados⁶³; es un proceso complejo de acumulación de valor a través de la acción humana y de los factores tecnológicos sobre los recursos naturales. Como se sabe, este valor acumulado se concreta en el mercado a través de los precios, ya sea en sus etapas intermedias o en su etapa final, en su condición de mercancía (*commodity*, en este caso).

De todo ese valor, el que compete al subsector agrícola del complejo sojero está definido por la magnitud del VBP agrícola, es decir, por el valor total generado por los productores del grano, calculado a precios de mercado. Se entiende que el valor que queda de restar el VBP agrícola del valor de las exportaciones en un año (o serie de años cualquiera), corresponde al que es generado o agregado por el subsector industrial y/o por el subsector exportador de granos. Se entiende también que los beneficios para los productores agrícolas se deducen del VBP agrícola.

No existe una regla que defina las proporciones ideales u óptimas de la distribución del valor total de una

⁶³ No obstante, si se quisiese obtener los beneficios netos de la actividad para el país, se tendría también que considerar sus costos, tales como las importaciones de insumos y maquinarias utilizadas y las exportaciones de divisas por pagos a los factores de producción, residentes o provenientes del exterior.

actividad exportadora (en ese caso, el complejo sojero), entre los subsectores que hacen parte de ella. En otras palabras, no existe un mínimo o un máximo ideal que, por ejemplo, el VBP del subsector agrícola debería representar en el conjunto del valor total de las exportaciones de soya y sus subproductos, ya que esa repartición o participación puede depender de varios factores, y de cada país. Sin embargo, a *grosso modo* se puede decir que una mayor proporción del valor generado por el subsector industrial puede ser signo de un mejor desempeño de la actividad en su conjunto, ya que se puede asumir que de no intervenir ese subsector, el valor de las exportaciones se restaría al VBP agrícola (siempre y cuando no hubieran intervenido operaciones de importación de materia prima).

Sobre la base de esta premisa, para obtener el comportamiento del VBP agrícola respecto del valor de las exportaciones en el complejo sojero boliviano se ha construido el Cuadro 15, donde se presentan los resultados de estimaciones propias realizadas respecto a ese VBP para un período que arranca un poco antes de la etapa del *boom* de la soya y diferenciando siembras de verano y de invierno. Con esta base, más los valores totales de las exportaciones en cada uno de esos años, se ha calculado la proporción que representa el VBP agrícola respecto de las exportaciones en cada año de la serie. Cabe aclarar que en los valores de las exportaciones se han incorporado los que corresponden también a las del girasol y sus subproductos, aunque sus montos son poco significativos. Del mismo modo, se debe puntualizar que para el cálculo del VBP, en algunos años se tuvo que promediar precios debido a que la fuente consultada registra rangos

de precios y no una sola magnitud. Por tanto, el análisis que se ensaya en los resultados del Cuadro puede estar restringido por estos factores.

Los datos consignados configuran en la práctica tres etapas: una primera que dura hasta 1998 (año en que comienza a declinar el *boom*) cuando el VBP agrícola registraba cifras bastante cercanas al valor de las exportaciones e incluso (en los primeros años) mayor que ellas. Este hecho es una incoherencia aparente, ya que en esos años el destino mayor de la siembra de invierno era la semilla, por lo que esa producción no ingresaba al procesamiento industrial y/o a la exportación directa (ver Cuadro 15).

Lo ocurrido en esta primera etapa muestra un subsector industrial aún débil, por lo que las exportaciones de subproductos conllevaban escaso valor agregado y más bien las ventas externas de grano tenían una alta proporción. Sin embargo, tampoco debe perderse de vista que en esa etapa se presentaron precios internacionales elevados, por lo que —basado en la debilidad del subsector industrial— el subsector agrícola seguramente ejerció una mayor presión para imponer precios más altos, esgrimiendo la opción de destinar a la exportación su producción. En otras palabras, la cercanía de los VBP agrícolas a los de las exportaciones en esa etapa, pudo haber significado mayores beneficios para el subsector agrícola, en desmedro del subsector industrial.

La segunda etapa se inició aproximadamente en 1999 y culminó en 2002; fue la de la crisis y se caracterizó por una caída abrupta del peso del VBP agrícola respecto del valor total de las exportaciones. Evidentemente, en esos años —según muestra el Cuadro 15— el subsector

Cuadro 15

El VBP agrícola respecto del valor de las exportaciones del complejo oleaginoso en el marco del “libre mercado”

(en millones de dólares estadounidenses)

Campaña	VBP verano	VBP invierno	VBP total	Valor export.	VBP/Export. (%)
1989-90	27,0	8,8	35,8	26,9	133,1
1990-91	51,2	10,1	61,3	43,5	140,9
1991-92	34,3	9,3	43,6	56,8	76,8
1992-93	64,4	16,1	80,5	74,3	108,3
1993-94	94,9	21,8	116,7	119,6	97,6
1994-95	113,5	15,5	129,0	142,8	90,3
1995-96	145,8	29,5	175,3	201,6	86,9
1996-97	161,5	36,9	198,4	246,6	80,4
1997-98	143,4	27,2	170,6	243,9	69,9
1998-99	104,6	25,0	129,3	254,8	50,7
1999-00	154,3	37,5	191,8	331,5	57,9
2000-01	121,5	46,7	168,2	309,1	54,4
2001-02	138,6	49,7	188,3	345,3	54,5
2002-03	228,7	80,7	309,4	386,4	80,1
2003-04(p)	264,0	70,0	334,0	445,2	75,0

Fuente: Elaboración propia con base a informaciones de la CAO-Anapo (“Números de Nuestra Tierra”).

industrial ya había logrado consolidarse en la exportación de subproductos con mayor valor agregado, induciendo una caída de la exportación de grano y llegando incluso a forzar su importación en grandes cantidades, para mantener un nivel de producción de subproductos que ya había adquirido en la anterior etapa; esta situación pudo haber estado influida por la coyuntura de precios internacionales bajos de esos años. Estos acontecimientos, sumados al debilitamiento de la capacidad negociadora del subsector agrícola, que pudo haber sido ocasionado por la crisis de los precios, habrían determinado que en esta etapa se presente una mayor participación del subsector industrial en el valor total de las exportaciones y, por tanto, mayores beneficios para él. No obstante, debe quedar sentado que este resultado no ocurrió totalmente a expensas del subsector agrícola, sino que también se aprovecharon las posibilidades de importación de materia prima. En consecuencia, la caída abrupta del peso del VBP agrícola respecto del valor total de las exportaciones no significó necesariamente un cambio del patrón registrado en la primera etapa.

Pero la tercera etapa que se inició en 2003 es la más interesante; significa, en cierto modo, un retorno a la primera en términos de participación del VBP agrícola en el valor de las exportaciones, por lo que los beneficios del complejo sojero se dirigieron en mayor medida al subsector agrícola. Seguramente influyó en este cambio el repunte de los precios internacionales y el consiguiente fortalecimiento de la capacidad negociadora del subsector agrícola, pero a diferencia de la primera fase, las exportaciones de grano no repuntaron de forma importante, y el

subsector industrial no dejó de ser dinámico. En apariencia, lo que ocurrió es que, frente a la recuperación de la capacidad negociadora del subsector agrícola, el industrial siguió apelando a la importación de soya en grano, aunque de manera más reducida que en la etapa anterior, tal como lo muestra el Cuadro 14. Este comportamiento habría permitido que ambos subsectores “ganen”, es decir, que el uno (el agrícola) repunte en su posición respecto a las exportaciones y que el otro mantenga su anterior situación, apelando a las importaciones de materia prima.

En síntesis, en apariencia, el “patrón” de participación del VBP del subsector agrícola respecto al valor de las exportaciones es más o menos único y se sitúa en proporciones que oscilan entre 60 y 70 por ciento, las cuales pueden reducirse circunstancialmente en períodos de crisis de precios internacionales, signo de que el aporte del subsector industrial al valor final de las exportaciones no es muy significativo. Y son estas proporciones del VBP agrícola las que enmarcan la distribución de los beneficios más específicos para los productores de la soya, tema de los siguientes párrafos.

El VBP agrícola se distribuye entre los actores que participan en la producción de soya en función de una serie de mecanismos que responden a las relaciones económicas y políticas que intervienen entre ellos. Obviamente, es sólo una parte de este VBP que se distribuye entre los productores agrícolas, ya que la otra se dirige en calidad de remuneración a los otros actores y factores que participan directa e indirectamente en el proceso, aportando fuerza de trabajo y una serie de servicios. Por consiguiente, en definitiva, el objeto de una distribución efectiva entre

los productores son los beneficios netos de la producción primaria de soya. Y es bajo esta noción que el estudio ha encarado el análisis de la distribución de la riqueza creada por el subsector agrícola entre los productores; para ello, se han determinado primero los beneficios por productor (a través de análisis de rentabilidad) para —por agregación— llegar a establecer los beneficios grupales, diferenciando tipos y categorías.

En principio se debe aclarar que en el caso de Bolivia no existe una serie anual de cálculos de rentabilidad promedio de la producción de soya, y mucho menos para todo el período de su desarrollo (o este estudio no pudo acceder a este tipo de información). Asimismo, no hay suficientes datos complementarios que permitan una mayor precisión de las características y de la orientación de la distribución de los beneficios para un período extenso; por ejemplo, con la información conocida, es imposible establecer la cantidad, o por lo menos la proporción, de los productores que corresponden a la categoría de “grandes”, “medianos” o “pequeños”, según su nacionalidad; algo similar ocurre con la distribución sólo de los productores nacionales en esas categorías; por último, no es pública la información relativa a la evolución de la cantidad de productores de soya, de ahí que todos los estudios y reportajes periodísticos realizados en los últimos años van repitiendo un dato único, como si éste no hubiera sufrido cambios en función de las crisis y/o simplemente del aumento de la superficie de cultivo.

Es por ello que en este estudio se ha optado por abordar el análisis de rentabilidad a partir de un solo año

(la campaña agrícola 2003-2004), a modo de muestra. Respalda esta decisión el hecho de que para esta campaña existen datos muy bien logrados por la Anapo. Además, con base en otras informaciones de esta misma organización, que corresponden a anteriores campañas, es posible deducir la cantidad y la participación cuantitativa de los grupos y categorías de productores relevantes en el cultivo de la soya. De esa manera, se podrá obtener resultados diferenciados en función de los grupos de productores, según nacionalidad y escala de su producción.

En el Cuadro 16 se han tomado los cálculos de rentabilidad realizados por la Anapo para la campaña de verano 2003-2004. Lo interesante de estos datos es que han sido obtenidos diferenciando técnicas de siembra (directa y convencional); origen de la maquinaria utilizada (alquilada y propia), y zonas de producción (“Integrada” y de “Expansión”). Esta diferenciación permite apreciar las ventajas y desventajas económicas que supone una u otra modalidad de producción, en función de la zona donde se la adopta.

Para realizar el análisis en función de la nacionalidad de los productores (nacionales, brasileños, menonita, japoneses y otros extranjeros) se ha debido contar con la información que refiera la participación de cada uno de estos grupos en la superficie cultivada de soya de la campaña 2003-2004. No existiendo estos datos, se han utilizado los que corresponden a la campaña 2001-2002 (la última disponible, según muestra el Cuadro 13) para asignar sus proporciones a la superficie total cultivada en la campaña 2003-2004, que suma 862,6 mil hectáreas (602,6 mil de la siembra de verano, más 260 mil de la de

invierno). Esta operación permite establecer la superficie total que cada uno de los grupos de productores sembró en la campaña 2003-2004. Estas cifras deberían estar bastante cercanas a la realidad, una vez que sólo existe el vacío de un año y, además, no han trascendido anuncios o informaciones de cambios fundamentales a este respecto después de 2002.

Asimismo, para asignar a cada uno de estos grupos de productores el margen de rentabilidad más indicado, se consideró la mayor proximidad de ellos a alguna de las magnitudes de rentabilidad calculadas por la Anapo (ver Cuadro 16) en función de zonas de producción, tipo de tecnología y modalidad de acceso a la maquinaria necesaria. A continuación se presentan los márgenes asignados a cada grupo de productores, aclarando que en algunos casos se han debido obtener promedios por la dispersión de ellos en varias de las características señaladas:

Menonita:	\$us 163,71/Ha (promedio de 183,42 + 144,00)
Japoneses:	\$us 148,50/Ha (promedio de 157,53 + 139,47)
Brasileños:	\$us 183,40/Ha
Nacionales:	\$us 145,64/Ha (promedio de 160,51 + 132,41 + 144,00)
Otros:	\$us 144,97/Ha (promedio de 157,53 + 132,41)

Finalmente, con todos estos datos, más los registrados en el Cuadro 16 respecto a la rentabilidad de la producción de soya, se ha procedido a calcular la magnitud de los beneficios de cada grupo de productores considerando

Cuadro 16
Márgenes de rentabilidad de la producción de soya, según técnicas de siembra, modalidades y zonas de producción
 (campaña verano 2003-2004)

Indicador	Siembra directa			Siembra convencional		
	Maquinaria alquilada	Maquinaria propia	Maquinaria alquilada	Maquinaria alquilada	Maquinaria propia	Maquinaria propia
	Expan- sión	Inte- grada	Expan- sión	Expan- sión	Inte- grada	Inte- grada
Resultado (\$us/Ha)	160,51	132,41	183,42	144,00	106,11	139,47
Rentabilidad (%)	38,22	31,53	43,67	34,29	25,26	33,21

Fuente: Anapo, Departamento Técnico y Servicios.

Elaboración: CAO-Siprem.

Notas: 1) Se trata de una propiedad de 200 hectáreas, ubicada a 100 kilómetros de distancia de la ciudad de Santa Cruz.

2) Los rendimientos para todos los casos son de 2 Tn/Ha.

3) Con precios de la soya al 15 de septiembre de 2004.

su nacionalidad. En esta operación se ha visto pertinente diferenciar dos situaciones: una que considera sólo la siembra de verano y otra que incorpora la de invierno (ya que en los últimos años gran parte de la producción de las campañas de invierno han sido destinadas también a la comercialización, rompiendo la práctica original que consistía en destinar la mayor parte a la semilla).

El resultado final de este ejercicio se presenta en el Cuadro 17. Las magnitudes aún son globales y ciertamente pueden adolecer de imprecisiones por los procedimientos empleados en su determinación. No obstante, no tendrían que ser muy diferentes a lo que en general acontece en la distribución de los beneficios económicos globales de la actividad y en los grupos de productores considerando su nacionalidad.

Para empezar, se debe hacer notar que el monto de beneficios netos generados por el subsector agrícola del complejo sojero en la campaña 2003-2004, representa alrededor del 40 por ciento del VBP agrícola de esa misma campaña, por lo que se puede deducir que el saldo de ese valor pasó a beneficiar a otros actores del subsector, ya sea como remuneración a la fuerza de trabajo, adquisición de insumos y maquinaria o pago a la prestación de servicios, principalmente.

Pero el Cuadro 17 es también revelador de otras situaciones: considerando solamente la campaña de verano se puede constatar que la superficie cultivada por los productores nacionales y brasileños es casi idéntica, con una ligera mayor proporción de los primeros, siguiéndoles en importancia los menonita con una extensión también apreciable, en tanto que los productores japoneses y otros

Cuadro 17
Magnitud de los beneficios de grupos de productores,
según su nacionalidad
Campaña 2003-2004

Tipo de productor	Campaña verano		Campaña verano e invierno					
	Superficie sembrada (miles de Has)	Beneficios netos (en millones de \$us)	Superficie sembrada	Miles de Has	%	Beneficios netos	Millones de \$us	%
Menonita	145,8	23,9		160,4	19		26,3	19
Japoneses	40,5	6,0		66,4	8		9,9	7
Nacionales	189,7	27,6		321,7	37		46,7	34
Brasileños	185,5	34,0		253,7	29		46,5	34
Otros	40,5	5,9		60,4	7		8,8	6
Total	602,0	97,4		862,6	100		138,2	100

Fuente: *Elaboración propia con base en información de la CAO-Andapo.*

extranjeros registraron similar y mínima superficie. Sin embargo, se ve que los beneficios que recibieron uno y otro grupo no es resultado mecánico de su importancia cuantitativa en el área sembrada; el caso más evidente es el de los productores nacionales y brasileños, pues los beneficios que recibieron los primeros fueron menores, no obstante que cultivaron una mayor extensión. Esta situación asimétrica es mucho más evidente cuando se considera el total de las plantaciones (campañas de verano e invierno), ya que en este caso los productores nacionales cultivaron ocho puntos porcentuales más superficie que los brasileños, pero ambos grupos recibieron similar proporción del total de los beneficios.

Estos resultados permiten concluir que el factor determinante de la distribución de los beneficios según la nacionalidad de los productores, no es únicamente la extensión de la superficie cultivada por el conjunto de cada uno de los grupos, sino también otro tipo de factores como la técnica utilizada por la mayoría de los productores de sus grupos, la modalidad de acceso a la maquinaria agrícola y el tipo de suelos en el que se cultiva (zona de producción). Es por eso que el grupo de los brasileños puede lograr prácticamente la misma cantidad de beneficios que los productores nacionales siendo que éstos han cultivado 27% más de superficie, pues se entiende que la mayoría de los brasileños utilizaron técnicas y modalidades que potencialmente les garantiza el máximo de rentabilidad; en tanto que el grupo de nacionales es más heterogéneo en esos términos, porque participan “grandes”, “medios” y “pequeños” productores, cada uno con distintas combinaciones productivas.

Para realizar el análisis de la distribución de los beneficios en función del tamaño del predio de los productores, fue necesario, por una parte, disponer de información respecto a la participación de cada uno de estos grupos en la superficie cultivada del grano en la campaña 2003-2004; siendo que oficialmente estos datos son inexistentes, se han utilizado cálculos y estimaciones propias. También se necesitaba asignarles el margen de rentabilidad más indicado, dependiendo de su mayor proximidad a alguna de las magnitudes calculadas por la Anapo.

La asignación del respectivo margen a las categorías de productores “grandes” y “pequeños” —excepto por la diferencia de ubicación en alguna de las zonas de producción— no supuso dificultades, por la alta homogeneidad de cada una en términos de la utilización de determinada tecnología y de la modalidad de acceso a maquinaria. Así es que, sabiendo que los “grandes” se ubican en ambas zonas (“Integrada” y de “Expansión”) se les asignó el margen de rentabilidad mayor, pero promediando ambas zonas; en cambio, siendo que la mayor parte de los “pequeños” productores se ubican en la zona de “Expansión” se les fijó el margen menor que corresponde a esta región, es decir, sin promediar con el índice de la otra zona.

Para la asignación del margen a los “medianos” productores se tuvo que tomar en cuenta la mayor heterogeneidad tecnológica y de acceso a maquinaria que caracteriza a esta categoría; así es que se realizaron algunas estimaciones para saber qué proporción de estos productores utiliza y/o accede a algunos de esos factores. Sin embargo, siendo que estas estimaciones no pudieron llegar a considerar el factor zona de producción, se utilizaron

promedios de este factor, vale decir, de la rentabilidad de las zonas “Integrada” y de “Expansión”.

Con estas restricciones, a continuación se presenta los márgenes finales asignados a cada categoría de productores:

- “Pequeños” básicamente “siembra convencional” y maquinaria alquilada: \$us 144/Ha.
- “Grandes” fundamentalmente “siembra directa” y maquinaria propia: \$us 170,5/Ha (promedio de 183,42 + 157,53).
- “Medianos”
- aproximadamente 300 mil Has “siembra directa” y maquinaria alquilada: \$us 146,46/Ha (promedio de 160,51 + 132,41).
 - aproximadamente 30 mil Has “siembra convencional” y maquinaria alquilada: \$us 125,05/Ha (promedio de 144 + 106,11).
 - aproximadamente 150 mil Has “siembra convencional” y maquinaria propia: \$us 155,9 (promedio de 172,36 y 139,47).

Con toda esta información se ha procedido a calcular la dimensión de los beneficios de cada categoría de productores, considerando el tamaño de su predio. A diferencia del ejercicio anterior, en este caso no se han podido presentar los resultados diferenciados por siembra de verano y por el total (dos campañas), porque ha sido imposible determinar la superficie cultivada en invierno por cada categoría de productores y, obviamente, asignarles alguno de los índices de rentabilidad. Así es que, con algún margen de arbitrariedad, se han aplicado todas

las estimaciones a la superficie total cultivada en la campaña 2003-2004 (verano e invierno). Los resultados de esta operación se presentan en el Cuadro 18.

Cuadro 18

Magnitud de los beneficios de grupos de productores, según tamaño de su predio Campaña 2003-2004

Tipo de productor	Campaña verano e invierno			
	Superficie sembrada		Beneficios netos	
	Miles de Has	%	Millones de \$us	%
Grandes	300,0	35	51,2	37
Medianos	482,6	56	75,0 *	54
Pequeños	80,0	9	12,0	9
Total	862,6	100	138,2	100

Fuente: *Elaboración propia con base en información de la CAO-Anapo.*

* *En realidad, con el procedimiento empleado se obtuvo un monto de 72 millones de dólares para esta categoría, pero fue ajustado para llegar al total de 138,2 millones de dólares al que se llegó en el análisis según nacionalidad, porque éste tiene mayores fundamentos cuantitativos.*

La información del Cuadro 18 indica que en la distribución de los beneficios entre los productores “grandes”, “medianos” y “pequeños” no sólo es importante la extensión que cada grupo siembra, sino también los factores tecnológicos, la modalidad del acceso a la maquinaria y la zona de producción, aunque con menor peso que en el caso del análisis según nacionalidad de los productores. La importancia de estos factores se puede notar más claramente cuando se compara las categorías de productores “grandes” y “medianos”, pues mientras los últimos cultivaron el 56% del área total de soya en la campaña 2003-2004,

sólo recibieron el 54% de los beneficios; en cambio, los “grandes” aportaron con el 35% de la superficie plantada y obtuvieron el 37% de los beneficios.

Sin embargo, la mayor importancia de la información de este Cuadro no está en esos aspectos, sino en los resultados que se alcanzan cuando se la relaciona con la cantidad de productores que existen en cada una de las categorías de productores, según tamaño de sus predios. De acuerdo a datos de la Anapo, de los 14 mil productores de soya existentes, los “grandes” representarían aproximadamente 2% (280), los “medianos” serían 20% (más o menos 2.800) y los “pequeños” sumarían el 78% (unos 11.000). Dividiendo el total de los beneficios netos que recibieron cada una de estas categorías entre sus respectivas cantidades de productores, se obtiene que cada productor “grande” recibió en promedio 183 mil dólares en la campaña 2003-2004, cada “mediano” 27 mil dólares y cada “pequeño” 1,1 mil dólares.

En síntesis, el 78% de los productores de soya (esencialmente “pequeños”) recibió algo más del 10% de los beneficios económicos netos generados por el subsector agrícola del complejo sojero en la campaña 2003-2004. En contrapartida, no más del 2% de los productores (conformado sobre todo por brasileños, otros extranjeros y unos pocos nacionales) recibieron alrededor del 37% de esos beneficios, quedando algo más del 50% para el restante 20% de productores (fundamentalmente “medianos”). Esta situación asimétrica, de algún modo, es admitida por los mismos promotores del complejo sojero; por ejemplo, Montenegro y Guzmán (2000) en sus estimaciones del margen de rentabilidad por hectárea de la

campana de 1998, atribuye a los “pequeños” productores un margen más bajo que los demás. Aplicando ese margen a las 17 hectáreas que en promedio cultivaban esos productores en esos años, se concluye que cada uno obtuvo en esa campana más o menos mil dólares de ganancias⁶⁴. Estas evidencias contrastan radicalmente con la idea sugerida por los promotores del complejo sojero, en sentido de que al ser mayoría los “pequeños” productores son al mismo tiempo los más beneficiados; por el contrario, denuncian el carácter regresivo de la distribución de los beneficios de la soya y plantean con más fuerza las interrogantes acerca del destino de las significativas ganancias que los productores extranjeros perciben: ¿cuánto de esos beneficios son reinvertidos efectivamente en el país?

b) Los beneficios para los municipios “sojeros”

Quienes valoran y promueven incondicionalmente el complejo sojero suelen omitir referencias (o hacerlo muy poco) respecto a los efectos favorables de sus logros en las áreas rurales donde se escenifica la gran producción de la materia prima. Quizás esta actitud obedezca a su convicción de que los beneficios de la actividad deben ser buscados en sectores y actores económicos que hacen parte directa de la cadena productiva y en indicadores más agregados geográficamente, asumiendo que los mismos llegarán de todos modos a las poblaciones locales, como consecuencia de su distribución sectorial. De ahí

⁶⁴ *En realidad estos autores obtienen un margen de 62 dólares anuales/hectárea para un período histórico y considerando expresamente “medianos” y “grandes” productores, pues ellos mismos admiten que ese margen es menor para los “pequeños”.*

que, cuando abordan estas cuestiones, es frecuente que presenten sobre todo las repercusiones positivas del dinamismo de la actividad sojera en sectores como el transporte, el comercio de insumos y algunos otros servicios que hacen parte de la cadena productiva; sólo unos pocos de esos estudios mencionan y analizan esos efectos en dimensiones sociales como el empleo.

No obstante, contrariando esta práctica, recientemente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha realizado un trabajo referido al actual *boom* de la producción de soya en el municipio de San Pedro, ubicado al noroeste del departamento de Santa Cruz⁶⁵, en un área que llegaría a ser parte de la zona “Integrada”. Este municipio ha sido considerado la nueva “capital” de la soya en Bolivia por la importancia que ha venido cobrando desde principios de la presente década. Se dice que actualmente es la más productiva de todas las sub-zonas en que se desarrolla el complejo sojero, con rendimientos promedio que superan las dos toneladas por hectárea, por lo que no debe sorprender que cerca al 40% del área cultivada total de soya de verano tenga lugar en esa región⁶⁶.

El estudio mencionado consideró importante destacar la experiencia de San Pedro por los logros que le atribuye

⁶⁵ Se trata del “Informe Temático sobre Desarrollo Humano. La economía más allá del gas” (PNUD, 2005).

⁶⁶ San Pedro es la 5ª Sección Municipal de la provincia Obispo Santiestevan del departamento de Santa Cruz. Ocupa todo el extremo noroeste de esta provincia; en su frontera nororiental está separada del resto del departamento por el curso del río Grande. El municipio hace parte de la relativa reciente expansión norte de la antigua zona “Integrada”. De acuerdo al INE, su población total el año 2001 era de 14.800 personas, en tanto que el Censo de Población y Vivienda de 1992 registró 10.300.

en materia de democratización de los beneficios de la actividad sojera en el nivel local, con participación activa de todos los sectores productivos y sociales. Haciéndose eco de estos hallazgos, el diario La Prensa de La Paz realizó un reportaje al respecto (edición del 11 de diciembre de 2005, suplemento Negocios), poniendo como contexto de sus observaciones de campo los resultados del informe del PNUD, en los siguientes términos:

“Un informe elaborado por el PNUD menciona el caso de San Pedro como ejemplo de la denominada economía de ‘base ancha’, es decir, un núcleo productivo que ha logrado articular a pequeños y medianos productores con los grandes actores de la exportación de materias primas para alcanzar mayores niveles de competitividad.

La bonanza se observa en las calles de San Pedro, donde los centros comerciales señalan con claridad que se ha desencadenado una importante actividad económica vinculada al sector agroexportador. Esto se explica, entre otros factores, por una interesante complementación entre la manufactura y la industria vinculada a los recursos naturales, tal como se da en el sector de las oleaginosas.

El análisis del PNUD resalta que en el caso de San Pedro hubo un aumento en la productividad de la economía rural agraria y los servicios, situación que muestra una reconciliación entre la

creación de empleos y la generación de ingresos sostenibles en el largo plazo, con base en la explotación de un recurso agrícola estratégico”.

Este nuevo enfoque de valoración de la actividad sojera en el país muestra una situación que puede ser considerada óptima en materia de funcionamiento de la cadena productiva y, en especial, de la distribución de los beneficios⁶⁷, donde indudablemente destaca el acceso de la población local. Es posible que los resultados identificados por el PNUD y por el reportaje periodístico puedan ser sostenibles y, por tanto, se podría admitir también que el complejo sojero está construyendo en el municipio de San Pedro una experiencia modélica de su desarrollo. No obstante, lo acontecido hasta el momento en las dos grandes zonas de producción, pero en especial en la de “Expansión”, dejan dudas acerca de aquella posibilidad, pues esos antecedentes permiten deducir que la actividad sojera en general ha venido operando bajo la lógica del “extractivismo”, es decir, el aprovechamiento intensivo y expedito de una nueva área (agotando su riqueza, literalmente), para luego asentarse en otra, repetir la práctica, y así sucesivamente, pasando por alto cualquier consideración sobre la participación democrática de los actores y sectores en los beneficios, y mucho menos de las poblaciones locales. Al parecer, este ejercicio no distingue tipo de productores, ni su nacionalidad, aunque algunos

⁶⁷ *Los excelentes indicadores productivos destacados por ese informe no deberían sorprender, porque se trata de una nueva sub-zona desboscada hace poco y, muy probablemente, con suelos altamente productivos por su ubicación geográfica.*

estratos de ellos evidentemente han optado por un manejo racional y sostenible de los recursos naturales.

Pero para tener una idea más próxima de estos antecedentes, en este estudio se ha considerado pertinente reflejar lo sucedido en el municipio de Pailón, perteneciente a la zona de “Expansión”, considerado como el “corazón” de la actividad sojera, por varios años, durante el *boom*.

La zona de “Expansión”, luego de un auge inicial a mediados de la década anterior, comenzó a perder importancia más o menos a fines del mismo período, en los años en que se desató la crisis del complejo sojero, sobre todo porque en varias de sus sub-zonas los rendimientos productivos fueron cayendo lenta, pero sistemáticamente, afectando la competitividad de la actividad. Incluso los estudios afines al rubro sojero fueron llamando la atención acerca de este problema. Y si bien varios de estos trabajos, y la generalidad del gremio empresarial, atribuyeron (y atribuyen) esta situación mayormente a los fenómenos climáticos, otros estudios independientes realizados a fines de la década de los noventa ya describían los efectos del monocultivo practicado en esa zona, expresados en la compactación de los suelos y en una caída de sus rendimientos productivos (ver, por ejemplo, Urioste, *op cit*). Asimismo, algunos reportajes periodísticos recientes develan las consecuencias de la siembra del grano en el bosque originario, en los suelos y en el medio ambiente en general de la zona⁶⁸. Al parecer, las sub-zonas más

⁶⁸ El mismo reportaje del diario *La Prensa*, del 11 de diciembre de 2005, citando el informe del PNUD, sostiene que la crisis de fines de la década pasada se debió también a las prácticas de monocultivo que “afectaron sensiblemente los rendimientos de la producción agrícola en la zona de Pailón”; señala que entre 1998 y 2002 el rendimiento de la producción de soya en dicha zona había bajado de 2,0 Tn/Ha a 1,4 Tn/Ha.

deterioradas son las denominadas Pailón Sur y Pailón Este, pero es posible que este proceso estuviera extendido en mayor o menor grado en toda la zona de “Expansión”, siendo precisamente la razón por la que la producción sojera más importante haya emigrado, a partir de comienzos de esta década, a la sub-zona Pailón Norte y al municipio de San Pedro.

Ha sido en este contexto de auge inicial y posterior crisis productiva que se ha desarrollado el municipio de Pailón, cuna del *boom* sojero. Por lo mismo, se hace muy interesante saber si los efectos de la lógica y de las prácticas de aprovechamiento aplicadas en la zona no sólo se han manifestado en el plano productivo y ambiental, sino también en la situación socioeconómica de la población local. Y con este propósito se ha considerado pertinente revisar los indicadores de pobreza elaborados por el INE para todos los municipios del país (ver Bolivia, Atlas Estadístico de Municipios, 2005). A través de esta información oficial se pretende obtener por lo menos una idea acerca de los beneficios que supuso para la población local el auge del complejo sojero.

En el Cuadro 19 se presentan los datos de pobreza, calculados por el INE para el municipio de Pailón⁶⁹, en dos momentos históricos que coincidentemente tienen que ver con la inauguración del *boom* de la soya (1992) y con el inicio de la pérdida de importancia de esta sub-zona (2001).

⁶⁹ *Pailón es la 2ª Sección Municipal de la provincia Chiquitos del departamento de Santa Cruz. Su límite oeste es el río Grande, que lo separa del resto del departamento; al norte limita con la provincia Ñuflo de Chávez; al este con el municipio de San José (1ª Sección de la misma provincia) y al sur con la provincia chaqueña de Cordillera.*

Cuadro 19
Condiciones de pobreza del municipio de Pailón en dos momentos

Categoría	1992			2001		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Población pobre	8.101	2.540	5.561	18.234	4.009	14.225
Población en extrema pobreza	2.790	743	2.097	1.461	180	1.281
Necesidades básicas satisfechas	3,0	4,7	2,1	1,9	4,8	0,9
Estratificación de la pobreza	9,9	12,1	8,8	31,7	38,9	29,1
(en porcentaje)	57,1	58,8	56,3	61,1	53,8	63,6
Indigencia	25,4	23,8	26,3	5,3	2,5	6,3
Marginalidad	4,6	0,6	6,6	0,0	0,0	0,0

Fuente: INE, *Atlas Estadístico de Municipios 2005*.

A modo de información general se debe mencionar que la población total de este municipio en 1992 fue de 12.995 personas (3.741 urbana y 9.214 rural), mientras que en 2001 se incrementó a 28.520 (7.128 urbana y 21.394 rural).

De acuerdo a la metodología de medición del INE, la población no pobre es aquella que por lo menos “tiene condiciones de vida aceptables y se encuentra próxima o levemente por encima de las normas de adecuación”, por lo que corresponde a las categorías *necesidades básicas satisfechas* y *umbral de pobreza*. En cambio, la población pobre se encuentra en las categorías *moderada* y *extrema*, diferenciándose en esta última a su vez la *indigencia* y *marginalidad*.

En 1992, el 12,9% de la población total del municipio estaba en situación de *no pobreza*; en 2001 esta proporción aumentó a 33,6%. Por consiguiente, la población pobre en general se redujo en esos 10 años de 87,1 a 66,4 por ciento, es decir 20,7 puntos porcentuales; no obstante, dentro de este grupo poblacional, la parte que corresponde a la categoría *necesidades básicas satisfechas*, es decir, la que comprende a los que realmente son no pobres, se redujo (de 3,0 a 1,9 por ciento).

Considerando exclusivamente el área rural (donde están o residen normalmente los “pequeños” productores y quienes trabajan de peones en las “medianas” y “grandes” propiedades), se puede constatar que también aumentó la proporción de la población no pobre en general (de 10,9 a 30,0 por ciento en el período considerado); empero, al igual que lo sucedido en el ámbito de la población total, la población realmente no pobre (*necesidades básicas satisfechas*) se redujo de 2,1 a 0,9 por ciento, por lo que

ha sido el grupo que corresponde a la categoría *umbral de pobreza* el que aumentó de manera significativa (de 8,8% en 1992 a 29,1% en 2001). La proporción de la población pobre en general en el área rural ha disminuido de 90,2 a 70,0 por ciento, destacando la desaparición de la *marginalidad* y la fuerte reducción de la *indigencia* (de 26,3 a 6,3 por ciento), y el aumento leve de la población en situación de *pobreza moderada* (de 56,3 a 63,6 por ciento).

En suma, el período que comprende el inicio y la declinación del auge de la producción de soya en el municipio de Pailón, ha sido testigo de la reducción de la proporción de la población pobre (20 puntos porcentuales) y de la virtual eliminación de la *extrema pobreza*, pero casi dos tercios de la población total (y de la rural) vive aún en condición de pobreza (mayormente *moderada*), por lo que la proporción de la población *no pobre* sólo aumentó un poco, pues la mayoría de ella vive en el *umbral de la pobreza*. En consecuencia, el *boom* de la soya de la década de los años noventa, aquel que definió el “modelo” agroexportador boliviano, dejó evidentemente a su “corazón” en mejores condiciones, pero que no condice en absoluto con las que generó para los demás actores y sectores de la cadena productiva del complejo sojero, en especial para los “grandes” productores y, dentro de ellos, los extranjeros. Es más, lo acontecido en este municipio, de acuerdo a diversas fuentes y observaciones propias, no es excepcional en la zona de “Expansión”, lo más probable es que sea una situación generalizada, e incluso más agravada en algunas sub-zonas consideradas “marginales” (de difícil acceso y aprovechamiento).

No se tienen datos de pobreza registrados durante el auge de la producción de la soya en el municipio de Pailón, pero es probable que la imagen que irradiaba en esos momentos sea la que hoy tiene el de San Pedro. Por consiguiente, si la racionalidad “extractiva” aplicada en aquél no se modifica en éste, y en cualquier otro municipio de nueva incursión —no existen muchas razones para asumir que ello sucederá— es lógico esperar que los beneficios de la actividad no sólo sean mínimos y hasta nulos para ellos, sino, sobre todo, efímeros, reversibles y concentrados, ya que la racionalidad “extractiva” no admite, ni le interesa, el desarrollo local, mucho menos que pueda ser inclusivo, porque el “extractivista” no llega a una zona para establecerse, sino permanecer en ella sólo hasta agotar su riqueza.

La generación de empleo

No existen estadísticas oficiales (gubernamentales) referidas específicamente al empleo en el complejo sojero del país. Estos datos provienen en general de la Anapo y/o de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO). Incluso los múltiples estudios que se han realizado en los últimos años toman como base la información de estos gremios empresariales. Por defecto, el abordaje de este tema ineludiblemente pasa por las referencias que tienen estas fuentes y, en lo posible, por las que puedan proporcionar las experiencias de los otros países productores de soya de la región.

Quizás por la total dependencia que hay respecto a la información que proviene de la CAO-Anapo, el manejo de estas magnitudes se ha tornado particularmente arbitrario

en los dos últimos años, pues en ese corto período los gremios empresariales, e incluso funcionarios gubernamentales, han ido mencionando cifras cada vez más infladas de generación de empleo por parte del complejo sojero, originando desconfianza de su propio trabajo estadístico⁷⁰. Sin duda, esta situación nace en el temor manifiesto de estos gremios por las posibles consecuencias de la firma del denominado TLC Andino, entre Estados Unidos y tres países de la CAN, cuyas negociaciones se iniciaron a comienzos de 2004 y culminaron con Colombia y Perú, aunque —a la conclusión de este estudio— están pendientes de ratificación congresal. En este sentido, ha resultado obvio que, al ir difundiendo cifras cada vez más altas de empleo vinculado al complejo sojero, estos actores han pretendido llamar la atención del gobierno y de la propia sociedad sobre el peligro que correrían esas fuentes de trabajo si es que no se preservan los mercados de la CAN para los productos del complejo sojero.

El reciente estudio realizado por Kreidler *et al* (*op cit*) contiene las referencias más razonables sobre el empleo generado por el complejo oleaginoso (no se hace una referencia específica al sojero), ya que, además de basarse en estimaciones oficiales de la CAO-Anapo, consigna información para un período de algo más de una década (1992-2003), lo cual evita admitir datos inmediatamente posteriores a esa serie que no sean coherentes con su tendencia. Su única limitación es que aborda sólo el empleo directo del subsector agrícola.

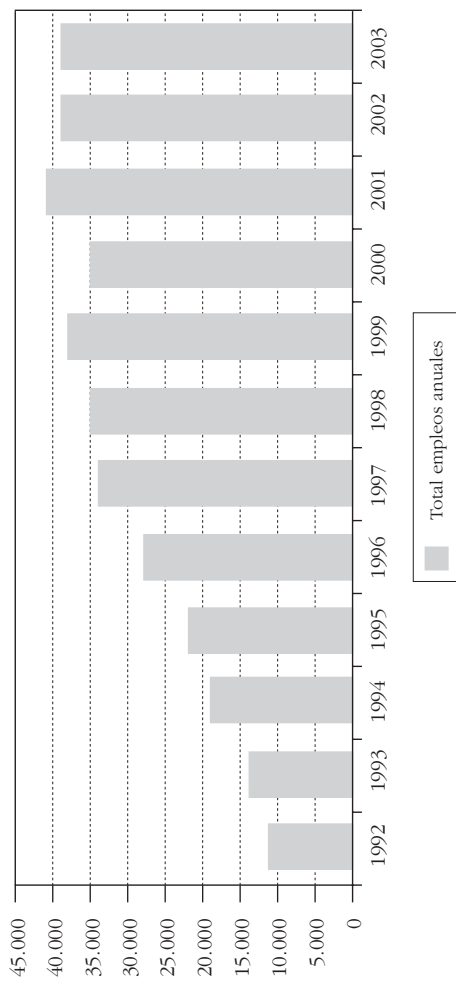
⁷⁰ Mientras en 2004 remarcaban la existencia de 45 mil empleos directos generados por el cultivo de las oleaginosas y por su procesamiento, a comienzos de 2005 hablaban de 100 mil y, recientemente, de 150 mil (diario *La Razón*, del 11 de diciembre de 2005, suplemento *Ejecutivos*, páginas 10-11, y periódico *El Juguete Rabioso*, de marzo de 2006, quincena del 5-18, página 8).

El Gráfico 1 ha sido extractado del trabajo de Kreidler *et al.* A través de él se puede constatar que, hasta el año 2003, el subsector agrícola del complejo oleaginoso nunca ha generado más de 41 mil empleos directos. Considerando que el período tomado por este autor comprende el *boom* de la soya (cuando se supone que se dinamizaron todos los actores, sectores y factores de producción), se hace muy difícil aceptar que los empleos directos generados por el cultivo de las oleaginosas (soya y girasol) en las últimas gestiones (2004 y 2005) hubieran sobrepasado de manera sustancial esa cifra máxima.

Con relación a las fuentes de trabajo generadas por el subsector industrial del complejo oleaginoso, lamentablemente el autor citado no presenta una serie sino sólo una cifra puntal, señalando que en la gestión 2003 ese subsector permitió la creación de cerca de cinco mil empleos directos. Aceptando que este dato es también el máximo registrado en todo el período, se puede concluir que la generación total de empleos directos del complejo oleaginoso, hasta el año 2003, en ningún momento ha sobrepasado los 46 mil anuales, y si lo hizo después de ese año como tope tendría que haber sido proporcional al crecimiento del área cultivada y del procesamiento, esto es unos pocos miles y no las monumentales cifras que se vienen mencionando últimamente.

Sin embargo, teniendo como referencia la situación de otros países sojeros de la región sudamericana en este tema, los datos del complejo oleaginoso boliviano generan cuando menos algunas interrogantes, como se verá a continuación.

Gráfico 1
Generación anual de empleo directo agrícola del complejo oleaginoso



Fuente: Extracto de Kreidler et al (2004).

En principio se debe decir que el carácter altamente competitivo del mercado internacional de los productos oleaginosos determina que los países productores estén permanentemente buscando la reducción de costos, como medio de mantener o avanzar en términos de esa competitividad. Ciertamente no existe sólo un factor decisivo de esta reducción, pero no cabe duda de que uno de los que más contribuyen a la competitividad de los *commodities* en general, y de la soya en particular, es la disminución de los costos de producción (especialmente de los laborales) por las vía del uso intensivo de la tecnología.

En el caso de los grandes países productores de soya de Sudamérica se menciona con frecuencia que un factor muy influyente de su competitividad es la abundancia del factor tierra y su relativo bajo precio. Incluso hay quienes atribuyen a este elemento las posibilidades que tienen estas naciones para hacer frente en el mercado internacional a la protección comercial y a los subsidios que normalmente acompañan el desempeño de los grandes productores soyeros del Norte. Sin embargo, bajo el supuesto de que este factor tiene de todos modos un límite, los países sudamericanos no son ajenos al uso intensivo de la tecnología en el cultivo de la soya⁷¹, es más, son vanguardistas en la aplicación de algunas de ellas, como la biotecnología; en consecuencia, responden a un patrón que tiende al desplazamiento de la fuerza de trabajo, como forma de mantenimiento o aumento de la competitividad.

⁷¹ *La actividad sojera es particularmente proclive a un permanente desarrollo tecnológico, debido a que en su producción y exportación están involucradas potencias tecnológicas como Estados Unidos y Canadá.*

En el caso concreto de Argentina, por ejemplo, Teubal *et al* (2005) asocia la configuración de este patrón a la irrupción acelerada de la SGM, pues sostiene que este fenómeno ha profundizado significativamente el proceso de concentración de la tierra para el cultivo de la soya y, al mismo tiempo, ha contribuido decisivamente al desplazamiento de fuerza de trabajo. En particular el uso de la soya resistente al glifosato sería un poderoso “ahorrador” de ese factor, porque elimina las labores humanas en la erradicación de malezas e induce el uso de equipos para la aplicación de la técnica de la “siembra directa” que también ahorra empleo. A decir de este autor, estos elementos marcan el rumbo de una nueva agricultura en la Argentina, donde la actividad sojera tendería a convertirse en una “agricultura sin agricultores”, es decir, con escasa demanda de fuerza de trabajo.

En este contexto, no resulta muy sorprendente encontrar que “los cereales y las oleaginosas anuales pueden estar ocupando no más del 5% de la mano de obra en el sector agropecuario” de la Argentina (Aparicio 2005: 207, en Teubal y Giarracca, coordinadores), esto es, entre 45 mil y 50 mil empleos anuales, considerando que la Población Económicamente Activa (PEA) agropecuaria de ese país (según el Censo de Población del año 2001) era de 897.507 personas. Esta estimación es coherente con la cifra de 50 mil trabajadores en el sector oleaginoso, calculada por el diario argentino *La Nación* en 2004 (citada por la misma autora), con base en supuestos de instancias gubernamentales. Además, ella sostiene que las únicas actividades agropecuarias argentinas que tienden a estabilizar el empleo de fuerza de trabajo, a pesar de

sus transformaciones productivas, son la ganadería y la producción de lácteos.

Concomitante con los anteriores hallazgos, tampoco debería sorprender enterarse que “la industria aceitera (del complejo oleaginoso de Argentina) presenta una alta productividad de la mano de obra y emplea en forma directa a unas cinco mil personas” (Ministerio de Economía de Argentina, *op cit*: 7).

En el caso de Brasil, Schlesinger (*op cit*) refiere que el propio Ministerio de Agricultura reconoce la dificultad de determinar la cantidad actual de personas ocupadas en la producción de soya en ese país, ya que el último censo (que debería realizarse cada cinco años) se hizo por última vez en 1995-1996. Por consiguiente, algunos estudios estimativos (oficiales y no oficiales) que analizaron este tema en los últimos años obtienen resultados con algunas diferencias. Por ejemplo, el mismo Schlesinger señala que el Ministerio de Agricultura estima que la cantidad total de trabajadores que han participado en el cultivo del grano en 2004 ha estado en torno a las 600 mil personas; este cálculo tiene base en el último censo y en un estudio realizado por Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria) en 2002, además de considerar las tendencias registradas respecto al promedio de trabajadores por área cultivada entre 1985 y 1996, y algunas otras variables. Sin embargo, Gelder (2004) citado por Schlesinger, basándose también en los datos del IBGE⁷² y de otro estudio realizado por la FAO-IN CRA⁷³, estima en 335 mil la cantidad

⁷² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

⁷³ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria.

de trabajadores empleados anualmente para el cultivo de soya en los últimos años. Este cálculo es coherente con lo obtenido por Sachs (2004), citado por Schlesinger, quien menciona la cifra de 370 mil personas empleadas en la campaña 2002-2003.

Ahora bien, tomando otra referencia de Schelesinger (*op cit*), respecto a la evolución del empleo en los últimos veinte años, que, apelando a datos de FIBGE⁷⁴ (1985) y Gelder et al (2005), señala que la cantidad de empleos del complejo sojero de Brasil ha disminuido de 1.694.000 personas en 1985 a 335 mil en 2004 (pasando por 741 mil en 1996), se puede concluir que su tendencia declinante en el empleo de fuerza de trabajo es un hecho incontrastable en el tiempo, a pesar del constante crecimiento del área cultivada. En consecuencia, es altamente probable que la magnitud más próxima a la realidad se sitúe en una cantidad de 335 mil a 370 mil empleos anuales en los últimos años.

Schlesinger no hace mayor análisis de la cuestión de la generación de empleo en el subsector industrial procesador del complejo oleaginoso de su país. No obstante, menciona que el estudio citado del Ministerio de Agricultura no establece mayor potencial a este respecto en el resto de la cadena productiva de la soya, ejemplarizando tal afirmación con el sector de productos agroquímicos, que, facturando 2.500 millones de dólares en 2003, apenas empleó siete mil personas.

Las dimensiones de la absorción de empleo del complejo oleaginoso argentino son muy similares a las registradas por el boliviano, más o menos en el mismo

⁷⁴ Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

período, pero correspondiendo a magnitudes de superficie cultivada y de producción absolutamente disímiles. En el caso argentino se trata de más de 13 millones de hectáreas sembradas (entre soya y girasol) en la campaña 2001-2002 y de más de 21 millones de toneladas de ambos productos que pasaron por su subsector industrial en 2001, contra 750 mil hectáreas y casi 1,6 millones de toneladas molidas, también de ambos productos y en los mismos años, en el caso boliviano.

En cambio, no existe parangón entre las magnitudes de Brasil y de Bolivia (salvo que se quiera comparar las de Brasil con uno de los últimos datos que difundieron los voceros empresariales del complejo sojero boliviano, afirmando que el mismo da empleo a 350 mil personas). En efecto, si bien la cantidad de trabajadores en Brasil en 2004 fue ocho veces más que la de Bolivia, el área cultivada de oleaginosas fue 24 veces más (Brasil sembró 21,5 millones de hectáreas), mientras que procesó casi 31 millones de toneladas. En otras palabras, si los rendimientos de los trabajadores en el cultivo de la soya de Bolivia fuesen aplicados al Brasil, éste tendría que haber empleado en 2004 aproximadamente un millón de trabajadores.

Pero las diferencias se hacen más patentes entre estos tres países cuando se toman en cuenta otros aspectos específicos referidos a la tecnología productiva que prevalece en cada uno de ellos; a la mayor o menor participación de los “pequeños” productores y a otros aspectos que hacen a los rendimientos de los trabajadores involucrados en el cultivo de la soya.

A este respecto, en el caso de Argentina, Aparicio (*op cit*) estima que, de acuerdo a los resultados de los censos

Nacional de 2001 y Agropecuario de 2002, la relación hombre-tierra trabajada en la agricultura de ese país es de 225,5 Has/trabajador, vale decir, en los últimos años un trabajador agrícola argentino ha tenido a su cargo en promedio 225,5 hectáreas. Esta relación es superior a la de 1988 cuando se registró 171,5 Has/trabajador. Tomando como base las cifras mencionadas anteriormente, el índice del sector oleaginoso sería 260,0 Has/trabajador (13 millones de Has/50.000 empleos).

En el caso de Brasil la situación es más diversa y de difícil homogeneización. Schlesinger (*op cit*) menciona que Embrapa Soja (citado por el Ministerio de Agricultura) determinó que en la campaña 2003-2004 la región centro-oeste fue responsable del 45% del área nacional cultivada de soya, donde un trabajador podía atender más de 200 hectáreas en promedio, extensión cercana a la que prevalecía dos años antes en Argentina. Por el contrario, en la región sur, que cultivó el 37,8% del área nacional, un trabajador podía atender en promedio 15 hectáreas. Esta notable diferencia se explica por las características tecnológicas y de tipo de productores que predomina en una y otra región, pues mientras en la del centro-oeste prevalecen los grandes predios, favorables a la adopción de tecnología avanzada, en el sur se imponen los pequeños, vale decir, la agricultura en escala familiar.

En el caso boliviano la relación hombre-tierra trabajada sería de apenas 23 hectáreas para 2003, según se puede observar en el Cuadro 20, donde se consigna una serie de datos oficiales de la superficie cultivada de soya (campañas de invierno y verano) y de girasol, y la

correspondiente cantidad de empleos generados por esos procesos productivos (deducidos del Gráfico 1). Además, este Cuadro permite ver que la relación hombre-tierra trabajada es prácticamente invariable a lo largo de todo el período analizado, con excepción precisamente de 2003, lo que también refleja la intrascendencia de las economías de escala, pues por cada unidad adicional de superficie cultivada se incrementa una magnitud constante de fuerza de trabajo.

Asumiendo que toda la información precedente relativa al empleo generado por los complejos oleaginosos de Argentina, Brasil y Bolivia no es susceptible de duda (más que los lógicos errores admitidos de toda información estadística), es inevitable preguntarse si en tecnología el complejo sojero boliviano es absolutamente rezagado e ineficiente o si ha logrado una competitividad particular, sobre la base de un empleo intensivo de fuerza de trabajo, tanto en su subsector primario agricultor, como en su subsector industrial procesador.

En comparación con lo acontecido en la Argentina (y en la región centro-oeste de Brasil), no solamente llama la atención el índice tan bajo de la relación hombre-tierra trabajada en Bolivia, sino su invariabilidad en el tiempo, trascendiendo coyunturas de auge o de crisis y, en general, todo tipo de circunstancias concurrentes en el desarrollo del complejo oleaginoso. En efecto, es curioso que esta situación se presente, siendo que la actividad sojera en Bolivia —como se vio— está viviendo ya el proceso de concentración de la tierra, aunque evidentemente de manera menos pronunciada que en los demás países.

Asimismo, no son ajenos a la experiencia nacional el desarrollo y la difusión de las nuevas tecnologías relativas al cultivo y al procesamiento de la soya en el mundo; la técnica de la “siembra directa”, por ejemplo, por las referencias que el propio gremio empresarial sojero ha ido difundiendo, está siendo adoptada en forma creciente por los productores bolivianos (en 2002 ya se habría abarcado 60% del área cultivada bajo esa técnica). Algo similar se puede decir de la adopción de la SGM, pues si bien formalmente el uso de esta semilla está en experimentación, en la práctica su utilización creciente proviene por lo menos de los últimos cuatro años, al punto que (de acuerdo a estimaciones de algunos informantes involucrados en la actividad sojera) casi un tercio del área total estaría cultivada con SGM⁷⁵.

Una explicación (concerniente a posibles particularidades del complejo sojero boliviano) podría ser la participación cuantitativamente importante de los “pequeños” productores. Incluso se podría decir que en este sentido tiene mucha similitud con la región sur de Brasil, donde también predominan los pequeños productores; es más, comparando magnitudes de la relación hombre-tierra trabajada de ambos casos, hasta se puede decir que Bolivia aventaja a esa gran región brasileña. Sin embargo, no se puede hacer abstracción de un hecho que desmiente la posibilidad de similitudes: si bien en Bolivia los “pequeños” productores son mayoría absoluta en cantidad, al mismo

⁷⁵ Sin embargo, considerando que existe un vínculo estrecho entre la técnica de la “siembra directa” y la utilización de la SGM, no sería extraño que en realidad la superficie cultivada con esta semilla sea mucho mayor.

tiempo son minoría absoluta en área cultivada (apenas aportan con el 10% de la superficie total); al contrario, en la región sur del Brasil los pequeños productores son también mayoría absoluta, pero siembran prácticamente el total de la superficie de esa región (aproximadamente ocho millones de hectáreas, que equivale al 38% del área cultivada nacional de oleaginosas).

Cuadro 20

Relación “hombre-tierra trabajada” del complejo oleaginoso boliviano

Campaña	Sup. cultivada en dos campañas (miles de Has)	Cantidad de empleos	Has/unidad de empleo
1991-92	217,5	11.000	19,77
1992-93	268,1	14.000	19,15
1993-94	391,0	19.000	20,58
1994-95	433,6	22.000	19,71
1995-96	519,9	28.000	18,57
1996-97	663,5	34.000	19,51
1997-98	710,0	35.000	20,29
1998-99	754,0	38.000	19,84
1999-00	742,9	35.000	21,23
2000-01	810,5	41.000	19,77
2001-02	766,2	39.000	19,65
2002-03	900,1	39.000	23,08

Fuente: *Elaboración propia, con base en información de la CAO para la superficie cultivada y de Kreidler et al (op cit) para la cantidad de empleos.*

Es probable que en ambos casos los pequeños productores sean los que incidan no sólo en el índice general de empleos directos, sino también en su mínima reducción

a lo largo del tiempo, debido a sus enormes restricciones para la adopción de tecnologías que desplazan al empleo, ya sea por la escala de su producción (inapropiada para la aplicación de esas tecnologías) o por sus limitaciones económicas. No obstante, siendo que en el caso boliviano estos productores no cultivan más del 10% del total de la superficie de soya, resulta poco verosímil que tengan una incidencia decisiva en el índice de empleos del subsector agrícola, ya que equivaldría a admitir que ellos intervienen en la producción, al margen de toda lógica mercantil, incurriendo en costos que no sólo les resten aún más su precaria rentabilidad, sino que les conviertan en *subsidiarios* netos y permanentes del complejo oleaginoso. En el caso brasileño de la región sur esa posibilidad de incidencia decisiva en el índice de empleos es mucho más creíble, porque los pequeños productores son a su vez determinantes en el área cultivada, es decir, definen una racionalidad productiva en el conjunto de los productores de la región, la cual seguramente se expresa en el mercado a través de la fijación de precios que cubren su posible “ineficiencia” por el excesivo empleo de fuerza de trabajo (o mediante las ventajas que otorga la diversificación de la agricultura familiar).

Con todos estos elementos, caben todavía las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las bases de la competitividad de la soya boliviana, teniendo presente que todos los estudios que promueve el complejo sojero afirman que su subsector agrícola es ampliamente competitivo, incluso más que la producción del Mato Grosso del Brasil y de los Estados Unidos?, ¿cómo se compatibiliza la modernidad atribuida a las industrias transformadoras bolivianas (cuya

eficiencia en extracción, según esas fuentes, sería similar a la de Brasil) con un nivel de empleo que en Argentina las haría absolutamente inviables?

Reiterando la asunción ya mencionada respecto a la veracidad de la información proporcionada por el gremio empresarial de los sojeros bolivianos, sólo caben dos posibilidades de respuestas a estas interrogantes: que entre los actores del complejo oleaginoso existe una deliberada intención de llevar adelante la actividad con base en el empleo intensivo de fuerza de trabajo a costa del sacrificio de sus ganancias, o que el “modelo” agroexportador se desenvuelve sobre la base de una explotación extrema de la fuerza de trabajo que emplean.

Las tendencias del monocultivo de soya y la reconversión de tierras productivas

Estudios referidos a los otros países sudamericanos productores de soya, dan cuenta que uno de los efectos de su expansión es la disminución del área cultivada de otros productos agrícolas y/o de otras actividades agropecuarias, generando las bases de una tendencia al monocultivo del grano, con todas sus consecuencias negativas, especialmente sobre la calidad de los suelos y la oferta nacional de alimentos. El caso más notable parece ser el de Paraguay —la tercera potencia sojera de Sudamérica— que muestra una marcada tendencia al monocultivo, pues mientras en 2000 el área total sembrada de soya ya significaba algo más del 50% de todos los productos agrícolas del país, cuatro años después representó cerca al 70%. Según Fogel (2005:38), simultáneamente a este proceso “los cultivos anuales producidos por las unidades campesinas han

decrecido (...); esa caída de la producción campesina es tal que en la campaña agrícola 2002-2003 el valor de la producción de los principales cultivos de este sector se redujo a menos del 20% del total nacional, en contraste con la soya que representó el 68% del valor total de la producción agropecuaria”.

El otro caso notable parece ser Argentina, donde la participación porcentual del cultivo de la soya en la superficie total agrícola pasó del 9,8% en el período 1980-1981 a 46% en el período 2002-2003, obviamente a costa de los otros rubros productivos, ya que el trigo en ese mismo período se redujo del 29,2 a 23,0 por ciento y el maíz de 18,8 a 11,3 por ciento (Teubal *et al*, en Giarracca y Teubal, 2005: 50). El mismo gobierno argentino admite que la ampliación del cultivo de oleaginosas se ha cumplido mediante la reconversión de las áreas tradicionalmente dedicadas a otros productos agropecuarios en la región de la pampa argentina y, últimamente, en las nuevas zonas soyeras en el noroeste, en el nordeste y en la región mesopotámica del país, donde —según el Ministerio de Economía de ese país (2002)— entre los años 1971 y 2001 el área cultivada de cereales, “que compite con las oleaginosas en el uso de suelos”, ha disminuido de 16,7 a 10 millones de hectáreas. Este proceso ha determinado que la producción nacional de soya en Argentina se haya multiplicado prácticamente por 10 en ese período de 20 años, mientras que la del trigo apenas creció en 58%, el maíz en 16% y el arroz en algo más del 200%, causando efectos en la oferta nacional de alimentos. Los autores mencionados hacen notar que la ganadería vacuna en ese país, actividad que estuvo asociada al cultivo de los

cereales en una suerte de “rotación” entre ambas y que convirtió al país en una potencia exportadora de carne, también ha venido sufriendo las consecuencias de la primacía que ha adquirido la producción de soya.

En Bolivia no existen aún denuncias abiertas o documentadas respecto a la presencia del fenómeno de reconversión productiva de algunas zonas, por efecto de la ampliación del cultivo de la soya, y tampoco se resalta su crecimiento o expansión como un fenómeno que pueda implicar el monocultivo, con todas sus consecuencias. Al contrario, es más bien frecuente encontrar expresiones de amplia satisfacción en los promotores del complejo sojero al referirse a esa situación, asumiéndola como un signo de logro. Asimismo, se concibe en general que la acelerada expansión del área cultivada de soya ocurre esencialmente en nuevas tierras, justamente porque prevalece la lógica del aprovechamiento de la fertilidad de los suelos recientemente desboscados.

Sin embargo, existen indicios de que la reconversión productiva es un fenómeno en crecimiento, es decir, que la expansión del cultivo de soya no sólo se está realizando en nuevas tierras, sino que también está cubriendo áreas que anteriormente estuvieron con otros productos, con las consecuencias ya mencionadas para los casos argentino y paraguayo. Este fenómeno podría estar dándose por dos vías: por una parte, por la decisión de muchos “pequeños” y algunos “medianos” productores de optar por el cultivo casi exclusivo de la soya, relegando —por razones de rentabilidad— sus tradicionales sembradíos dirigidos esencialmente al mercado nacional, como los de arroz, trigo, maíz y una variedad de legumbres y frutas

tropicales. Por otra parte, ante la imposibilidad material de una mayor expansión de algunos “medianos” y “grandes” productores en sus predios, estarían recurriendo a la compra o al alquiler total o parcial de tierras de “pequeños” y “medianos” colindantes, que estaban dedicadas a los cultivos tradicionales ya mencionados.

La magnitud de este fenómeno de reconversión de tierras agrícolas es de difícil precisión sin un trabajo de campo; no obstante, a través del análisis de algunos datos estadísticos oficiales es posible por lo menos indagar su existencia, y eso se intentará en esta sección.

En primer lugar se debe analizar el comportamiento de los rubros productivos agrícolas medido a través de la importancia porcentual de su área cultivada respecto del total nacional, en un período determinado. Este indicador permite ver si la ampliación de la superficie sembrada de los rubros destinados a la oferta alimenticia nacional mantiene coherencia con el crecimiento de la población nacional o si más bien se contrae en el tiempo, a la par de una expansión del área cultivada de la soya, configurando tendencias.

En el Cuadro 21 se presentan datos del comportamiento de la superficie de los rubros agrícolas del país en cuatro momentos a partir de 1980. En principio, esta información muestra que en los últimos 25 años el cultivo de la soya ha cobrado preeminencia en términos de superficie cultivada, hasta representar algo más de un tercio del total nacional, en tanto que ese total apenas se duplicó y todos aquellos rubros que tenían primacía en 1980 (como el maíz, las raíces y tubérculos, y el trigo) perdieron

notable importancia, y otros también fundamentales para la alimentación de la población nacional (como el arroz, las hortalizas, las frutas y las legumbres) apenas ampliaron su área cultivada o se estancaron, provocando obviamente déficit de oferta. Incluso los productos agrícolas denominados industriales, como el tabaco, el cacao y el café, redujeron su participación en el área cultivada nacional.

Esta primera aproximación desde una visión nacional deja ver que la expansión del cultivo de la soya conlleva tendencias de “especialización” o de monocultivo del sector agrícola del país, ya que sus índices de crecimiento no tienen réplica —ni siquiera medianamente próxima— en ninguno de los otros rubros productivos. Sin embargo, no se puede asegurar con certeza que este proceso de creciente dominación de la soya hubiera supuesto una reconversión productiva de las tierras dedicadas a otros cultivos. Considerando que varios de los rubros productivos del sector agrícola boliviano son exclusivos o por lo menos se cultivan esencialmente en las Tierras Altas o en región andina, su pérdida de importancia relativa presentada en el período considerado no puede ser atribuida a la expansión de la soya. Son los casos de los tubérculos en general, y gran parte de las hortalizas y de las frutas. Algo similar se puede decir de algunos rubros que se producen en las Tierras Bajas (donde está prácticamente la totalidad de la soya) y que redujeron su área cultivada en las últimas dos décadas, ya que varios de ellos tienen zonas específicas de desarrollo, distintas de la soya, por las condiciones naturales de clima y suelos que requieren. Lo máximo que se puede sostener en todos estos casos es que su disminución coincide con la vigencia de la política

de profunda liberalización comercial adoptada para estos productos y de un consiguiente cuasi abandono estatal, cuando la soya —en el marco de esa misma política— no sólo fue protegida en los diversos acuerdos comerciales firmados por los gobiernos nacionales en ese período, sino apuntalada y promocionada desde la política pública.

En consecuencia, para tener mayores certezas acerca del rol de la creciente primacía del cultivo de soya en el proceso de reconversión productiva de las tierras, se debe analizar el comportamiento de aquellos productos agrícolas que se desarrollan exclusiva o fundamentalmente en los lugares donde también está la soya, vale decir, en las zonas “Integrada” y de “Expansión” del departamento de Santa Cruz. De acuerdo a la información que periódicamente difunde la CAO, en esas zonas, además de la soya, es también importante la producción de la caña de azúcar, del trigo, del arroz y del maíz (además de otros que no son alimenticios, como el algodón).

A la luz de esta mayor aproximación, la información del Cuadro 21 es mucho más elocuente. Se puede constatar que varios rubros productivos que “disputan” la tierra con la soya redujeron su participación en el área cultivada nacional cuando el grano más bien ganó un gran espacio. Los casos más dramáticos son, sin duda, los del trigo y el maíz, ya que no sólo está la reducción drástica de su participación en el área cultivada nacional, sino la pérdida sustancial de su importancia cuantitativa que detentaban hace 25 años. El arroz y el algodón incrementaron su participación, pero en magnitudes poco significativas y, además, su importancia en el área cultivada nacional (especialmente del algodón) no tenía parangón con los otros cultivos al comienzo del período considerado.

Cuadro 21
Bolivia: Área de los principales cultivos entre 1980 y 2004
(en porcentaje)

Producto	Año				
	1980	1990	1995	2000	2004
Soya	3,8	13,0	28,1	31,3	34,0
Maíz	29,8	21,2	18,3	16,6	15,7
Raíces y tubérculos	20,5	16,5	12,3	11,1	10,4
Arroz	6,7	9,9	8,5	8,7	7,4
Hortalizas y melones	8,2	9,0	6,5	6,0	6,3
Frutas (excluyendo melones y cítricos)	4,9	6,9	4,7	5,6	5,6
Caña de azúcar	6,9	7,6	5,8	4,5	5,5
Trigo	10,2	7,6	8,4	6,3	5,4
Algodón	2,4	0,4	1,9	4,9	4,2
Legumbres	1,6	2,8	1,8	1,7	2,3
Cítricos	2,1	2,2	1,7	1,5	1,5
Café verde	2,3	2,5	1,5	1,4	1,4
Cacao	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3
Tabaco	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Total (porcentaje)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (miles de hectáreas)	985	1.107	1.522	1.853	1.919
Área cultivada respecto de la superficie cultivable y de cultivos permanentes (%)	47,8	49,1	57,1	59,2	---

Fuente: www.eclac.cl/publicaciones.

Por tanto, se puede afirmar con mayor certeza que la pérdida de la importancia cuantitativa en la superficie cultivada de los productos que tienen un mismo escenario con la soya, significa una mayor disponibilidad de tierras para este último producto, pudiendo manifestarse en algunos casos (determinadas sub-zonas de las zonas “Integrada” y de “Expansión”) el fenómeno de la reconversión productiva de esas tierras, es decir, un reemplazo de estos cultivos por el grano.

Sin embargo, incluso esta mayor aproximación al tema es insuficiente, ya que —como se sabe— algunos de los productos distintos de la soya que se siembran en las zonas de producción del grano en el departamento de Santa Cruz, se desarrollan también en las tierras altas (el trigo y el maíz) y en otras zonas de las Tierras Bajas (el arroz y la caña de azúcar), aunque en proporciones mucho menores. En tal sentido, el análisis del comportamiento de estos cultivos en el ámbito nacional no es suficiente, porque en esas magnitudes están incorporadas las áreas sembradas en otras zonas fuera de Santa Cruz. Por tanto, para depurar esta “contaminación”, se ha considerado apropiado realizar también un análisis del comportamiento de estos cultivos específicamente en el departamento de Santa Cruz. De esta manera se podrá tener más elementos sobre de la manifestación del proceso de reconversión productiva de las tierras agrícolas, como consecuencia de la expansión del cultivo de la soya, pues al remitirse a ese departamento automáticamente se estará haciendo referencia sólo a las zonas donde coinciden la soya y los otros rubros productivos ya identificados.

Este análisis departamental se ensaya a través de la información recopilada en los Cuadros 22 y 23. Para este objeto, se han seleccionando sólo los productos que tendrían plena coincidencia de cultivo con la soya (zonas “Integrada” y de “Expansión”), es decir, aquellos productos que le “disputan” o “compiten” por la tierra en esas zonas. De acuerdo a la zonificación de cultivos en el departamento de Santa Cruz, que realiza la CAO de manera pública y anual mediante su revista Números de Nuestra Tierra (de 1995 a 1999), en general, las sub-zonas de producción de trigo, maíz, sorgo y arroz coinciden con las de soya y girasol. Las únicas que no son plenamente coincidentes son las que se ubican al sur del eje Santa Cruz-San José (zona de “Expansión”), donde predominan el maíz y el sorgo, y el noroeste de la zona “Integrada” donde destaca el arroz. En cambio, siempre según la CAO, aparentemente las áreas de producción de caña de azúcar y de algodón no son plenamente coincidentes con las de la soya.

Sobre la base anterior, para la construcción de los Cuadros 22 y 23 se han tomado los cuatro cultivos que le “disputan” la tierra a la soya, esto es, son “competitivos” de ésta. En el Cuadro 22 se registra la evolución del área cultivada de estos productos y de la soya en los últimos quince años. También se consigna la evolución de la superficie sembrada con todos los productos agrícolas en el departamento de Santa Cruz, y la del área cultivada con todos los productos no seleccionados o que no “compiten” por la tierra con la soya. Estos registros se han limitado a un período que se inicia en 1991, debido a la disponibilidad de información y al hecho de que aproximadamente hasta ese año el crecimiento del área cultivada de la soya no fue tan pronunciado como ocurrió después.

Por los datos del Cuadro 22, resulta muy evidente que el incremento de la superficie absoluta de los cuatro productos “competitivos” es bastante pobre en comparación con el de la soya e incluso con el de los demás productos que no “compiten” el uso de la tierra con el grano⁷⁶. La declinación del conjunto de estos cuatro productos comenzó en 1993, vale decir, cuando el complejo sojero inició el despegue de su actual era de gran crecimiento, ya que a partir de ese año en ningún momento la suma del área cultivada de esos productos siquiera pudo acercarse al nivel de la superficie cultivada de la soya. Empero, lo más interesante de esta información es la trayectoria individual de estos cultivos “competitivos”. El trigo y el arroz, aunque con altibajos moderados, propios de la actividad agrícola, muestran un crecimiento importante de su superficie plantada hasta 1998, para emprender un proceso persistente de reducciones absolutas; destaca el trigo porque el año agrícola 2002-2003 incluso registra una disminución absoluta de su área cultivada respecto de la campaña 1991-1992. En cambio, el maíz y el sorgo, a pesar de algunos altibajos consabidos, presentan incrementos netos pequeños, pero relativamente sostenidos de superficie cultivada.

El comportamiento de los dos primeros productos (el trigo y el arroz) es la manifestación más evidente de la presencia del fenómeno de la reconversión de tierras productivas, es decir, del desplazamiento de éstos como

⁷⁶ *Además, en esta categoría de productos que no “compiten” el uso de la tierra con la soya, seguramente figura el girasol, cuya importancia en términos de superficie cultivada en los últimos años rebasa la de los demás cultivos no oleaginosos, pues supera las 200 mil hectáreas anuales.*

Cuadro 22
Santa Cruz: Superficie cultivada de productos que “compiten” con la soya
el uso de la tierra
(en miles de hectáreas)

Período	Productos “competitivos”				Soya	Total cultivado dpto.	Total cultivado demás dptos.
	Arroz en chala	Maíz en grano	Sorgo	Trigo			
1991-92	82,9	78,6	25,0	41,9	212,3	591,2	150,4
1992-93	83,5	84,4	37,0	65,2	204,6	609,9	135,2
1993-94	97,7	86,5	23,9	35,1	307,2	695,7	145,2
1994-95	88,0	89,0	27,0	54,4	419,0	872,6	195,2
1995-96	87,6	96,7	40,0	55,7	453,7	940,0	206,2
1996-07	83,8	99,3	45,0	76,9	513,2	1.077,9	259,8
1997-98	100,0	79,9	35,5	115,2	573,0	1.212,7	309,1
1998-99	83,3	90,6	69,9	93,5	543,7	1.126,5	245,5
1999-00	115,7	103,3	42,7	41,5	608,4	1.162,7	251,0
2000-01	104,7	104,0	42,7	32,0	544,2	1.111,9	284,3
2001-02	95,0	114,5	60,5	57,6	647,1	1.303,5	328,8
2002-03	97,7	108,1	61,1	30,0	644,5	1.288,5	347,1

Fuente: “Números de Nuestra Tierra”, para los años 1991-2000, y Müller y Asociados, basado en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, para los años 2000-2003.

consecuencia de la expansión del cultivo de la soya. Esta conclusión es absolutamente lógica, ya que estos productos dejaron de ocupar miles de hectáreas a partir de 1999, cuando comenzó su etapa de declinación. Las tierras ya habilitadas han tenido que ser ocupadas por otros cultivos concurrentes en las mismas zonas y es lógico esperar que fueran los más dinámicos, o sea, la soya en este caso. A su vez, esta constatación es la expresión nítida de otros fenómenos: por un lado, la creciente incursión de los productores campesinos de origen alto-andino en la producción de soya, quienes desde siempre fueron importantes productores de arroz en las mismas zonas de producción soyera. Por otro lado, el gradual abandono de la producción de trigo como cultivo de rotación por parte de algunos estratos de “medianos” y “grandes” productores de soya, probablemente sustituido en algunos casos por el girasol, pero —según diversas versiones— en general por el mismo cultivo de soya⁷⁷. Por último, los efectos del ACE Mercosur-Bolivia, cuya vigencia desde 1997 representó un poderoso incentivo para las importaciones bolivianas de ciertos productos de origen agrícola (entre ellos precisamente el arroz y el trigo, y sus subproductos) provenientes de Argentina y Brasil, fenómeno que, lógicamente, pudo haber significado una reducción de las expectativas de

⁷⁷ *El proyecto “Tierras Bajas” recomendaba fuertemente la incorporación del trigo como cultivo de rotación de la soya, con el fin de garantizar un manejo sostenible de los suelos. Muy probablemente esta sugerencia devino de la experiencia de Argentina, donde el binomio soya-trigo fue y es la base del desarrollo de su complejo sojero, práctica que es conocida también como la “doble siembra”. Los registros estadísticos (referidos a la producción de trigo en el departamento de Santa Cruz) indican que la recomendación se habría cumplido unos años (en los que estuvo en vigencia el proyecto “Tierras Bajas”); luego fue abandonada gradualmente.*

los productores sojeros respecto a la rentabilidad del cultivo del trigo.

Las magnitudes registradas en el Cuadro 22 pueden ser también ilustrativas del monocultivo de la soya en el departamento de Santa Cruz. Para establecer este extremo, tomando como base esos datos, se ha construido el Cuadro 23 donde se presentan en términos porcentuales las proporciones del área cultivada de soya, los productos “competitivos” y los demás productos respecto del total cultivado en el nivel departamental. Las cifras obtenidas son interesantes, pues muestran de manera clara el lento pero persistente proceso de “especialización” en el cultivo de soya que está viviendo la agricultura del departamento de Santa Cruz. Desde un poco más de un tercio que representaba su cultivo en 1992, 15 años después pasó a ser la mitad, en tanto que el conjunto de los cuatro productos que le “disputan” la tierra redujeron su participación relativa casi en relación directa al incremento de la soya, quedando el resto de los productos en el mismo nivel en el período considerado.

Si estas operaciones de determinación de la importancia porcentual de los cultivos se los hiciera limitándose a la superficie de las zonas “Integrada” y de “Expansión”, que es donde conviven la soya y los productos “competitivos”, lógicamente se obtendría el índice de “especialización” o de monocultivo del grano en esas zonas. A modo de ejemplo se han ensayado esas operaciones para tres momentos del período bajo análisis; los resultados muestran que en la campaña 1991-1992 el conjunto de los cuatro cultivos “competitivos” representaba el 52% del área total cultivada en dichas zonas; en la campaña 1998-1999 ya

era la soya la que detentaba el 62% del total cultivado, para pasar en 2002-2003 al 68%.

En síntesis, la expansión explosiva del cultivo de la soya a partir de comienzos de la década del noventa en Bolivia, marca una innegable tendencia hacia el monocultivo en el conjunto del sector agrícola boliviano. Si bien este fenómeno aún no es tan pronunciado como en otros países sudamericanos soyeros (según se vio, en Argentina esa proporción alcanza algo menos de la mitad y en Paraguay más de dos tercios), su relativo rápido crecimiento observado en estos últimos veinte años permite anticipar que ya se trata de un fenómeno amenazante, cuyo avance —de no mediar factores que contraigan las exportaciones— parece ser inexorable. Obviamente en el nivel departamental de Santa Cruz el fenómeno alcanza niveles significativos y más si se considera sólo las zonas importantes de producción agrícola de ese departamento (“Integrada” y de “Expansión”). Además, este proceso de “especialización” de la agricultura boliviana en el cultivo de la soya conlleva fuertes indicios de reconversión de tierras, aunque es innegable que el mismo pudo haber estado también influido por la política de liberalización comercial que levantó toda protección arancelaria y no arancelaria de casi la totalidad de los productos agrícolas, permitiendo el ingreso de rubros competitivos y ocasionando contracciones en la producción nacional tradicional. Por último, este proceso —al igual que en Argentina— afecta directa y fundamentalmente a los productos agrícolas destinados a la alimentación de la población nacional, algunos de ellos de carácter básico como el trigo y el arroz; pero no sería raro que en el futuro relativamente próximo afecte también

a otros cultivos esenciales para la alimentación nacional que se encuentran en otras sub-zonas (o en “enclaves”) dentro de las zonas soyeras, tales como las legumbres y la misma caña de azúcar, acentuando la actual pérdida de capacidad de autoabastecimiento del país de los alimentos básicos originada en la apertura comercial.

Empero, lo más grave de todo lo referido es que ni autoridades ni activistas de la seguridad alimentaria, y mucho menos las organizaciones campesinas, parecen haber comprendido la gravedad de la situación actual y de sus tendencias. Al parecer, contribuye a esta omisión el hecho de que la dimensión del área cultivada de la soya en el país no alcanza aún proporciones comparables a las de Argentina y Brasil, e incluso Paraguay, o quizás porque a pesar de que estuviera reduciéndose la producción de algunos otros cultivos, como consecuencia de la reconversión productiva, esto pasa desapercibido porque su compensación a través de las importaciones (legales e ilegales) siempre ha sido expedita e imperceptible en el período de liberalización que vive el país desde 1985. En cambio, los promotores nativos del “libre mercado” y de la llamada globalización más bien se ufanan de las tendencias del monocultivo de la soya y lo muestran como señal de logros que no deben detenerse. Para ellos, obviamente, la perspectiva de la desaparición de algunos productos que sustentan las necesidades nacionales de provisión de alimentos no tiene más significado que el cumplimiento de las reglas del “libre mercado”, es decir, la condena de cualquier producto que sea incapaz de competir con otros en la asignación más rentable de los recursos productivos, más allá de cualquier consideración. El razonamiento que

Cuadro 23
Santa Cruz: Superficie cultivada de productos “competitivos”
 (en porcentajes)

Período	Soya/total departamento	Productos “competitivos”/ total dpto.	Demás productos/ total dpto.
1991-92	35,9	38,6	25,5
1992-93	33,5	44,3	22,2
1993-94	44,2	35,0	20,8
1994-95	48,0	29,6	22,4
1995-96	48,3	29,8	21,9
1996-07	47,6	28,3	24,1
1997-98	47,2	27,3	25,5
1998-99	48,3	29,9	21,8
1999-00	52,3	26,1	21,6
2000-01	48,9	25,5	25,6
2001-02	49,6	25,1	25,2
2002-03	50,0	23,0	26,9

Fuente: *Elaboración propia con base en el Cuadro 22.*

respalda esta posición y que entusiastamente ha sido asimilado por los promotores del complejo sojero en el país es simple y pragmático; sostiene que los alimentos que dejan de ser producidos por una economía por razones de (falta de) competitividad, pueden ser adquiridos de otras economías que tienen mejores posibilidades; pero carece de cualquier visión estratégica respecto al resguardo que todo país debe concebir para garantizar un mínimo de seguridad de la alimentación de su población.

El escenario liberalizador previsible del complejo sojero

Es conocido que el intenso debate y la confrontación internacional (en general, entre naciones industrializadas y en desarrollo) respecto a la liberalización comercial de los productos agrícolas, como consecuencia de los desacuerdos fundamentales en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se han trasladado prácticamente a todos los acuerdos y tratados comerciales existentes o en discusión en el mundo. Obviamente ese escenario conflictivo se manifiesta también en el hemisferio americano, donde las negociaciones y firma de esos instrumentos de liberalización comercial han sido intensas y con mucha más ortodoxia, debido a la presión o influencia directa del país promotor del “Consenso de Washington”. Al igual que en el resto del mundo, la confrontación tiene como protagonistas a las dos naciones desarrolladas de un lado (Estados Unidos y Canadá) y las de desarrollo intermedio en el otro (exceptuando a México), quedando en general las naciones pobres en una posición casi de sumisión frente a las primeras, y de simples espectadoras frente a las segundas.

Prácticamente el único acuerdo que estuvo exento de esta confrontación en los momentos de negociación y firma, o lo estuvo de una manera débil, fue el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), probablemente por haber sido el primero de la serie y por el desconocimiento de las reales consecuencias de las negociaciones por parte de los sectores productivos afectados, o porque el único país de desarrollo intermedio involucrado —México, o más propiamente sus gobiernos— fue (y es) a la vez el único de esa condición que hace causa común con Estados Unidos respecto a la visión del “libre mercado”. Por consiguiente, en este tratado se impusieron todas las posiciones reivindicadas por los países desarrolladas en la OMC en materia agrícola.

En cambio, ha sido en el ALCA, proyecto hecho público el mismo año en que entró en vigencia el TLCAN, donde confluyeron las mayores discrepancias y debates respecto al tratamiento de los temas vinculados a la liberalización de los productos agrícolas⁷⁸. Analizando retrospectivamente el proceso que arrancó en 1994, se puede incluso afirmar que ha sido el tema de los productos agrícolas el que finalmente entrabó las negociaciones del ALCA al punto de detenerlo desde fines de 2003, pues hasta ese momento los avances en cuanto a la definición del marco normativo general habían sido sustanciales.

Pero, como se sabe, estas frustradas negociaciones del ALCA han determinado que Estados Unidos opte por promover la firma de acuerdos comerciales con regiones

⁷⁸ *Como se sabe, el ALCA es un proyecto que abarca a todas las naciones del hemisferio americano, excepto a Cuba, y fue lanzado durante la Primera Cumbre Presidencial de las Américas en el año 1994.*

y con países individuales del hemisferio americano. De este modo, prácticamente se ha consumado la conformación del Tratado del Libre Comercio de América Central (TLCAC) entre Estados Unidos y los países de esa región. Asimismo, se da por hecho la concreción del denominado TLC Andino, entre Estados Unidos y dos países de la CAN (Colombia y Perú), en actual espera de una aprobación congresal de aquel. Finalmente, en esta misma perspectiva destaca la reciente incorporación de Chile al TLCAN.

En todos estos últimos tratados y negociaciones de “libre comercio” uno de los grandes temas en disputa y controversia ha sido también el de los productos agrícolas, en cuyo epicentro han estado nuevamente los cuestionamientos a los subsidios de Estados Unidos y a la posición de este país de aprobar un capítulo de Propiedad Intelectual más extremo que los denominados ADPIC⁷⁹ *plus*, en términos de su vínculo con la agricultura y con los aspectos de la salud humana. Pero la respuesta invariable de Estados Unidos a estos cuestionamientos es que esa temática debe ser resuelta en el marco de la OMC.

En síntesis, los planes de “integración” hemisférica, bajo el modelo ideado por Estados Unidos, parece haberse estancado por el momento, especialmente en Sudamérica; mucho más aún con la elección de varios gobiernos en la región —por lo menos en el discurso— abiertamente contrarios al tipo de acuerdos comerciales que promueve la primera potencia mundial.

Sin embargo, es muy importante tomar en cuenta que el proceso de apertura comercial en el continente americano no se inició ni se reduce a los acuerdos promovidos

⁷⁹ *Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.*

o liderados por Estados Unidos; la vigencia de este tipo de iniciativas (bilaterales y multilaterales) entre la mayoría de los países latinoamericanos proviene por lo menos de la década de los años sesenta cuando se conformó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), sucedida dos décadas después por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)⁸⁰. Efectivamente, antes de la vigencia del “Consenso de Washington”, al amparo de los propósitos iniciales de la ALALC y de la primera época de la ALADI, se firmaron entre los países miembros por lo menos 60 acuerdos bilaterales y multilaterales de diversa profundidad *aperturista*, iniciando un proceso de eliminación gradual de gravámenes y restricciones para lo esencial del comercio recíproco entre los países de la región, acelerado en algunos casos por los Acuerdos de Complementación. De esos dos primeros momentos (toda la época de la ALALC y la primera de la ALADI) quedan o subsisten varios tipos de acuerdos de alcance parcial y los Acuerdos Regionales (AR), entre los que destaca el Acuerdo de Preferencia Arancelaria Regional (PAR).

⁸⁰ *La ALADI es un tratado de integración, creado en 1980 por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Esta asociación —a diferencia de su antecesora ALALC— no busca la conformación de una zona de libre comercio, sino la de un área de preferencias económicas, en la perspectiva de concretar un mercado común latinoamericano. El área de preferencias se compone de tres mecanismos: a) una preferencia arancelaria regional respecto de terceros países; b) acuerdos de alcance regional, con la participación de todos los países miembros, y c) acuerdos de alcance parcial, celebrados sólo entre dos o más países.*

La mayoría de las ventajas comerciales que habían sido negociadas en el marco de la ALALC, en su carácter de “patrimonio histórico”, fue preservada mediante su renegociación e incorporación a los nuevos instrumentos creados en la ALADI.

Los acuerdos de estas dos primeras épocas son considerados de naturaleza esencialmente comercial, en cambio los que se firmaron en una tercera época (a partir de inicios de la década de los años noventa) representan una modalidad más avanzada, por cuanto es el momento en que el proceso de liberalización promovido por el “Consenso de Washington” imprimió una nueva dinámica y un nuevo enfoque político a los acuerdos comerciales y de integración vigentes en esos momentos, y a los que se suscribieron posteriormente. Es por eso que los acuerdos suscritos en el marco de la ALADI, en ese nuevo contexto, son denominados de “tercera generación” y se refieren en esencia a los Acuerdos de Complementación Económica (ACE), ya que —a diferencia de los celebrados anteriormente— son los que más inciden en la apertura comercial porque: a) incluyen al universo arancelario en los procesos de desgravación, en especial de aquellos productos excluidos de los programas de liberación; b) todos prevén la eliminación de las restricciones no arancelarias aplicables al comercio entre las partes; c) todos establecen normas comunes para la regulación del intercambio entre los signatarios, tales como origen, salvaguardias y solución de diferencias, entre otras; d) algunos han adoptado la normativa de la OMC para regular otros aspectos de política comercial relacionados con el comercio recíproco entre las partes; e) la mayoría contiene normas sobre promoción y protección de inversiones, integración física, cooperación energética, transporte y comunicaciones, propiedad intelectual, turismo y otros.

Como se podrá deducir, estos últimos acuerdos celebrados en el marco de la ALADI no son muy diferentes

de los TLC promovidos por Estados Unidos en cuanto a contenidos. Pero sus negociaciones con relación a los temas sensibles (los del sector agrícola, por ejemplo) no fueron controversiales ni son objeto de rechazos o cuestionamientos fundamentales por parte de los sectores productivos ni de otros actores críticos a la liberalización en los respectivos países. Ni siquiera las grandes asimetrías de carácter económico entre países signatarios de varios de estos acuerdos han reportado grandes observaciones, sin que eso pretenda significar que todos ellos sean portadores de la inequidad o exentos de beneficios para los países firmantes. Lo que parece ocurrir es que, en general, los TLC y los acuerdos comerciales originan menor controversia, aun entre los actores más radicales anti-globalización, cuando son firmados entre países de similares condiciones de desarrollo e incluso entre países de desarrollo intermedio con otros de menor desarrollo, bajo la idea no siempre cierta de que conlleva mayor equidad para sus partes suscriptoras.

Así es que, en medio de esta indiferencia respecto del significado de estos acuerdos para la profundización de la liberalización comercial en el hemisferio americano, éstos siguen sumando y alineándose en los mandatos de la OMC, sino incorporando incluso algunas de las posiciones más radicales de los países desarrollados en materia de liberalización.

Según la ALADI (2002), hasta el año 2001 existían 12 acuerdos de “tercera generación”, o ACE, entre sus países miembros y/o con países extra-asociación, incluyendo dos uniones aduaneras y nueve de libre comercio, y todos yendo más allá de lo que expresan tales

denominaciones puesto que contendrían otros elementos de liberalización⁸¹.

Todos estos acuerdos contemplan cronogramas de desgravación arancelaria para diversos universos de productos, los cuales —si se cumplen las previsiones establecidas en los respectivos protocolos firmados y a ser firmados entre los respectivos suscriptores de los ACE— definen que el proceso de liberación comercial, en gran parte de los intercambios entre los países latinoamericanos, es inexorable en un plazo que no superará el año 2016⁸². Es más, un estudio realizado por la misma ALADI (2002) sostiene que, antes de 2011, siete de los 12 ACE habrán alcanzado la liberación del total de los universos de ítems comprometidos, involucrando a la mayoría de los países de la región (Cuadro 24). Y no sólo eso, los cinco restantes ACE (que involucran adicionalmente sólo a Chile y México) de todos modos habrán alcanzado por lo menos el 95% de desgravación antes de 2011, por lo que, hasta el año 2016, quedaría un margen mínimo de productos bajo protección arancelaria en el comercio intra-regional de los países de la región.

A todo lo anterior se debe agregar la suscripción (en diciembre de 2003) del ACE entre la CAN y el Mercosur (registrado en la ALADI como AAP.CE 56) para la

⁸¹ *En realidad, la CAN no corresponde a la categoría de los acuerdos de “tercera generación” de la ALADI, pero las transformaciones que también vivió este esquema integracionista con el advenimiento del “Consenso de Washington”, lo hace similar a aquellos.*

⁸² *Evidentemente, en varios de estos ACE existen productos exceptuados, vale decir, productos que bajo ninguna circunstancia serán parte de los procesos de liberalización arancelaria. Entre ellos están algunos ítems del “complejo oleaginoso”.*

conformación de una zona de libre comercio⁸³, cuyo inicio estaba previsto para el 1 de julio de 2004, pero que fue postergándose por los problemas internos que han venido enfrentando ambos bloques, fundamentalmente la CAN.

En consecuencia, tomando en cuenta este escenario, las perspectivas de una mayor liberalización comercial en el hemisferio americano son elocuentes. En tal sentido, el levantamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias para los productos agrícolas (y dentro de ellos, para los oleaginosos) es sólo cuestión de tiempo. Es evidente que algunos cambios en el ambiente político del continente han afirmado el rechazo de muchos sectores sociales y productores al enfoque impreso a la liberalización comercial por las directrices del “Consenso de Washington”. Es también evidente que ese nuevo escenario puede impedir la ratificación congresal de los TLC de Estados Unidos con Colombia y Perú. Incluso es posible que los problemas internos que atraviesan los dos grandes bloques de integración de Sudamérica (la CAN y el Mercosur) puedan determinar el rompimiento de las negociaciones iniciadas. No obstante, ninguno de estos factores parece representar una seria amenaza a la inexorabilidad de la plena liberalización comercial en la región, incluyendo obviamente los productos agrícolas y los oleaginosos.

En este escenario, el debate y la reflexión que sin duda genera el actual complejo sojero boliviano, desde diversas perspectivas, no puede reducirse a las posiciones

⁸³ *Los intentos de un acuerdo entre los dos bloques se iniciaron formalmente en 1994, pero no prosperaron. En 1998 se firmó un convenio marco, pero es recién en 2001 cuando el proceso real de integración arranca a través de la suscripción del ACE mencionado.*

favorables o contrarias a las iniciativas liberalizadoras que provienen de diversas vías de Estados Unidos, mucho menos puede anclarse en consideraciones de corto plazo.

Cuadro 24 Metas de desgravaciones arancelarias en los ACE de la ALADI

ACE N°	Año de firma	Países participantes	Liberación amplia	Liberación total	% de ítems liberados a alcanzar antes del 1/1/2011
5	1999	México-Uruguay	2001	2001	---
18	1991	Mercosur	1996	2000(*)	- (***)
23	1993	Chile-Venezuela	1997	2012	99,90
24	1993	Chile-Colombia	1997	2012	97,10
31	1994	Bolivia-México	1998	2009	---
32	1994	Chile-Ecuador	1998	2000	---
33	1994	Colombia-México-Venezuela	2004	2007(**)	---
35	1996	Chile-Mercosur	2004	2014	99,90
36	1996	Bolivia-Mercosur	2006	2014	91,50
38	1998	Chile-Perú	2008	2016	95,40
41	1998	Chile-México		1998	---
		CAN		2006	- (***)

Fuente: Extractado de ALADI (2002).

- (*) Queda aún pendiente de liberalización los sectores azucarero y automotor.
 (**) Para algunos ítems se mantiene pendiente la negociación del cronograma de desgravación de algunos productos agrícolas, y de algunos textiles y de la confección.
 (***) Se considera totalmente liberado antes de esa fecha, sin embargo, excluyendo al Perú, en el caso de la CAN, país que decidió abstenerse de la liberación de algunos ítems.

CONCLUSIONES

Queda fuera de dudas el espectacular desarrollo del complejo sojero boliviano en el relativo corto plazo de una década, en cuanto a producción y exportación especialmente. Tampoco caben dudas sobre la enorme contribución privada a este desarrollo, promovida por la vigencia de las políticas de “libre mercado”, escenario principal del desarrollo del complejo sojero.

No obstante, este logro no puede ser entendido aislado de los esfuerzos estatales que a través de sucesivos gobiernos hizo de la “marcha al oriente” una causa nacional luego de la Revolución Nacional de 1952, promoviendo la agricultura empresarial en las Tierras Bajas del país, en particular en el departamento de Santa Cruz. Si bien esas políticas no promovieron específicamente el cultivo de la soya en esos años, las condiciones que afianzaron las bases productivas (distribución de tierras fiscales, infraestructura, y asistencia técnica y financiera) sirvieron también para que los productores del grano las aprovecharan luego del fracaso de la agricultura del algodón, a mediados de la década de los años setenta.

Asimismo, la base interna de la competitividad del complejo sojero boliviano es, sin duda, el precio bajo de la tierra en comparación con el que prevalece en los demás países productores de la región sudamericana, fundado en la amplia disponibilidad de este recurso en el departamento de Santa Cruz y —desde la perspectiva de no pocos sectores productivos empresariales— en el del Beni. A esta condición se suman un régimen de impuestos que, también comparativamente, es el más bajo entre todos los países sojeros; los bajos costos de la fuerza de trabajo y una flexibilidad institucional y normativa de facto en los aspectos que conciernen al control ambiental.

Tampoco es posible aislar de este logro las transformaciones que adoptó la CAN en 1992, en el marco del proceso de integración, las cuales han supuesto simultáneamente la liberalización total del comercio intra-regional y la protección de dicho mercado frente a terceros países, por lo que el desarrollo del complejo sojero tuvo un marco de “libre mercado” regional y no abiertamente internacional.

Por último, las circunstancias externas fueron también muy importantes para el desarrollo del cultivo, el procesamiento y la exportación de la soya en Bolivia. En efecto, por una parte, el arranque del cultivo de la soya en escala industrial ocurrió a fines de la década de los años setenta, cuando se generó una crisis de la oferta mundial de ese producto (que hasta ese entonces había estado concentrada en Estados Unidos). Por otra parte, tampoco se puede ignorar que el *boom* sojero en Bolivia ocurrió cuando se desató el crecimiento sostenido de la demanda mundial de ese producto, como consecuencia de las

políticas de liberalización comercial que fue imponiendo el “Consenso de Washington” a partir de 1990. Asimismo, la vecindad de Bolivia con los países productores de la talla de Brasil y Argentina, sin duda, fue muy importante para el impulso del cultivo y del procesamiento de la soya en el país, ya que ese hecho no sólo facilitó la presencia misma de productores de esas nacionalidades (en especial brasileños), que la historia los registra ya a fines de la década de los años ochenta, sino la transferencia de las tecnologías productivas del cultivo de la soya experimentadas en esos países (en especial, en Argentina).

Los extranjeros en la producción

La “extranjerización” del complejo sojero boliviano es un hecho innegable. Aun aceptando que los productores japoneses y menonita no deben ser considerados extranjeros, por su establecimiento antiguo en el país, queda sin discusión la creciente presencia de otros productores y consorcios extranjeros en el cultivo, en el procesamiento y en la exportación de la soya y de sus subproductos. En este orden, la presencia más evidente y dominante, en términos económicos y políticos, es la de los productores agrícolas que provienen del Mercosur, y en particular del Brasil. Con las tendencias actuales, incluso en el corto plazo, estos productores y otros extranjeros de diversa nacionalidad (entre los que destacan colombianos, peruanos y rusos) pueden pasar a detentar la mayor parte del área cultivada de la soya en el país.

Pero además, esa “extranjerización” está estrechamente asociada a otros fenómenos que caracterizan el desempeño y el mismo desarrollo del complejo sojero boliviano, y a

sus repercusiones en otros ámbitos del desenvolvimiento del país. Así, desde el punto de vista político y social, el fenómeno más importante es el de la concentración del acceso a la tierra que conlleva ese proceso, ya sea en términos de propiedad, de alquiler u otras modalidades. Si bien este fenómeno es común a todos los países sudamericanos productores de soya, la diferencia en el caso de Bolivia (y de Paraguay) es que se lleva a cabo con el protagonismo de productores extranjeros. Además, no sólo se expresa en la disponibilidad de extensos predios continuos, sino en la relativa mínima cantidad de estos grandes productores, algunos de los cuales son las corporaciones agroindustriales más importantes y poderosas de Argentina y Brasil. Considerando la superficie actualmente cultivada por ellos y las necesidades de reservas de tierra por razones de descanso y de futuras ampliaciones, se puede estimar que la disponibilidad neta en manos de este pequeño grupo de productores tranquilamente puede duplicar su actual superficie cultivada; esto es, controlarían cerca a la cuarta parte del total de tierras agrícolas que existe en el departamento de Santa Cruz, según datos del Plan de Uso de Suelos (PLUS). Este hecho, más las recurrentes denuncias sobre el mantenimiento de grandes propiedades sin mayor utilización, determinan fuertes restricciones de acceso a tierra y territorio para campesinos, pequeños productores y comunidades indígenas.

Desde el punto de vista productivo, alimentario y ambiental, la consecuencia más importante de la “extranjización” del cultivo de la soya en Bolivia es el monocultivo, ya que los productores extranjeros detentan la

superficie mayor de sembradíos, aunque ciertamente no se lo puede atribuir exclusivamente a ellos. El monocultivo se expresa en una “especialización” productiva, básicamente en función estricta del logro de beneficios económicos para los productores en el plazo más breve posible, ajeno a la consideración de cualquier otro factor y menos a sus consecuencias; por tanto, no repara en el desplazamiento de otros productos esenciales para la seguridad alimentaria del país ni en sus severas consecuencias ambientales. Los hallazgos de este estudio, en este sentido, deben llamar por lo menos a la reflexión.

Desde el punto de vista económico el fenómeno más importante que conlleva la “extranjerización” es la dependencia respecto de la inversión extranjera, con los riesgos de volatilidad que este capital ya ha manifestado en ocasión de la profunda crisis que vivió el complejo sojero a fines de la década anterior, y con los costos en materia de expatriación de las utilidades que genera la actividad en condiciones muy favorables para los productores extranjeros.

El papel de los “pequeños” productores

Los “pequeños” productores cuantitativamente son muy importantes en el complejo sojero boliviano, y éste también es un rasgo que comparte con los demás países sudamericanos, aunque en el caso boliviano la incursión de este tipo de productores es relativamente reciente, casi en las postrimerías del auge a mediados de la década de los noventa. Al mismo tiempo, la presencia de estos productores refleja una particularidad y es que su cantidad no tiende a la disminución como en el resto de países

productores de la región; al contrario, es probable incluso que se vaya incrementando en los próximos años, si es que determinadas políticas públicas no se modifican. En efecto, existen suficientes evidencias en sentido de que esta particularidad del complejo sojero boliviano tiene que ver con la vigencia de las políticas de “libre comercio”, las cuales han contribuido a desincentivar la producción tradicional campesina en las zonas de producción de la soya al permitir el indiscriminado ingreso de productos competitivos de su producción, generando de esta manera las condiciones para un tránsito al cultivo del grano.

No obstante, de acuerdo a la información disponible, a pesar de su importancia cuantitativa y de las tendencias que lo caracterizan, el estrato de los “pequeños” productores tiene una importancia menor en la superficie cultivada y en la producción misma. Es más, su participación en los beneficios globales del subsector agrícola del complejo sojero incluso es proporcionalmente menor a su participación en la superficie cultivada. Efectivamente, si bien la incursión de los “pequeños” productores en la soya resulta una mejor opción frente a sus plantaciones tradicionales, no necesariamente supone beneficios económicos regulares ni mucho menos expectables. Al contrario, sus condiciones de producción absolutamente adversas en cuanto a tecnología; acceso a servicios de asistencia técnica y de financiamiento, por lo menos similares a los demás productores; acceso a maquinaria y escala de su producción, se expresan usualmente en beneficios exiguos. De ahí que el “pequeño” productor común no es “especializado” en la producción de soya en el sentido de dedicar todo su predio a ese cultivo, es decir, “no vive de la soya” y debe

buscar ingresos complementarios con la venta de su fuerza de trabajo, incluso eventualmente para los “medianos” y “grandes” productores, además de mantener algunos cultivos tradicionales. No obstante, las consecuencias mayores de esta permanencia “forzada” en el rubro de la soya podrían expresarse en un corto plazo en la depredación de sus mismos predios, ya que otros mecanismos de su “competitividad” son la presión sobre sus tierras, el uso desmedido de agroquímicos, el desbosque de sus reservas territoriales y hasta la adopción de la SGM.

Por último, el excedente económico producido por los “pequeños” productores, más la exacción a la naturaleza que se hace a través de ellos, son transferidos a los otros actores y sectores del complejo sojero mediante los altos costos en que incurren y los bajos precios que reciben por su producción.

El aporte del Estado

El Estado ha sido un actor decisivo en el desarrollo del complejo sojero, en especial en los aspectos concernientes a la política pública; primero (antes de la adopción del modelo de “libre mercado”) con la construcción de bases productivas y luego con la promoción del cultivo de la soya y de su exportación mediante la inversión pública, y (fundamentalmente) por medio de la política comercial (apertura de mercados externos y protección del mercado interno). Incluso la política de tierras aprobada y aplicada en las Tierras Bajas del país puede interpretarse como un apoyo implícito del Estado al desarrollo del complejo sojero, al frenar dotaciones de ese recurso a los campesinos y más bien preservar las grandes propiedades,

condición esencial para un desarrollo competitivo del cultivo del grano.

En términos cuantitativos no existen evidencias definitivas que permitan realizar un balance real del aporte otorgado por el Estado central al desarrollo del complejo sojero y de éste a aquél; por lo mismo, es un tema pendiente de investigación. Sin embargo, los elementos obtenidos permiten evidenciar que el precepto neoliberal de un retiro del apoyo financiero estatal directo a la producción que ha sido aplicado férreamente con los demás sectores productivos, no ha tenido la misma disciplina con el sector sojero. Particularmente destaca la presionada intervención del Estado en ocasión de la crisis que vivió la actividad sojera a fines de la década anterior. Asimismo, existen costos traducidos en la erogación de divisas para una creciente importación de agroquímicos y de maquinaria, y para la expatriación de utilidades de la inversión extranjera directa, que reducen de modo significativo el aporte bruto en divisas de las exportaciones realizadas por el complejo sojero. Finalmente, el aporte de este complejo en impuestos, por lo menos por parte del subsector agrícola, ha sido insignificante a lo largo de toda la historia de su desarrollo, según información oficial.

Inequidad en la distribución

Los indudables beneficios económicos que genera el complejo sojero para sus actores tienen un patrón de distribución regresivo, de acuerdo a las estimaciones realizadas en este estudio con base en información pública del gremio empresarial sojero. Por lo menos en lo que concierne al subsector agrícola, donde concurre la mayor parte

de los actores, la distribución de los beneficios tiende a la concentración en muy pocos productores (fundamentalmente los “grandes” que a su vez son casi exclusivamente extranjeros) y donde obviamente los “pequeños” (los más numerosos) son los menos favorecidos.

Pero en el plano social los beneficios tampoco son mejor distribuidos. A partir del análisis de magnitudes sociodemográficas oficiales del municipio que fuera el “corazón” del complejo sojero boliviano, se ha podido establecer que las condiciones de pobreza que prevalecían en Pailón al comienzo del *boom* no han sido superadas de modo fundamental 10 años después, por lo que se puede deducir que el complejo sojero se desarrolla con una lógica de “extracción” de la riqueza de las zonas donde avanza la frontera agrícola, dejando después de su paso no muchas mejores condiciones socioeconómicas en las poblaciones locales.

El empleo directo que genera el complejo sojero cuantitativamente es mucho menor de lo que, por lo usual, difunden sus dirigentes y portavoces en los últimos años; la misma información oficial de los productores sojeros corrobora esta convicción. Y la mayor parte de las fuentes laborales son generadas por el estrato de los “pequeños” productores, precisamente por su gran cantidad y por el uso intensivo de fuerza de trabajo que caracteriza a este tipo de unidades productivas. Por el contrario, las “medianas” y “grandes” unidades productivas (en especial las últimas) tienden a la utilización de tecnologías altamente ahorradoras de fuerza de trabajo, por razones de una mayor competitividad y/o de mayores beneficios. Esta situación paradójica (donde los que más aportan

socialmente son los que menos beneficios económicos reciben) no parece tener salida en un modelo que se desenvuelve en una lógica “de mercado”, donde prevalece la premisa del reconocimiento del capital.

Por último, al margen de consideraciones sociales, comparando las magnitudes de empleo del complejo sojero boliviano con las de los grandes productores del Mercosur (básicamente Argentina y Brasil), se llega a la conclusión de que la actividad sojera en esos países no basa su competitividad en el empleo intensivo de fuerza de trabajo; al contrario, particularmente Argentina, que tiene una alta competitividad, mantiene índices de empleo de fuerza de trabajo bajos y con tendencias a una mayor disminución, y se caracteriza al mismo tiempo por una alta productividad de ese factor.

Contexto externo favorable

El escenario internacional en el que se desenvuelve el complejo sojero boliviano es altamente favorable en la medida en que las concesiones arancelarias vigentes en el mercado de la CAN se mantengan, a pesar de los resquebrajamientos que algunos países de este bloque (incluyendo Bolivia) han causado a este acuerdo, a través de la aprobación de concesiones a terceros países. No obstante, las perspectivas de mantenimiento de esas condiciones son remotas, pues al margen de las amenazas ciertas que suponen las negociaciones avanzadas del denominado TLC Andino y de las que muy probablemente también se reanudarán entre la CAN y el Mercosur, existe una serie de acuerdos comerciales de diversa amplitud y

profundidad liberalizadora entre los países miembros de la ALADI y de otros esquemas comerciales. Estos acuerdos prevén calendarios de liberalización plena y para un universo amplio de productos que involucran a los países de la CAN y a los grandes países productores sojeros de la región, por lo que las perspectivas de una apertura comercial —en un relativo corto plazo— que elimine las actuales ventajas arancelarias que aprovecha el complejo sojero boliviano, son inminentes.

BIBLIOGRAFÍA

- ALADI, 2002. *Convergencia Gradual de los Programas de Liberación de los Distintos Acuerdos de Libre Comercio* (ALADI/SEC/Estudio 129).
- Aparicio, Susana, 2005. “Trabajos y Trabajadores en el Sector Agropecuario de la Argentina” en Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (coordinadores) *El campo argentino en la encrucijada, Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad* (Buenos Aires: Alianza).
- Arano, Lorgio y Rodriguez, Gary, 2003. *Análisis del Comercio Exterior de Bolivia y Aprovechamiento de Acuerdos Preferenciales* (Santa Cruz: IBCE).
- Arrieta, Mario *et al*, 1990. *Agricultura en Santa Cruz: de la encomienda colonial a la empresa modernizada (1559-1985)* (La Paz: ILDIS).
- Bocchetto, Marcela, 2005. *Características, transformaciones y sustentabilidad de la expansión de la soja en el Mercosur* (www.rlc.fao.org).
- Boy, Adolfo, 2005. “Cambios productivos y sus repercusiones en el nivel agronómico” en Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (coordinadores) *El campo argentino en la*

- encrucijada, Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad* (Buenos Aires: Alianza).
- CAO (Cámara Agropecuaria del Oriente), 1995 a 2003. *Números de Nuestra Tierra* (Santa Cruz).
- CIPCA, Cordecruz, SACOA, 1992. *Diagnóstico Socioeconómico de la Colonia San Julián* (Santa Cruz).
- De Campo. *La frontera menos pensada* (www.aacrea.org.ar).
- Escobar, Javier y Gutiérrez, Osvaldo, 1999. *Estado del debate sobre el desarrollo productivo de la región de Santa Cruz* (La Paz: CEDLA, serie Documentos de Trabajo N° 18).
- Fogel, Ramón y Riquelme, Miguel (compiladores), 2005. *Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza* (Asunción: CERI).
- Heijdra, Hans, 1997. *Participación y Exclusión Indígena en el Desarrollo, Banco Mundial, CIDOB y el pueblo Ayoreo en el proyecto tierras bajas del Este de Bolivia* (Santa Cruz: Pueblos Indígenas de las tierras bajas de Bolivia, vol. 6).
- INE, 2004. *Anuario Estadístico 2004* (versión digital).
- INE-PNUD, 2005. *Bolivia, Atlas Estadístico de Municipios* (La Paz: INE).
- Kreidler, Alfonso *et al*, 2004. *La soya boliviana hacia el mercado libre en las Américas* (La Paz: USAID/Bolivia, *Economic Opportunities Office*).
- Lapitz, Rocío *et al*, 2004. *Soja y Carne en el Mercosur; Comercio, ambiente y desarrollo agropecuario* (Montevideo: Editorial Coscoroba).
- MACA-IICA, 1991. *Importaciones Agropecuarias de Bolivia 1981-1989* (La Paz: MACA).
- MACA-IICA, 1991. *Estructura de las Exportaciones Agropecuarias de Bolivia 1980-1990* (La Paz: MACA).
- Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, República de Argentina, 2002. *Sector Oleaginoso, Soja-Girasol* (Argentina).

- Montenegro, Diego y Guzmán, Álvaro. "Inversión y Productividad en el Sector Agrícola Agroindustrial Boliviano" en Jemio, Luis y Antelo, Eduardo (editores) *Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad* (La Paz: CEPAL-UCB/ IISEC).
- Müller y Asociados, 1985-2004. *Estadísticas Socioeconómicas* (La Paz).
- Pacheco, Pablo, 1996. *Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia* (La Paz: Cifor/CEDLA/Tierra).
- Pérez, Mamerto, 2004. *¿El Último Capítulo?, Posibles impactos del ALCA en las comunidades campesinas e indígenas de Bolivia* (La Paz: CEDLA).
- Schlesinger, Sergio, 2006. *O grão que cresceu demais, A soja e seus impactos sobre a sociedade e o meio ambiente* (Brasil: FASE).
- Teubal, Miguel *et al*, 2005. "Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema alimentario" en Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (coordinadores) *El campo argentino en la encrucijada, Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad* (Buenos Aires: Alianza).
- Urioste, Andrea. "Catastro e impuesto a la tierra en el municipio de Pailón" en Urioste, Miguel y Pacheco, Diego *Las Tierras Bajas de Bolivia a fines del siglo XX* (La Paz: PIEB).
- Urioste, Miguel. "El monocultivo de la soya en el municipio de Pailón" en Urioste, Miguel y Pacheco, Diego *Las Tierras Bajas de Bolivia a fines del siglo XX* (La Paz: PIEB).
- Vilar, Roberto y Kupfer, Bárbara, 1995. *Cambios en la agricultura comercial de Santa Cruz en el período de ajuste estructural* (La Paz: CEDLA, borrador no publicado).

Zommers, Anheléis. “El mercado rural de la tierra en Santa Cruz”
en Urioste, Miguel y Pacheco, Diego *Las Tierras Bajas de
Bolivia a fines del siglo XX* (La Paz: PIEB).

ÍNDICE

Presentación

Introducción	1
Objetivos y alcances del estudio	3
Aspectos metodológicos	6
Antecedentes	9
Los cambios de la agricultura boliviana en las dos últimas décadas	11
Los cambios cualitativos y cuantitativos de las exportaciones bolivianas en el marco del “libre mercado”	22
El complejo sojero: máxima expresión del modelo agro exportador de Bolivia	31
Algunas precisiones previas	33

Los orígenes de la actual importancia mundial de la soya	35
Breve referencia de los orígenes del complejo sojero en Bolivia	40
Evolución cuantitativa y cualitativa del complejo sojero en el escenario del “libre mercado”	51
Actores y procesos principales del complejo sojero boliviano	72
El significado económico y social del complejo sojero	127
Las tendencias del monocultivo de soya y la reconversión de tierras productivas	171
El escenario liberalizador previsible del complejo sojero	187
Conclusiones	197
Bibliografía	211

Esta edición de 500 ejemplares
se terminó de imprimir en Edobol,
calle Abdón Saavedra No. 2101
en el mes de julio de 2007
La Paz, Bolivia