

Serie: Desigualdades y pobreza multidimensional

# Nuevas desigualdades: agroindustria y Amazonía boliviana

---

Enrique Ormachea Saavedra

---





# **Nuevas desigualdades: agroindustria y Amazonía boliviana**

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA / Ormachea Saavedra, Enrique

*Nuevas desigualdades: agroindustria y Amazonía boliviana / Enrique Ormachea Saavedra / 2021*

Serie: Desigualdades y pobreza multidimensional

La Paz: CEDLA, junio de 2021; 90 p.

I. t.

II. s.

#### **DESCRIPTORES TEMÁTICOS**

<AGROINDUSTRIA> <USO DE SUELO> <GANADERÍA> <AGRICULTURA> <GANADERÍA BOVINA> <POLÍTICAS PÚBLICAS> <PLAN DE USO DEL SUELO> <PRODUCCIÓN AGRÍCOLA> <PRODUCCIÓN GANADERA> <ECONOMÍA FORESTAL>

#### **DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS**

<BENI> <PANDO> <NORTE AMAZÓNICO> <AMAZONÍA BOLIVIANA>

#### **©2021, CEDLA**

Primera edición

**Depósito legal:** 4-1-3189-2021

**ISBN:** 978-9917-9831-9-4

**Director ejecutivo:** Javier Gómez Aguilar

**Autor:** Enrique Ormachea Saavedra

**Producción editorial:** Unidad de Comunicación y Gestión de Información (CEDLA)

**Edición:** Patricia Montes R.

**Diseño y diagramación:** Jorge Olmos Durán

**Impresión:** Editora Presencia SRL

**Editorial CEDLA:** [www.cedla.org](http://www.cedla.org)

[info@cedla.org](mailto:info@cedla.org)

Achumani, Calle 11 N° 100

entre Av. García Lanza y Av. Alexander

T: 591 2 279 4740 | 591 2 279 9848

C: 8630

La Paz – Bolivia

Esta publicación fue elaborada por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y cuenta con el valioso apoyo de la Embajada de Suecia, en el marco del Programa: “CEDLA, Enhanced Knowledge for Action: MPDA and the Sustainable Use of Natural Resources”.

Las opiniones y orientación presentadas son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente son compartidas por las instituciones y/o agencias que han apoyado este trabajo.

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.

# Contenido

Presentación	9
<b>Estado de situación y perspectivas de expansión de la agroindustria en el Beni</b>	
Introducción	13
Tendencias de cambio en el uso del suelo en el departamento de Beni	16
Tendencias de la producción agrícola	20
Principales tendencias de la ganadería bovina	30
La propuesta de cambio del PLUS en el Beni	34
El nuevo PLUS del departamento de Beni	39
El debate sobre el nuevo PLUS de Beni y perspectivas del desarrollo de la agroindustria en el corto plazo	42
Bibliografía	51
<b>Pando: ¿hacia la agroindustria de granos y carne? Políticas públicas y norte amazónico</b>	
Introducción	55
Evo Morales: “Pando debe ser un departamento agropecuario”	56
Algunos aspectos sobre el departamento de Pando	58
Orientaciones de las políticas públicas para la región amazónica	61
Orientación de las políticas públicas departamentales	63

<b>La real politik: desarrollar la agroindustria de granos y de carne bovina en Pando</b>	66
<b>Los principales cambios en el uso de la tierra</b>	70
<b>El desarrollo de la producción ganadera</b>	72
<b>El desarrollo de la producción agrícola</b>	75
<b>¿Persistencia de la economía forestal no maderable o cambios hacia la agroindustria de granos y de carne?</b>	78
<b>Bibliografía</b>	86

## Índice de cuadros y mapas

### Estado de situación y perspectivas de expansión de la agroindustria en el Beni

<b>Cuadro 1.</b> Beni: tipo de UPA según superficie en propiedad o usufructo, 2013	18
<b>Cuadro 2.</b> Beni: uso de la tierra según provincias, 1984 y 2013 (en hectáreas)	19
<b>Cuadro 3.</b> Beni: incrementos y decrementos netos en el uso de la tierra entre 1984-2013 en el uso de la tierra	21
<b>Cuadro 4.</b> Cultivos según provincias y superficies cultivadas, 1984 y 2013 (en hectáreas)	22
<b>Cuadro 5.</b> Beni: incrementos y decrementos netos de grandes grupos de cultivos según provincias, 1984 y 2013	25
<b>Cuadro 6.</b> Beni: grandes grupos de cultivos según incrementos netos en superficies cultivadas, 1984-2013 y 2013-2019 (en hectáreas)	26
<b>Cuadro 7.</b> Beni: cultivos industriales según superficies cultivadas, 1984, 2013 y 2019 (en hectáreas)	28
<b>Cuadro 8.</b> Beni: cultivos cerealeros según superficies cultivadas, 1984, 2015 y 2019 (en hectáreas)	29

<b>Cuadro 9.</b>	Tipo y número de UPA según superficie cultivada, 2013	29
<b>Cuadro 10.</b>	Beni: distribución del hato ganadero total (de carne y de leche) por provincias, 1984 y 2013	31
<b>Cuadro 11.</b>	Beni: distribución del hato ganadero total (de carne y de leche) por provincias, 1984 y 2013 (en porcentaje)	31
<b>Cuadro 12.</b>	Beni: incrementos y decrementos netos del hato ganadero total (de carne y de leche) entre 1984 y 2013	33
<b>Cuadro 13.</b>	Bolivia: distribución del hato ganadero bovino por departamentos, 1984, 2013 y 2019	35
<b>Cuadro 14.</b>	Subcategorías de uso del suelo de Beni según superficie, 2002 y 2019 (en hectáreas)	40
<b>Cuadro 15.</b>	Subcategorías de tierras de uso agropecuario de los PLUS de Beni de 2002 y 2019, según superficie (en hectáreas)	40
<b>Mapa 1.</b>	Áreas de expansión de la agricultura y de la ganadería moderna en Beni	36

## Pando: ¿hacia la agroindustria de granos y carne? Políticas públicas y norte amazónico

<b>Cuadro 1.</b>	Pando: uso de la tierra según superficie, 1984 y 2013 (en hectáreas)	73
<b>Cuadro 2.</b>	Pando: uso de la tierra según superficie en porcentajes, 1984 y 2013 (en porcentaje)	74
<b>Cuadro 3.</b>	Pando: provincias según tipo y número de ganado bovino, 1984 y 2013	75
<b>Cuadro 4.</b>	Pando: cultivos según provincias y superficies cultivadas, 1984 y 2013 (en hectáreas)	77
<b>Mapa 1.</b>	Áreas de expansión de la ganadería y de la agricultura en Pando	78



## Listado de siglas y acrónimos

ABT	Autoridad de Bosques y Tierras
BOCINAB	Bloque de Organizaciones Campesinas Indígenas del Norte Amazónico de Bolivia
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
COMSERBO-Pando	Programa de Incentivos por Conservación y Manejo Integral de Bosques de Pando
CPE	Constitución Política del Estado
EMAPA	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos
FAN	Fundación Amigos de la Naturaleza
FEGABENI	Federación de Ganaderos del Beni
GADB	Gobierno Autónomo Departamental del Beni
GADP	Gobierno Autónomo Departamental de Pando
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INE	Instituto Nacional de Estadística
MDPyEP	Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural

MDRyT	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PDES	Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien
PDT	Plan Departamental de Turismo
PLUS	Plan de Uso de Suelos
PTDI	Plan Territorial de Desarrollo Integral
TCO	Tierra comunitaria de origen
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure
TIOC	Territorios indígena originario campesinos
UPA	Unidades productivas agropecuarias
ZOFRACOBIJA	Zona Franca de Cobija

## Presentación

La Amazonía boliviana, por una serie de características económicas y sociales, ha sido siempre un territorio al que el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) le ha prestado atención. A partir de investigaciones que desarrolló a principios de la década de 1980 y otras que fueron realizándose durante los 36 años de vida institucional, ha dado cuenta de las principales transformaciones que ha sufrido esta región con el pasar del tiempo.

Hoy, a diferencia de lo que sucedía hace más de tres décadas, la Amazonía boliviana ya no solo es foco de atención de algunos grupos de investigadores sociales. Hoy, esta región, como resultado de sus transformaciones y de la presencia de poblaciones que antes eran ignoradas, como las indígenas, no solo es objeto de estudio de investigadores nacionales y extranjeros interesados en diferentes aspectos de su problemática, sino que ha sido puesta en la mira de intereses nacionales y extranjeros ávidos de explotar sus recursos naturales —entre ellos la tierra— con el beneplácito y apoyo de un gobierno —el del Movimiento al Socialismo (MAS)— que ha decidido ampliar la frontera agropecuaria hacia esta región, con el propósito de expandir la producción agrícola de granos articulada a una industria cárnica de exportación.

Las transformaciones económicas que se pretenden llevar a cabo en la Amazonía tendrán, como señala la experiencia del desarrollo de la agroindustria

en Santa Cruz, una serie de impactos sociales y ambientales que ahondarán viejas desigualdades y que, con seguridad, promoverán otras.

Ante este escenario, el CEDLA ha volcado una vez más su atención hacia esta importante región del país con el objetivo de dar a conocer el estado de situación de la propuesta estatal de expansión de la agroindustria en la Amazonía boliviana, tema desarrollado en dos artículos; uno sobre Beni y otro referido a Pando, que tenemos el agrado de presentar a nuestros lectores en esta oportunidad.

Javier Gómez Aguilar

**Director Ejecutivo**

**CEDLA**





# Estado de situación y perspectivas de expansión de la agroindustria en el Beni

## Introducción

Este artículo forma parte de una serie de análisis que viene realizando el CEDLA en relación al planteamiento gubernamental que considera a la Amazonía boliviana como el territorio hacia donde debe ampliarse la producción agroindustrial en el país. Este planteamiento, como ya lo hemos señalado en otros documentos, responde a lo que hemos denominado “tercer ciclo de promoción estatal de apoyo a la producción de la agropecuaria capitalista en el país” (véase Ormachea y Ramírez, 2013 y el segundo artículo de Ormachea en esta misma publicación), esta vez liderado por el Gobierno del MAS.

A diferencia de lo que acontece en el norte del departamento de La Paz (véase Robison, 2021) y en el departamento de Pando —donde estas políticas comenzaron a aplicarse a través de la ejecución de proyectos específicos durante el Gobierno de Evo Morales—, en el caso del departamento de Beni la principal política orientada a sentar las bases para un mayor desarrollo de la agricultura de granos y de la producción de carne para exportación se ha centrado, por el momento, en la elaboración y aprobación de un nuevo Plan de Uso del Suelo (PLUS) de este departamento.

En este sentido, el presente artículo da a conocer los argumentos utilizados para lograr cambios en el uso del suelo del departamento; analiza la orientación

del nuevo PLUS de Beni; presenta un estado de situación sobre las tendencias de los últimos años en relación al uso de la tierra y a la producción agrícola y ganadera en el Beni; y, finalmente, realiza un análisis en torno al debate sobre el nuevo PLUS y las posibilidades que existirían de lograr un desarrollo de la agroindustria de granos y de carne en el corto plazo.

El departamento de Beni tiene una extensión de 21.257 km<sup>2</sup>, que representan el 19,3% del total del territorio nacional. Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) a 2021, tendría una población de 507.100 habitantes, que representan el 4,3% del total de la población estimada del país. Lo habitan un número significativo de pueblos indígenas y concentra también una parte importante de las áreas protegidas del país.

Como señala Guiteras (2011), desde los inicios de la República, el Estado promovió la ocupación y colonización de este departamento creado en 1842, cuyas tierras, pobladas por diferentes pueblos indígenas, eran consideradas baldías, incentivando la explotación y desarrollo de la ganadería bovina con base en la gran cantidad de ganado cerril que existía y que estaba concentrado fundamentalmente en su área pampeana.

Hacia 1950, si bien una parte considerable del hato ganadero del país se concentraba en el Beni (el 32% del total), por sus características marcadamente cerriles, se caracterizaba por su muy bajo rendimiento, con una producción de carne de muy baja calidad en comparación con la que provenía de la Argentina e inclusive del Altiplano boliviano (Ormachea y Ramírez, 2011).

Si bien la Reforma Agraria de 1953 sentó las bases para la transformación de las haciendas ganaderas basadas en el trabajo servil o semiservil en haciendas de corte capitalista, el desarrollo del hato ganadero en el Beni se produjo fundamentalmente entre 1965 y 1985, como consecuencia de acciones estatales orientadas a la otorgación de créditos para el mejoramiento de la infraestructura de las estancias ganaderas, de modo que esta permitiera un manejo más adecuado del hato. Asimismo, el mejoramiento de algunos caminos admitió la comercialización de ganado en pie, y la subvención al transporte aéreo facilitó la comercialización de carne faenada desde el Beni al occidente del país (Ormachea y Ramírez, 2011).

La acción estatal más significativa para el desarrollo de la ganadería beniana se dio a través del convenio firmado entre la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y la Federación de Ganaderos de Beni (FEGABENI), a través del cual la empresa estatal minera adquiriría 300 toneladas mensuales de carne vacuna faenada proveniente de las haciendas ganaderas para el consumo de la población asentada en los centros mineros nacionalizados. Sin embargo, el crecimiento del hato ganadero en el Beni entre 1965 y 1985 se produjo a partir del desarrollo de haciendas ganaderas que poseían abundantes pastos naturales, lo que implicó, al mismo tiempo, el predominio de una ganadería extensiva de muy baja productividad (Ormachea y Ramírez, 2011).

El cierre paulatino de las operaciones de la COMIBOL a partir de 1986 afectó seriamente a la ganadería beniana, que perdió el mercado de los centros mineros nacionalizados. A ello se sumó una precaria vinculación caminera, que obligaba a transportar la carne faenada por vía aérea a los mercados del occidente del país (Ormachea y Ramírez, 2011).

La construcción de la carretera Santa Cruz-Trinidad, concluida hacia fines de la década de 1990, promovió una nueva división del trabajo en el sector ganadero de las tierras bajas, con la especialización de Beni en la cría de ganado y del departamento de Santa Cruz como espacio geográfico de recria y engorde, tanto del ganado beniano como de su propio hato ganadero. Este hecho, y el desarrollo de una ganadería con bases de manejo más modernas y fuertemente articulada a la industria cárnica en expansión, implicó que entre 1989 y 2009 la tasa anual de crecimiento del hato ganadero cruceño sea del 2,5% y la de Beni, del 1,5% (Ormachea y Ramírez, 2011).

Estos cambios también transformaron el faenado y la comercialización de carne bovina, pues si bien hacia 2009 el 39% del ganado destinado a la producción de carne tenía su origen en el departamento de Beni y un 32% en el departamento de Santa Cruz, en el primero se faenaba el 11% del total nacional, mientras que, en el segundo, el 55%. Sin embargo, el 40% de la carne faenada en el departamento de Santa Cruz provenía del ganado comprado en pie en el Beni que había sido criado y engordado en Santa Cruz, lo que muestra el importante proceso de especialización operado en la ganadería del oriente del país y que coloca a la ganadería de Beni en un escenario de subordinación con relación al complejo cárnico cruceño (Ormachea y Ramírez, 2011).

Este escenario es el que ha llevado a los ganaderos benianos a plantearse la necesidad de modernizar su producción ganadera de carne y la constitución de un complejo cárnico orientado a la exportación, a objeto de retener excedentes que, debido a la nueva división del trabajo en la ganadería en las tierras bajas, salen actualmente del departamento<sup>1</sup>. En esta perspectiva, el desarrollo de la producción agrícola de granos —fundamentalmente de soya— se concibe como el complemento necesario para lograr tales fines.

Este planteamiento de los ganaderos benianos se vio reforzado por la posición del Gobierno de Evo Morales que, a partir de 2015, se propuso el objetivo de incrementar la producción agrícola y ganadera de exportación sobre la base de la expansión de la frontera agrícola. En este sentido, la aprobación del nuevo PLUS de Beni es concebido por los ganaderos benianos y por el Gobierno del MAS como el instrumento que permitirá avanzar en esta dirección.

Como señalan Rojas y Anzaldo (2020), la aprobación del nuevo PLUS de Beni —que tuvo lugar poco tiempo antes de la renuncia de Evo Morales a la presidencia en 2019— se vio favorecida por un escenario de coincidencias en diferentes planos. Así, por ejemplo, los ganaderos, que habían establecido alianzas con el Gobierno del MAS; el Gobierno central y el Gobierno departamental estaban controlados por este partido, y la mayor parte de las organizaciones campesinas e indígenas estaban controladas por militantes del MAS.

## Tendencias de cambio en el uso del suelo en el departamento de Beni

La información de los censos agropecuarios de 1984 y de 2013 —sobre cuya base realizaremos este ejercicio, pues es la única fuente estadística con datos a nivel de provincias— permite observar una disminución de la superficie total en propiedad o usufructo declarada por las unidades productivas

<sup>1</sup> Juan Carlos Abularach, presidente de la FEGABENI, señalaba en diciembre de 2019 que el desarrollo agropecuario a partir de la aprobación del nuevo PLUS permitirá que el departamento de Beni retenga alrededor de 170 millones de bolivianos anuales (*La Palabra del Beni*, 12/12/2019).

agropecuarias (UPA) censadas, pues mientras que en 1984 un número de 9.954 UPA declaran 11.104.624 hectáreas, en 2013, 20.053 UPA señalan poseer 9.060.622 hectáreas.

Por otra parte, es posible advertir una reducción del tamaño promedio de las UPA, de 1.213,22 ha/UPA a 451,83 ha/UPA<sup>2</sup>. Esta disminución en el número total de hectáreas declaradas en propiedad o usufructo por las explotaciones agropecuarias puede obedecer a los procesos de reversión de tierras como consecuencia del proceso de saneamiento que se inició a partir de la Ley INRA.

Esta reducción del promedio del tamaño de las explotaciones agropecuarias también puede explicarse a partir del proceso de parcelación de predios entre los mismos propietarios o a la parcelación de tierras por efectos del mercado (compra y venta de tierras). Sin embargo, y debido a la persistencia de una ganadería de características extensivas, el tamaño promedio de las explotaciones agropecuarias de Beni sigue siendo el mayor del país, sobre pasando al que presentan los departamentos de Pando (270,61 ha/UPA) y Santa Cruz (123,60 ha/UPA) (véase Ormachea Saavedra, 2018).

Asimismo, los datos del Censo Agropecuario de 2013 revelan que las UPA plenamente capitalistas —es decir, aquellas que hacen uso exclusivo de fuerza de trabajo en la producción agropecuaria y que representan el 31,0% del total— concentran el 81,6% del total de la tierra en propiedad o usufructo. Las UPA que combinan el uso de fuerza de trabajo remunerada con trabajo no remunerado y que corresponden a los pequeños capitalistas que representan el 29,3%, concentran el 13,1% de la tierra en propiedad o usufructo, mientras que las UPA campesinas (es decir, aquellas que solo hacen uso de fuerza de trabajo no remunerada) y que son la mayoría (el 39,7%) concentran tan solo el 5,3% de las tierras en propiedad o usufructo declaradas por las explotaciones agropecuarias (véase cuadro 1).

Entre 1984 y 2013 se observa un crecimiento importante de la superficie agrícola, que pasa de 148 mil hectáreas a 399 mil hectáreas. Sin embargo, este crecimiento se explica fundamentalmente por el incremento de la superficie de tierras en barbecho y en descanso, lo que sugiere el desarrollo de prácticas

---

2 Datos de los censos agropecuarios de 1984 y 2013 (página web del INE).

Cuadro 1		Beni: tipo de UPA según superficie en propiedad o usufructo, 2013			
Tipos de UPA		UPA		Superficie	
		N°	%	Ha	%
<b>Total</b>		<b>20.053</b>	<b>100,0</b>	<b>9.055.192</b>	<b>100,0</b>
UPA con únicamente personal remunerado	6.210	31,0	7.389.941	81,6	
UPA con personal remunerado y no remunerado	5.878	29,3	1.187.910	13,1	
UPA con únicamente personal no remunerado	7.965	39,7	477.341	5,3	

Fuente: elaboración propia con base en Ormachea, 2018.

agrícolas migratorias como consecuencia del agotamiento de la fertilidad de suelos que no son aptos para desarrollar la agricultura. El crecimiento de la superficie cultivada no presenta un incremento significativo en este período, pues pasa de 31.225 hectáreas a 55.290 hectáreas, lo que implica un incremento anual promedio de tan solo 829 hectáreas/año (véase cuadro 2). En este mismo período, por ejemplo, el departamento de Santa Cruz tuvo un incremento anual promedio de 82.823 hectáreas cultivadas, dato que da cuenta del importante desarrollo de su actividad agrícola<sup>3</sup>.

Es notoria la disminución de la superficie de uso ganadero entre ambos censos (de 7,2 millones de hectáreas a 5,8 millones de hectáreas), que se explica por una reducción significativa de los pastos naturales, de 7,2 millones de hectáreas a 5,5 millones de hectáreas. Sin embargo, es importante destacar el incremento de la superficie con pastos cultivados (de 13 mil hectáreas a 335 mil hectáreas en el período 1984-2013), lo que muestra procesos orientados hacia el desarrollo de una ganadería más moderna en el departamento.

Finalmente, es también relevante constatar la reducción de la superficie forestal en propiedad o usufructo de las explotaciones agropecuarias, pues en 1984 era de 3,6 millones de hectáreas y en 2013 alcanzaba solamente a 2,1 millones de hectáreas, lo que sugiere niveles de deforestación importantes dentro de estas.

3 Datos de los censos agropecuarios 1984 y 2013 (página web del INE).

**Cuadro 2 Beni: uso de la tierra según provincias, 1984 y 2013 (en hectáreas)**

Uso de la tierra	Total	Cercado	Vaca Diez	Ballivián	Yacuma	Moxos	Marañán	Mamoré		
	1984	2013	1984	2013	1984	2013	1984	2013	1984	2013
<b>Total</b>	<b>11.104.624</b>	<b>9.060.622</b>	<b>640.253</b>	<b>520.836</b>	<b>1.380.671</b>	<b>584.450</b>	<b>4.196.891</b>	<b>1.534.269</b>	<b>1.547.147</b>	<b>2.048.530</b>
<b>Agrícolas</b>	<b>148.158</b>	<b>399.901</b>	<b>29.150</b>	<b>29.049</b>	<b>56.970</b>	<b>64.279</b>	<b>16.080</b>	<b>97.337</b>	<b>4.079</b>	<b>30.479</b>
Superficie cultivada	31.1225	55.290	6.857	5.354	9.236	9.774	3.528	16.372	1.307	1.945
Superficie en bancho	55.916	237.057	10.851	14.834	19.915	39.096	8.175	56.542	2.469	23.666
Superficie en descanso	61.017	107.554	12.142	8.861	27.819	15.409	4.377	24.123	3.03	4.868
<b>Ganadería</b>	<b>7228.411</b>	<b>5.882.041</b>	<b>555.089</b>	<b>308.424</b>	<b>342.211</b>	<b>168.818</b>	<b>1.993.975</b>	<b>1.028.959</b>	<b>1.450.727</b>	<b>1.573.298</b>
Pasos cultivados	13.169	335.423	594	16.196	2.040	61.179	3.831	102.559	129	25.914
Pasos naturales	7215.242	5.546.618	554.495	292.228	340.171	107.639	1.990.144	926.400	1.450.598	1.547.984
<b>Forestal</b>	<b>3.636.586</b>	<b>2.170.982</b>	<b>52.841</b>	<b>110.338</b>	<b>974.582</b>	<b>314.303</b>	<b>2.164.159</b>	<b>318.549</b>	<b>81.347</b>	<b>349.639</b>
Bosques o montes	3.636.586	2.146.438	52.841	108.425	974.582	308.902	2.164.159	314.092	81.347	347.248
Plantaciones forestales	—	24.544	—	1.413	—	5.401	—	4.457	—	2.391
<b>No agrícola</b>	<b>91.469</b>	<b>607.698</b>	<b>3.173</b>	<b>73.025</b>	<b>6.908</b>	<b>37.050</b>	<b>22.677</b>	<b>89.424</b>	<b>10.994</b>	<b>95.214</b>
Otras tierras	91.469	607.698	3.173	73.025	6.908	37.050	22.677	89.424	10.994	95.214

Fuente: elaboración propia con base en INE, 1984; INE, 2015a; INE, 2015b; INE y Fundación Tierra, 2019.

Ahora bien, como puede observarse en el cuadro 3, del total de incrementos netos en la superficie destinada a la agricultura entre ambos censos, el 32,3% se concentra en la provincia Ballivián, el 26,2% en la provincia Mamoré y el 17,2% en la provincia Marbán. Sin embargo, del total del incremento neto de la superficie cultivada, el 50,3% se presenta en la provincia Ballivián y el 41,3% en la provincia Marbán, lo que implica una tendencia hacia la concentración de la producción agrícola en ambas provincias.

Si bien es posible advertir incrementos netos en pastos cultivados en todas las provincias benianas, estos se concentran en las provincias Ballivián (30,6%), Vaca Díez (18,3%) y Moxos (11,1%). En el caso de los pastos naturales, la mayor parte de las provincias han sufrido decrementos en sus extensiones durante el período, por lo que los incrementos netos se presentan solo en dos provincias (Yacuma e Iténez).

Finalmente, son dos las provincias que entre 1984 y 2013 presentan decrecimientos netos en sus bosques o montes: la provincia Vaca Díez, con 665.680 hectáreas y la provincia Ballivián, con 1.850.067 hectáreas, es decir el 26,5% y el 73,5% del decrecimiento total, respectivamente (véase cuadro 3).

Peralta sostiene que hasta 2016 el departamento de Beni habría perdido alrededor de 405.360 hectáreas de bosques localizados en el norte y en el sur del departamento, como consecuencia de una ampliación de la frontera agropecuaria. Esta pérdida es atribuida, mayoritariamente, a la deforestación que se realiza en predios privados, en tierras en proceso de saneamiento y en tierras fiscales (Peralta, 2018).

## Tendencias de la producción agrícola

La agricultura en el departamento de Beni —por su alto grado de especialización en la ganadería y en la extracción forestal no maderable situada al norte del mismo— no tuvo un desarrollo significativo. Según datos del Censo Agropecuario de 1984, la superficie cultivada en ese año fue de 31.225 hectáreas, de las cuales el 42,0% corresponde al cultivo del arroz, el 14,3% al plátano, el 14,0% al maíz, el 8,0% a la yuca y el 3,5% a la caña de azúcar (véase cuadro 4).

**Cuadro 3 Beni: incrementos y decrementos netos en el uso de la tierra entre 1984-2013 en el uso de la tierra**

Provincias	Superficie agrícola			Superficie cultivada			Pastos cultivados			Pastos naturales			Bosques o montes			
	Há	+	-	(%)	Há	+	-	(%)	Há	+	-	(%)	Há	+	-	(%)
Total (+)	251.844	100,0			26.123	100,0			322.252	100,0			260.346	100,0		
Total (-)	(-101)				100,0	(-1.503)			100,0				(-1.928.970)			100,0
Cercado	(-101)				100,0	(-1.503)			100,0	15.602	4,8		(-262.267)			13,6
Vaca Diez	7.309	2,9			538	2,0			59.139	18,3			(-232.532)			12,0
Ballivián	81.257	32,3			13.144	50,3			98.728	30,6			(-1063.744)			55,1
Yacuma	26.400	10,5			638	2,4			25.785	8,0			96.786	37,2		265.901
Moxos	11.959	4,7			277	1,1			35.792	11,1			(-69.767)			3,6
Marbán	43.228	17,2			10.811	41,3			32.657	10,1			(-213.079)			11,0
Mamoré	65.960	26,2			5	0,1			27.449	8,4			(-87.581)			4,7
Iténez	15.731	6,2			710	2,8			27.100	8,7			163.560	62,8		
																356.476
																34,9

Fuente elaboración propia con base en el cuadro 2.

**Cuadro 4** Cultivos según provincias y superficies cultivadas, 1984 y 2013 (en hectáreas)

	Total	Cercado	Vaca Díez	Ballivián	Yacuma	Moxos	Marbán	Mamoré	Iténez	
Cultivos	1984	2013	1984	2013	1984	2013	1984	2013	1984	2013
<b>Total</b>	31.225	54.272	6.857	5.348	9.236	9.670	3.528	16.671	1.307	1.909
<b>Cereales</b>	17.500	28.657	5.050	2.779	5.096	3.856	1.492	9.007	636	807
Arroz	13.108	18.423	4.728	1.384	3.850	2.075	1.026	5.301	473	389
Maíz	4.387	9.555	322	844	1.243	1.781	464	3.675	163	417
Sorgo	2	676	-	551	-	-	2	31	-	1
Otros	3	3	-	-	3	-	-	-	-	-
<b>Estimulantes</b>	1.124	1.516	82	23	52	105	62	610	21	40
Café	148	188	27	1	18	5	30	159	20	-
Cacao	976	977	55	22	34	91	32	427	1	40
Otros	-	351	-	-	-	9	-	24	-	-
<b>Frutales</b>	6.388	10.226	404	372	2.555	2.382	998	4.435	364	541
Banano	526	761	115	59	45	204	108	214	77	73
Plátano	4.474	6.980	129	237	1.897	1.644	701	3.051	189	410
Naranja	87	460	1	8	11	48	3	345	1	10
Sandía	35	333	21	17	5	97	1	146	-	13
Piña	35	304	-	1	27	178	3	31	6	-
Mandarina	3	171	-	6	-	36	-	109	-	1
Toronja	62	156	52	4	-	20	-	84	-	9
Otros	1.166	1.061	86	40	570	155	182	455	96	19

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

Cultivos	Total	1984	2013	Cercado	1984	2013	Vaca Diez	1984	2013	Ballivián	1984	2013	Vacuma	1984	2013	Moxos	1984	2013	Marbán	1984	2013	Mamoré	1984	2013	Iténez	1984	2013
<b>Hortalizas</b>	<b>1.276</b>	<b>982</b>	<b>119</b>	<b>55</b>	<b>407</b>	<b>167</b>	<b>330</b>	<b>174</b>	<b>13</b>	<b>64</b>	<b>193</b>	<b>31</b>	<b>186</b>	<b>437</b>	<b>2</b>	<b>17</b>	<b>26</b>	<b>37</b>									
Frijol	114	648	34	32	28	77	4	50	7	15	7	21	14	407	2	13	18	33									
Tomate	8	115	4	12	2	20	—	38	—	14	—	4	2	21	—	3	—	3	—	—	—	—	—	—	—		
Cebolla	—	94	—	2	—	38	—	25	—	20	—	3	—	6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—		
Pepino	—	79	—	5	—	25	—	46	—	1	—	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—		
Otros	1.154	46	81	4	377	7	326	15	6	14	186	2	170	2	—	1	—	1	8	1	—	—	—	—	—		
<b>Industriales</b>	<b>1.128</b>	<b>5.703</b>	<b>74</b>	<b>1.886</b>	<b>100</b>	<b>267</b>	<b>364</b>	<b>203</b>	<b>71</b>	<b>86</b>	<b>188</b>	<b>67</b>	<b>186</b>	<b>2.479</b>	<b>42</b>	<b>92</b>	<b>103</b>	<b>623</b>									
Caña de azúcar	1.087	1.106	68	138	99	262	—	179	—	83	—	65	—	224	—	92	—	63									
Maní	—	358	—	—	—	5	364	9	71	3	180	2	161	7	41	—	103	232									
Soya	31	3.767	6	1.509	—	—	—	14	—	—	—	—	—	2.214	—	—	—	30									
Otros	10	572	—	2.339	1	—	—	1	—	—	8	—	25	34	1	—	—	298									
<b>Tubérculos</b>	<b>2.518</b>	<b>5.693</b>	<b>104</b>	<b>180</b>	<b>971</b>	<b>2.664</b>	<b>272</b>	<b>1.502</b>	<b>199</b>	<b>310</b>	<b>146</b>	<b>262</b>	<b>268</b>	<b>525</b>	<b>147</b>	<b>197</b>	<b>411</b>	<b>52</b>									
Camote	4	53	—	2	3	6	—	18	—	4	1	17	—	6	—	—	—	—									
Papa	5	1	—	—	2	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	—								
Yuca	2.509	5.638	104	178	966	2.658	272	1.483	199	306	145	245	268	519	147	197	408	52									
Otros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—									
<b>Otros cultivos</b>	<b>1.291</b>	<b>1.495</b>	<b>1.024</b>	<b>53</b>	<b>55</b>	<b>229</b>	<b>10</b>	<b>740</b>	<b>3</b>	<b>61</b>	<b>7</b>	<b>25</b>	<b>90</b>	<b>318</b>	<b>0</b>	<b>37</b>	<b>101</b>	<b>33</b>									

Fuente: elaboración propia con base en INE, 1985; INE, 2015a; INE, 2015b; INE y Fundación Tierra, 2019.

Hacia 2013, la superficie cultivada se había incrementado a 54.272 hectáreas, manteniendo prácticamente la misma distribución relativa de los cultivos de 1984, pero con la presencia del cultivo de la soya, que había alcanzado 3.767 hectáreas (el 6,9% del total del área cultivada del departamento). Este grano aparece en las estadísticas oficiales en 2006, es decir, al inicio del primer período del Gobierno de Evo Morales, como consecuencia de la presencia de la colonia menonita Río Negro, ubicada en San Javier, provincia Cercado, y por la producción de este grano en la provincia Marbán, cercana a los procesos de expansión de la soya en la provincia Guarayos del departamento de Santa Cruz.

Si bien los menonitas de la colonia Río Negro producen soya, sorgo y maíz, su principal cultivo es el arroz, que se comercializa en la ciudad de Trinidad y que abastece a la estatal Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA). Otros ámbitos productivos de esta colonia son la producción de leche y queso, así como la crianza de pollos (Kopp, 2015).

El incremento neto de la superficie cultivada entre 1984 y 2013 fue de 23.341 hectáreas, lo que significa un crecimiento neto anual de tan solo 805 hectáreas. Los cereales, debido al importante incremento de la superficie cultivada de arroz, concentraron prácticamente la mitad (47,8%) del incremento total neto del período. Los cultivos industriales —a consecuencia de la emergencia de la soya en la región—, los frutales —debido al comportamiento del plátano— y los tubérculos —por el incremento de la superficie cultivada de yuca— son los otros grandes grupos de cultivos con incrementos netos de relativa importancia (véase cuadro 6).

Los incrementos netos observados entre 1984 y 2013 sugieren la tendencia hacia una suerte de especialización geográfica de los cultivos. Así, por ejemplo, los incrementos netos en el caso de los cereales, cuya importancia se explica fundamentalmente por la expansión del cultivo del arroz, se han concentrado en dos provincias: Ballivián, con el 41,8%, y Marbán, con el 44,7%.

En el caso de los estimulantes, el incremento neto se concentra en las provincias Ballivián (52,6%) e Iténez (27,6%); los frutales, en un 84,2% en la provincia Ballivián; las hortalizas, en un 76,5% en Marbán; los cultivos industriales, debido al incremento en el cultivo de soya, en Cercado (37,3%) y Marbán (47,2%); y los tubérculos en las provincias Vaca Díez (47,9%) y Ballivián (34,6%) (véase cuadro 5).

**Cuadro 5** Beni: incrementos y decrementos netos de grandes grupos de cultivos según provincias, 1984 y 2013

Provincias	Cereales			Estimulantes			Frutales			Hortalizas			Industriales			Tubérculos		
	Ha	+	-	Ha	+	-	Ha	+	-	Ha	+	-	Ha	+	-	Ha	+	-
Total (+)	17.981	100,0		1.042	100,0		4.083	100,0		328	100,0		4.978	100,0		3.533	100,0	
Total (-)	(-2.282)	100,0	(-650)	100,0	(-246)		100,0	(-622)		100,0	(-282)		100,0	(-359)		100,0	(-359)	
Cercado	2.271	12,6	(-59)	9,1	(-32)		13,0	(-64)		10,3	1.812	37,3		76	2,1			
Vaca Díez	(-1.240)	54,3	53	5,1	(-173)		70,3	(-240)		38,6	167	3,4		1.693	47,9			
Balivíán	7.515	41,8	548	52,6	3.437	84,2	(-156)		25,0	(-161)		57,1	1.230	34,6				
Yacuma	171	0,9	19	1,8	177	4,3	51	15,5		15	0,3		111	3,1				
Moxos	(-218)	9,6	132	12,7	(-41)		16,7	(-162)		26,1	121		42,9	116	3,3			
Marbán	8.024	44,7	(-591)	90,9	358	8,8	251	76,5		2.293	47,2		257	7,3				
Mamoré	(-162)	7,1	2	0,2	13	0,3	15	4,6		50	1,0		50	1,7				
Iténez	(-662)	29,0	288	27,6	98	2,4	11	3,4		520	10,8	(-359)	100,0	100,0				

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 4.

**Cuadro 6** Beni: grandes grupos de cultivos según incrementos netos en superficies cultivadas, 1984-2013 y 2013-2019 (en hectáreas)

Cultivos	1984			2013			Incrementos netos			2019			Incrementos netos		
	Superficie	%	Superficie	%	1984-2013	23.341	100,0	77.698	100,0	Superficie	%	2013-2019	%	2013-2019	
<b>Total</b>	<b>31.225</b>	<b>100,0</b>	<b>54.272</b>	<b>100,0</b>									<b>25.375</b>	<b>100,0</b>	
Cereales	17.500	56,0	28.657	52,8		11.157	47,8	50.716	65,3		22.059	86,9			
Estimulantes	1.124	3,6	1.516	5,3		392	1,7	1.064	1,4		(-452)	-			
Frutales	6.388	20,4	10.226	18,8		3.838	16,4	10.551	13,6		325	1,3			
Hortalizas	1.276	4,1	982	1,8	(-294)	-		1.250	1,6		270	1,1			
Industriales	1.128	3,6	5.703	10,5		4.575	19,6	7.947	10,2		2.244	8,8			
Tubérculos	2.518	8,1	5.693	10,5		3.175	13,6	6.170	7,9		477	1,9			
Otros	1.291	4,2	1.495	0,3		204	0,9	-	-		-	-			

Fuente: elaboración propia con base en datos e cuadro 4 y en Estadísticas Agropecuarias del INE (ine.gob.bo).

Ahora bien, como puede observarse en el cuadro 6, en el período 2013-2019 el departamento de Beni presenta un incremento neto de 25.375 hectáreas cultivadas, lo que implica un promedio de incremento neto anual de 4.224 hectáreas/año, cifra sustancialmente superior a la que se observó entre 1984 y 2013, que fue de 805 hectáreas/año. Estos datos sugieren una tendencia a una mayor presencia de la agricultura en este departamento.

La otra característica es que el incremento neto observado se concentra en dos grandes cultivos: los cereales (con el 86,9%) y los industriales (con el 8,8%). Sin embargo, como puede verse en los cuadros 7 y 8, los incrementos netos en estos dos grandes grupos de cultivos obedecen a la importancia de la soya, que explica el 97,0% del incremento neto de los cultivos industriales, y al cultivo del arroz, que representa el 99,5% del incremento total neto de los cereales.

Por lo general, la mayor parte de los pocos estudios y diagnósticos que existen sobre la producción agrícola en el Beni señalan que esta es fundamentalmente campesina. Sin embargo, los datos del último Censo Agropecuario (2013) nos demuestran que las UPA con solo uso de personal no remunerado, si bien son mayoritarias (el 44,6% del total), solo concentran el 26,8% de la superficie cultivada. En este sentido, las explotaciones de corte capitalista, es decir aquellas que hacen uso exclusivo de fuerza de trabajo asalariada y las que combinan trabajo asalariado con trabajo no remunerado, tienen a su cargo la mayor parte de la superficie agrícola cultivada: el 38,3% y el 34,9%, respectivamente (véase cuadro 9).

Rojas y Anzaldo (2020) señalan que en los últimos años ha tenido lugar “la irrupción del modelo agroindustrial” en el municipio de San Andrés de la provincia Marbán, a través de la producción de arroz a gran escala con capitales cruceños que utilizan maquinaria agrícola, insumos modernos y otras inversiones. Estos autores remarcan que este tipo de producción “está modificando la estructura de tenencia de la tierra y las relaciones entre los actores sociales porque ocupa tierras ganaderas, indígenas y comunales por igual, bajo la figura de arrendamiento”. Si esto es así, en esta zona, además de ampliarse la producción capitalista maquinizada de arroz, se está transformando a ganaderos, campesinos e indígenas en terratenientes (grandes o pequeños) que obtienen renta capitalista de la tierra. La producción de soya a cargo de menonitas ubicados en la provincia Cercado, que también

Industriales	1984			2013			2019			Incrementos netos 2013-2019		
	Superficie	%	Superficie	%	Superficie	%	Superficie	%	Superficie	%	Superficie	%
Achiote	-	-	337	5,8	339	4,3	2	0,2	-	-	-	-
Algodón	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Caña de azúcar	718	98,6	1.011	17,3	1.035	13,0	25	1,2	-	-	-	-
Girasol	-	-	276	4,7	315	4,0	39	1,8	-	-	-	-
Maní	-	-	254	4,3	260	3,2	6	0,2	-	-	-	-
Soya*	-	-	3.766	64,5	5.801	73,0	2.035	97,0	-	-	-	-
Tabaco	10	1,4	3	0,1	2	0,1	(-1)	-	-	-	-	-
Otros	-	-	194	3,3	195	2,4	1	0,1	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>728</b>	<b>100,0</b>	<b>5.841</b>	<b>100,0</b>	<b>7.947</b>	<b>100,0</b>	<b>2.108</b>	<b>-</b>				

\* La soya se introduce en 2005/2006, con una superficie de 1.250 hectáreas.

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 4.

Cuadro 8		Beni: cultivos cerealeros según superficies cultivadas, 1984, 2015 y 2019 (en hectáreas)					
Cereales		2013		2019		Incrementos netos 2013-2019	%
		Superficie	%	Superficie	%		
Arroz en chala	20.053	67,5		40.929	80,7	20.876	99,5
Maíz en grano	8.947	30,0		8.998	17,7	51	0,2
Trigo en grano	703	2,4		757	1,5	54	0,2
Otros	20	0,1		32	0,1	12	0,1
<b>Total</b>	<b>29.723</b>	<b>100,0</b>		<b>50.716</b>	<b>100,0</b>	<b>20.993</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia con base en cuadro 4 y en Estadísticas Agropecuarias del INE (ine.gob.bo).

Cuadro 9 Tipo y número de UPA según superficie cultivada, 2013					
Tipos de UPA	UPA		Superficie		
	Nº	%	Nº	%	
<b>Total</b>	<b>14.638</b>	<b>100,0</b>	<b>55.289</b>	<b>100,0</b>	
UPA con solo personal remunerado	3.408	23,3	21.156	38,3	
UPA con personal remunerado y no remunerado	4.694	32,1	19.303	34,9	
UPA con solo personal no remunerado	6.536	44,6	14.830	26,8	

Fuente: elaboración propia con base en Ormachea, 2018.

mentionan estos autores, así como la presencia de nuevas comunidades de migrantes del occidente del país, forman parte de los cambios que se vienen operando en la producción agrícola de Beni.

Por otro lado, la información hemerográfica consultada advierte de la presencia de brasileros en áreas de frontera, que han comenzado a desmontar el bosque, y también que se ha comenzado la dotación de tierras en áreas protegidas del departamento<sup>4</sup>. Señala, además, que la migración reciente que se dirige a la provincia Vaca Díez, y que proviene del occidente del país, se orienta fundamentalmente a desarrollar actividades productivas agropecuarias, a diferencia de la migración antigua, que se insertaba principalmente en el comercio<sup>5</sup>.

4 El Diario, 08/01/2020.

5 Urgentebo, 02/05/2019.

## Principales tendencias de la ganadería bovina

El Censo Agropecuario de 1984 contabilizó un total de 2.054.888 cabezas de ganado bovino distribuidas en todas las provincias del departamento de Beni. Sin embargo, cuatro de ellas concentraban el 66,9% del total del hato ganadero del departamento: Ballivián (22,5%), Yacuma (19,4%), Marbán (13,0%) y Cercado (12,0%).

La mayor parte del hato ganadero estaba compuesto por ganado bovino de carne (96,0%), siendo mucho menos el ganado destinado a la producción de leche. El ganado bovino de carne se concentraba en cuatro provincias: Ballivián (22,9%), Yacuma (19,5%), Marbán (13,1%) y Cercado (12,2%), mientras que el hato ganadero destinado a la producción de leche tenía tendencia a distribuirse entre todas las provincias sin mayores diferencias, lo que demuestra que todavía no existían zonas marcadamente especializadas en este rubro.

El Censo Agropecuario de 2013 registró un total de 2.615.914 cabezas de ganado, mostrando algunos cambios en el peso relativo entre las distintas provincias. Así, por ejemplo, la provincia Yacuma aparece con el mayor porcentaje de concentración del hato ganadero (23,8%), seguida por la provincia Ballivián (17,6%) y la provincia Mamoré (14,9%); entre las tres concentran el 56,3% del hato ganadero total.

El incremento del hato ganadero total en este período obedece tanto al incremento del ganado bovino de carne —que pasa de 1,9 millones de cabezas en 1984 a 2,5 millones de cabezas en 2013—, como al crecimiento del número de ganado de leche, que se incrementa de 82 mil a 113 mil cabezas.

Sin embargo, la participación relativa del ganado lechero en el conjunto del hato ganadero total mantiene prácticamente el mismo porcentaje de participación (4,3%) que el que tenía en 1984. El cambio más importante en el ámbito de la ganadería lechera en este período es su mayor concentración geográfica, pues las provincias Marbán (25,5%), Ballivián (24,2) y Yacuma (16,9%) reúnen el 66,6% del total.

<b>Cuadro 10</b>		Beni: distribución del hato ganadero total (de carne y de leche) por provincias, 1984 y 2013					
Provincias		1984			2013		
		Total	Carne	Leche	Total	Carne	Leche
<b>Total</b>	<b>2.054.888</b>	<b>1.972.020</b>	<b>82.868</b>	<b>2.610.914</b>	<b>2.502.840</b>	<b>113.074</b>	
Cercado	247.485	240.018	7.467	203.270	193.249	10.021	
Vaca Díez	69.904	67.727	2.177	94.848	82.949	11.899	
Ballivián	463.238	451.108	12.130	461.835	434.476	27.359	
Yacuma	399.730	384.597	15.133	621.717	602.533	19.184	
Moxos	234.524	221.118	13.406	290.285	286.714	3.571	
Marbán	268.320	257.814	10.506	253.876	230.052	28.824	
Mamoré	227.427	214.655	12.772	388.872	382.300	6.572	
Iténez	144.260	134.983	9.277	296.211	290.567	5.644	

Fuente: elaboración propia con base en datos de INE, 1985; INE, 2015a; INE, 2015b.

<b>Cuadro 11</b>		Beni: distribución del hato ganadero total (de carne y de leche) por provincias, 1984 y 2013 (en porcentaje)					
Provincias		1984			2013		
		Total	Carne	Leche	Total	Carne	Leche
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Cercado	12,0	12,2	9,0	7,8	7,7	8,9	
Vaca Díez	3,4	3,4	2,6	3,6	3,3	10,5	
Ballivián	22,5	22,9	14,6	17,6	17,3	24,2	
Yacuma	19,4	19,5	18,3	23,8	24,1	16,9	
Moxos	11,4	11,2	16,2	11,1	11,4	3,1	
Marbán	13,0	13,1	12,7	9,9	9,2	25,5	
Mamoré	11,1	10,9	15,4	14,9	15,3	5,8	
Iténez	7,2	6,8	11,2	11,3	11,7	5,1	

Fuente: elaboración propia con base en datos del cuadro 10.

La información respecto a los incrementos y decrementos netos del hato ganadero total (de carne y de leche) entre 1984 y 2013 permite inferir algunas tendencias. El 87,1% del total del incremento neto del ganado bovino de carne se concentran en tres provincias: Yacuma (35,0%), Mamoré (26,9%) e Iténez (25,2%). Por otra parte, es posible advertir que las provincias Cercado, Ballivián y Marbán presentan decrecimientos en el hato ganadero de carne, seguramente a consecuencia de una mayor presencia de la agricultura y de una mayor importancia de la ganadería de leche en las mismas.

En el caso de la ganadería lechera, la tendencia a su concentración geográfica es más marcada, pues el 36,8% del incremento neto en el período se presenta en la provincia Marbán, el 30,5% en la provincia Ballivián y el 19,5% en la provincia Vaca Díez. Por otro lado, las provincias Moxos (50,0%), Mamoré (31,5%) e Iténez (18,5%) presentan pérdidas netas de ganado lechero, perfilándose más bien como productoras de ganado bovino de carne (véase cuadro 12).

Como ya se ha señalado en la introducción de este artículo, la producción de ganado bovino en el departamento de Beni se caracteriza por su baja productividad como consecuencia de prácticas basadas en el uso de pastos naturales y por los bajos niveles de inversión en varios ámbitos. En la división del trabajo ganadero en las tierras bajas, el departamento se ha especializado en la fase de cría. Sin embargo, y como lo hemos señalado en la sección destinada a analizar los principales cambios en el uso de la tierra, es posible advertir una tendencia a la expansión de pastos cultivados, lo que implica la introducción de una ganadería más moderna (y por lo menos semiintensiva).

Los datos del Censo Agropecuario de 2013 permiten verificar que las explotaciones agropecuarias que han introducido el cultivo de pastos son mayoritariamente aquellas que producen exclusivamente con el concurso de fuerza de trabajo asalariada, es decir, capitalistas, y que concentran el 79,6% del total de la superficie con pastos cultivados. Las UPA de los pequeños capitalistas y las que pertenecen a los campesinos presentan, por tanto, menores proporciones del total de la superficie departamental con pastos cultivados, práctica que implica mayores niveles de inversión (Ormachea Saavedra, 2018).

Finalmente, es importante señalar que, si bien el departamento de Beni sigue teniendo incrementos en su hato ganadero, el mismo no es suficiente para recuperar

**Cuadro 12**  
Beni: incrementos y decrementos netos del hato ganadero total (de carne y de leche) entre 1984 y 2013

Provincias	Total			Carne			Leche		
	Nº	+	-	Nº	+	-	Nº	+	-
<b>Total (+)</b>	<b>616.088</b>	<b>100,0</b>		<b>621.983</b>	<b>100,0</b>		<b>49.874</b>	<b>100,0</b>	
<b>Total (-)</b>	<b>(-55.062)</b>	<b>100,0</b>		<b>(-91.163)</b>	<b>100,0</b>		<b>(-19.668)</b>	<b>100,0</b>	
Cercado	(-44.215)	80,3		(-46.769)	51,3		2.554	5,1	
Vaca Díez	24.944	4,0		15.222	2,4		9.722	19,5	
Balivián	(-14.03)	2,5		(-16.632)	18,2		15.229	30,5	
Yacuma	221.987	36,0		217.936	35,0		4.051	8,1	
Moxos	55.761	9,0		65.596	10,5		(-9.835)	50,0	
Marbán	(-9.444)	17,2		(-27.762)	30,5		18.318	36,8	
Mamoré	161.445	26,2		167.645	26,9		(-6.200)	31,5	
Iténez	151.951	24,8		155.584	25,2		(-3.633)	18,5	

Fuente: elaboración propia en base al cuadro 10.

la importancia que tenía hace más de 30 años pues, como puede observarse en el cuadro 13, es el departamento de Santa Cruz el que concentra hoy el 43,6% del total del hato ganadero del país.

Pero, además, es importante señalar una diferencia muy importante entre la ganadería de Beni y la ganadería de Santa Cruz, como consecuencia de las formas de producción de carne en ambos departamentos. Mientras que Santa Cruz desarrolla su actividad ganadera sobre pastos cultivados y alimentación suplementaria, lo que le permite tener ganado con el peso suficiente para ser llevado al matadero a los 18 o 20 meses, en el Beni este proceso dura entre 30 y 36 meses<sup>6</sup>.

## La propuesta de cambio del PLUS en el Beni

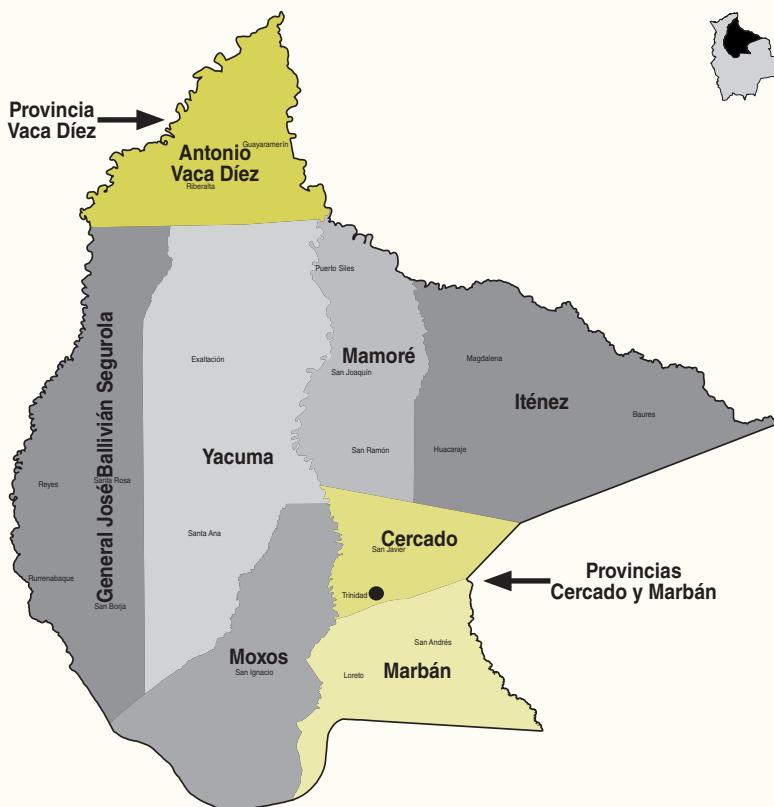
En noviembre de 2017, la Autoridad de Bosques y Tierras (ABT) publicaba un documento elaborado por Rolf Köhler que contenía la propuesta de cambio del PLUS del departamento de Beni. El argumento central es que, con la apertura de la frontera agrícola y la modernización de la ganadería, el Beni puede convertirse en la región más rica de Bolivia (Köhler, 2017). Este departamento presenta el ingreso per cápita más bajo de todos los departamentos del país a consecuencia de una economía que —salvo la extracción de castaña, localizada al norte del departamento— depende fundamentalmente de una ganadería extensiva de muy baja productividad, practicada mayoritariamente en pastizales naturales.

Esta situación se atribuye al PLUS aprobado en 2002, que habría limitado seriamente la agricultura intensiva y a gran escala, pues restringe este tipo de actividad agrícola a una superficie de 13 mil hectáreas (0,06% de la superficie del departamento). Estos datos se comparan con los del departamento de Santa Cruz, cuyo PLUS reconoce la existencia de 3 millones de hectáreas aptas para uso agropecuario intensivo (8,43% del total de la superficie del departamento).

6 Eju Noticias, 20/08/2017.

Cuadro 13		Bolivia: distribución del hato ganadero bovino por departamentos, 1984, 2013 y 2019					
Departamentos		1984	2013	2019	Número de cabezas	%	
Total		4.596.400	100,0	8.637.960	100,0	9.741.474	100,0
Bení		2.054.889	44,7	2.682.123	31,1	2.959.547	30,7
Santa Cruz		1.169.565	25,4	3.583.955	41,6	4.248.734	43,6
Pando		13.306	0,3	120.672	1,4	132.296	1,3
Resto de departamentos		1.358.640	29,6	2.231.210	25,9	2.400.897	24,4

Fuente: elaboración propia con base en datos del INE (ine.gob.bo).

**Mapa 1****Áreas de expansión de la agricultura  
y de la ganadería moderna en Beni**

Fuente: elaboración propia.

En ese sentido, la ABT realizó un relevamiento de información orientado a identificar las principales áreas que podrían ser utilizadas tanto para la agricultura intensiva a escala comercial, como para el cultivo de pastos mejorados, seleccionando aquellas que en los años 2007, 2008 y 2014 no sufrieron fuertes inundaciones. De esta manera se identificó alrededor de 11 millones de hectáreas, de las cuales 3,6 millones de hectáreas tienen una topografía plana apta para el desarrollo de una agricultura mecanizada, con cultivos como soya, maíz, sorgo, arroz, pastos cultivados y plantaciones forestales comerciales.

Este relevamiento señala también que, del total de las tierras identificadas para la agricultura intensiva (3,6 millones de hectáreas), 1,2 millones de hectáreas (el 33,3%) están cubiertas por bosques. Se indica que el resto son principalmente pampas con pastos de muy bajo valor forrajero y escasa vegetación arbórea. La ABT sostiene que estas pampas son quemadas anualmente para mejorar la palatabilidad de las gramíneas de bajo valor que cubren la mismas. Esta actividad contribuye a aumentar los focos de calor provocados por los incendios en el departamento. En este sentido, plantea que la introducción de pastos cultivados y el desarrollo de la agricultura en estas extensas áreas contribuirían a una disminución sustancial de los focos de calor en el país.

El documento de la ABT sostiene que si se cultivara únicamente 2 millones de hectáreas, utilizando un 70% de esta superficie para cultivos de soya, con una productividad promedio de 2 t/ha, a un precio de 260 dólares por tonelada, mientras que el otro 30% se destinara a cultivos de maíz, arroz y otros, con una productividad promedio de 3 t/ha, a un precio de 130 dólares por tonelada, esto implicaría una producción de 4,6 millones de toneladas de granos, con un valor en el mercado nacional de 962 millones de dólares.

Este monto, sostiene, implicaría un incremento del ingreso per cápita en el Beni de 2.060 a 4.170 dólares, lo que lo convertiría en el departamento con el segundo ingreso per cápita más alto del país después de Tarija (5.044 dólares). Este crecimiento del ingreso per cápita, que se calcula con base en el valor de la producción primaria de granos en el mercado interno, se vería incrementado por el valor que generaría la agroindustria que se desarrollaría en el departamento.

Asimismo, la ABT sostiene que, corrigiendo la acidez del suelo y neutralizando el aluminio con la aplicación de calcáreo (sustancia que ayuda a regular el pH) en las extensas áreas identificadas, estas podrían ser cultivadas con pasturas introducidas, lo que le permitiría al Beni quintuplicar su capacidad de carga animal y elevar la productividad del ganado bovino.

En ese sentido, y con el desarrollo de una agricultura de granos que permitiría implementar una ganadería de semiconfinamiento y/o confinamiento, la ABT considera que estarían dadas las condiciones necesarias para instalar un gran complejo productivo ganadero orientado a la exportación.

Rolf Köhler, exdirector de la ABT y uno de los principales promotores del cambio del PLUS de Beni, sostenía que este departamento “tiene 7 millones de hectáreas con potencialidad para la siembra. De esta cifra, 2 millones se encuentran al sur de Beni y tienen buena fertilidad. Están en las provincias Marbán y Cercado, colindan con la región de Guarayos, tienen buenas precipitaciones y capa vegetal. Los otros 5 millones de hectáreas están en el centro de Beni, en las pampas, que tienen suelo de baja fertilidad y que necesitan un tratamiento calcáreo”<sup>7</sup>.

Dicha autoridad también señalaba que existía una gran cantidad de empresarios cruceños y brasileños, así como menonitas, dispuestos a cultivar soya, maíz y pastos en grandes extensiones y a invertir en silos e industrias, lo que significaría grandes beneficios económicos para el departamento de Beni.

Por su parte Alex Ferrier, exgobernador de Beni y otro de los principales promotores del cambio del uso del suelo en el Beni, sostenía que la modificación del PLUS departamental propuesto por la ABT promoverá “la ampliación de la frontera agrícola, que nos permitirá pasar de ser un departamento ganadero a tener una vocación agropecuaria integral, verán muy próximamente sembradíos de soya, sorgo, maíz, girasol, entre otros cultivos. La exportación de carne (a Rusia y China) y el cambio del estatus de uso de suelo será un salto cuantitativo y cualitativo para el ganadero, porque le permitirá hacer desmontes, sembrar pasturas nuevas, hacer silos con maíz, sorgo, caña, podrán hacer agricultura de invierno, entre otras tareas productivas, lo que significará un crecimiento exponencial con respecto a todo el país”<sup>8</sup>.

Sin embargo, es importante señalar que antes de aprobarse el nuevo PLUS de Beni, el Gobierno de Evo Morales dio pasos importantes para cambiar el uso del suelo en este departamento a través de modificaciones incorporadas al D. S. 26075, de 16 de febrero de 2001, que permitieron el desmonte para actividades agropecuarias y quemas controladas en tierras privadas y comunitarias.

---

7 *Eju Noticias*, 20/08/2017.

8 *Publiagro*, 24/02/2019.

Como se sabe, esta práctica es una de las principales causas de los incendios forestales que ocurren en el país. Según la Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN), entre 2005 y 2018 se quemaron 7,1 millones de hectáreas de bosque, de las cuales el 71% corresponde a Santa Cruz y el 21% al Beni. Esta misma fuente señala que en 2018 las áreas quemadas en este departamento alcanzaron 1,8 millones de hectáreas<sup>9</sup>.

## El nuevo PLUS del departamento de Beni

El nuevo PLUS de Beni fue aprobado mediante la Ley de Plan Departamental de Uso del Suelo (PLUS) de Beni, de 17 de octubre de 2019, y promulgada en noviembre del mismo año. Como puede observarse en el cuadro 14, el anterior PLUS, aprobado en 2002, consideraba que el 30,4% de su territorio era de uso agropecuario (fundamentalmente de uso ganadero extensivo), un 23,3%, de uso forestal y un 35,6%, de uso restringido, notándose una bajísima proporción de áreas naturales protegidas (8,2%).

Comparando estas cifras con aquellas del nuevo PLUS de Beni, se puede observar los siguientes cambios: un mayor porcentaje de tierras de uso agropecuario (39,8%), una reducción significativa de tierras de uso forestal y de aquellas consideradas de uso restringido, pero un significativo aumento de tierras consideradas áreas naturales protegidas (30,2%) (véase cuadro 14).

Ahora bien, en relación con las tierras de uso agropecuario, es posible advertir los siguientes cambios en las subcategorías que muestra el cuadro 15:

1. Un importante incremento de tierras para uso agropecuario intensivo, que pasan de 13.073 hectáreas a 301.543 hectáreas.

9 Ivette Sierra Praeli (2019). "Bolivia: polémica norma pone en peligro cuatro millones de hectáreas en la Amazonía", en Mongabay, 25/07/2019. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2019/07/bolivia-polemica-norma-en-la-amazonia/>

<b>Cuadro 14</b>		Subcategorías de uso del suelo de Beni según superficie, 2002 y 2019 (en hectáreas)			
Subcategorías		PLUS 2002		PLUS 2019	
		Superficie	%	Superficie	%
Tierras de uso agropecuario		7.154.877,90	30,4	9.026.912,30	39,8
Tierras de uso agrosilvopastoril		598.960,80	2,5	946.064,20	4,2
Tierras de uso forestal		5.505.968,40	23,3	3.276.067,30	14,4
Tierras de uso restringido		8.381.742,40	35,6	2.203.290,60	9,7
Áreas naturales protegidas		1.913.154,20	8,2	6.855.760,60	30,2
Cuerpos de agua		-	-	377.716,20	1,7
<b>Total</b>		<b>23.554.703,70</b>	<b>100,0</b>	<b>22.685.811,20</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia con base en PLUS del departamento de Beni de 2002 y 2019.

<b>Cuadro 15</b>		Subcategorías de tierras de uso agropecuario de los PLUS de Beni de 2002 y 2019, según superficie (en hectáreas)			
Subcategorías		PLUS 2002		PLUS 2019	
		Superficie	%	Superficie	%
Uso agropecuario intensivo		13.073,60	0,1	301.543,80	3,0
Uso agropecuario extensivo		7.141.804,30	66,5	5.511.388,60	55,3
Uso agropecuario extensivo bajo manejo		-	-	873.036,30	8,7
Uso agropecuario extensivo estacional		-	-	2.340.893,60	23,5
Uso agrosilvopastoril		598.960,80	5,6	946.064,20	9,5
Uso ganadero extensivo limitado		2.893.773,90	26,9	-	-
Uso agrosilvopastoril limitado		89.229,70	0,9	-	-
<b>Total</b>		<b>10.736.842,30</b>	<b>100,0</b>	<b>9.972.926,50</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia con base en PLUS de Beni de 2002 y de 2019.

2. Si bien existe una disminución de tierras agropecuarias de uso extensivo de alrededor de 1,6 millones de hectáreas, el PLUS recientemente aprobado incorpora dos nuevas subcategorías (uso agropecuario extensivo bajo manejo y uso agropecuario extensivo estacional), que suman un poco más de 3 millones de hectáreas y que, como se observa, no modifican sustancialmente las superficies de uso agropecuario extensivo entre uno y otro PLUS.
3. Las tierras declaradas de uso agropecuario extensivo bajo manejo son aquellas que, debido a sus altos niveles de saturación de acidez, requieren un particular manejo y una serie de correcciones orientadas a las buenas prácticas, mientras que se consideran como tierras de uso agropecuario aquellas que mantienen elevados niveles de agua en temporada de lluvia y que en determinadas épocas (principalmente en invierno) pueden ser utilizadas para actividades agropecuarias extensivas con variedades de ciclo corto (GADB, 2019).
4. Finalmente, el nuevo PLUS incrementa la superficie de tierras de uso agrosilvopastoril y elimina las categorías de tierras catalogadas de uso ganadero limitado y de uso agrosilvopastoril limitado contempladas en el antiguo PLUS.

En resumen, la principal modificación consiste en que gran parte de las tierras que antes eran clasificadas como de uso ganadero extensivo pueden utilizarse ahora para el desarrollo de pastos cultivados y otro tipo de cultivos agrícolas.

En relación a la ubicación geográfica de las áreas identificadas para el desarrollo agropecuario, Köhler señala que la agricultura mecanizada de alta productividad orientada a la producción de soya, maíz y sorgo está proyectada para ser desarrollada en la provincia Mamoré, en parte de la provincia Iténez, en el centro y norte de la provincia Yacuma y en el sur de la provincia Vaca Díez, que son áreas de cerrado, es decir formaciones de sabanas y pampas con escasa presencia de bosques y donde, además, se pretende el desarrollo de centros de confinamiento para el ganado bovino<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Fernando Rojas Moreno (2019). "Beni estima \$us 1.000 millones de inversiones con nuevo plan de suelo", en *El Deber*, 27/10/2019. Disponible en: [https://eldeber.com.bo/el-deber/beni-estima-us-1000-millones-en-inversiones-con-nuevo-plan-de-suelo\\_154707](https://eldeber.com.bo/el-deber/beni-estima-us-1000-millones-en-inversiones-con-nuevo-plan-de-suelo_154707)

En el caso de la ganadería, sostiene que se cuenta con una hoja de ruta claramente definida: 1,5 millones de hectáreas en las provincias Cercado, Mamoré y Marbán para producción ganadera y de granos, 3 millones de hectáreas en el norte de las provincias Yacuma y Ballivián y parte de la provincia Vaca Díez y 1,5 millones de hectáreas en el noroeste de las provincias Mamoré e Iténez, lo que permitiría un incremento del hato ganadero de 3 a 5 millones de cabezas en los próximos diez años<sup>11</sup>.

Teniendo en cuenta esta “hoja de ruta” y que el departamento de Beni concentra una buena parte de los pueblos indígenas de las tierras bajas del país, es posible señalar que tanto los territorios indígenas como los campesinos se verán afectados por el avance de la frontera agropecuaria que propone el nuevo PLUS de Beni. Peralta (*op. cit.*), al analizar la propuesta de expansión de la frontera agropecuaria realizada por la ABT (Köhler, 2017), advierte que alrededor de 2,3 millones de hectáreas de territorios indígena originario campesinos (TIOC) y 1,1 millones de hectáreas en propiedad de comunidades campesinas situadas en las nuevas zonas identificadas para la producción agropecuaria podrían verse afectadas por este proceso que, como enseña la experiencia cruceña, implica una serie de transformaciones no solo en el plano de variables relacionadas al medio ambiente, sino también respecto a la tenencia de la tierra, el mercado de tierras y cambios en las formas y relaciones de producción, con diversas consecuencias en la composición de la sociedad rural.

## El debate sobre el nuevo PLUS de Beni y perspectivas del desarrollo de la agroindustria en el corto plazo

La aprobación del nuevo PLUS de Beni ha significado que los diversos sectores involucrados en el desarrollo de Beni planteen sus puntos de vista sobre esta nueva norma. Desde ya, y como hemos visto, tanto la ABT como la Gobernación del departamento han jugado un rol fundamental en este proceso que, como hemos señalado, responde a una política de alcance nacional orientada a expandir la presencia de la agroindustria de granos y de carne en la Amazonía boliviana.

11 Rojas Moreno, *op. cit.*

En este sentido, los argumentos utilizados por estas dos instancias para justificar el cambio del PLUS de Beni han sido señalados líneas más arriba. Sin embargo, y a manera de síntesis, estas instancias consideran que, a partir de esta norma, el Beni se convertirá en un departamento que logrará su desarrollo a través de la expansión de la agroindustria de granos y de carne, con un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de sus habitantes<sup>12</sup>. Prácticamente ninguna autoridad departamental se ha opuesto a esta nueva norma, y las pocas que se han manifestado en este sentido, a tiempo de declarar que no se oponen a la presencia de la agroindustria en el departamento, consideran excesiva la cantidad de hectáreas asignadas a la producción agropecuaria, lo que podría llevar a un “desequilibrio del ecosistema” y a un “manejo insostenible de los recursos naturales”<sup>13</sup>.

Sin embargo, y desde la Secretaría de Planificación y Desarrollo Económico de la Gobernación de Beni, se advierte que el nuevo uso de la tierra deberá estar acompañado por políticas públicas y por inversiones privadas que logren incentivar la agroindustria a partir de una energía eléctrica barata, provisión de gas, construcción de silos y nuevas vías de transporte, llamando la atención sobre los requerimientos de la aplicación de calcáreo para combatir la acidez del suelo que requiere la mayor parte de las tierras identificadas para uso agropecuario.

El nuevo Gobierno del MAS, presidido por Arce Catacora, ha reiterado su intención de proseguir con el planteamiento de convertir al departamento de Beni en “potencia” agrícola y ganadera, convirtiendo las tierras de este departamento “tan productivas como las de Santa Cruz”. En esta perspectiva, Arce Catacora plantea transportar “nitrógeno, fósforo y potasio a través de la hidrovía Ichilo-Mamoré”, la misma que serviría para el incremento de la exportación agropecuaria<sup>14</sup>.

Como se sabe, a partir del conflicto surgido entre las organizaciones indígenas de las tierras bajas y el Gobierno de Evo Morales debido a la

12 *La Palabra del Beni* (30/12/2019). “Dan luz verde para implementación del PLUS en el Beni”. Anuario, p. 13.

13 *Hormiga Digital*, 07/01/2020.

14 *La Palabra del Beni* (17/11/2020). “Presidente Arce plantea convertir al Beni en potencia ganadera, agropecuaria y turística con la hidrovía Ichilo Mamoré”.

intención gubernamental de abrir una carretera que afectaría seriamente el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS), el MAS practicó una abierta política de división de estas organizaciones, situación que continúa hasta el presente. En este sentido, una parte de las organizaciones indígenas controladas por el Gobierno y con representación en la Asamblea Departamental de Beni votaron a favor de la aprobaron del nuevo PLUS, con el argumento en sentido de que se generará mayores ingresos y desarrollo para el departamento, preservando, a la vez, las áreas protegidas<sup>15</sup>.

Sin embargo, las organizaciones indígenas independientes se han opuesto a esta norma. Señalan que no participaron en la elaboración del nuevo PLUS, que no fueron consultados durante el desarrollo de los estudios y que no se tomó en cuenta “sus planes de vida y su visión sobre el tipo de desarrollo que pretenden y necesitan para sus territorios”: En este sentido, consideran que, en lo fundamental, se han vulnerado normas internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y normas nacionales, como la Constitución Política del Estado y la Ley de la Madre Tierra, entre otras (Rojas y Anzaldo, 2020).

Han sido fundamentalmente los gremios empresariales del departamento los que han aplaudido la aprobación del nuevo PLUS departamental. Para la FEGABENI, el nuevo PLUS es sinónimo de progreso, pues el desarrollo de una actividad agrícola que complementa el desarrollo de una ganadería competitiva permitirá una mejora sustancial del ingreso per cápita departamental, ya que se incrementarían las inversiones en el sector agropecuario, creando nuevas fuentes de empleo que frenarían la emigración de benianos hacia otros departamentos y al exterior<sup>16</sup>.

Según esa organización empresarial, a partir del desarrollo de una actividad agropecuaria competitiva se logaría retener excedentes de alrededor de 170 millones de bolivianos anuales que, al reinvertirse en el departamento, mejorarían el nivel de vida de la población beniana. Como ya hemos señalado, los actuales dirigentes ganaderos consideran fundamental lograr

---

15 Hormiga Digital, 07/01/2020.

16 La Palabra del Beni (12/12/2019). “El PLUS es la herramienta que van a tener los benianos para que llegue el progreso y salir del subdesarrollo”.

que el departamento de Beni logre ofrecer un producto “terminado”, es decir, desarrollar las tres fases de la producción ganadera: cría, recría y engorde, proceso que le permitiría evitar la fuga de los excedentes a Santa Cruz<sup>17</sup>.

Por otro lado, y en relación con la problemática ambiental, la FEGABENI considera que no habrá desmontes —pues se trabajará sobre las tierras actualmente ocupadas— y que la introducción de pastos cultivados que reemplacen a los pastos naturales irá reduciendo de manera sustancial las quemas anuales que se realizan en estos últimos. En este sentido, sostiene que no habrá cambios en el ecosistema.

Por su parte, la FEGABENI, a tiempo de anunciar la creación de una Cámara Agropecuaria de Beni, considera que: i) será el arroz el cultivo que se expandirá más rápidamente, pues ya se tiene una experiencia productiva acumulada; ii) los ganaderos irán definiendo qué destino darán a sus tierras (cultivos de pastos, agricultura o ambos); iii) se incrementará el hato ganadero de manera exponencial; iv) el departamento se convertirá en polo de producción de granos; y v) la hidrovía Ichilo-Mamoré-Madeira permitirá la exportación de granos<sup>18</sup>.

Sin embargo, señala también que todavía faltan condiciones que debe encarar el Gobierno: i) tarifas eléctricas altas, que condicionan el desarrollo regional; ii) la concreción del complejo cárnico; y iii) la habilitación de la hidrovía Ichilo-Mamoré-Madeira.

Considera que los modelos productivos a seguir son el cruceño y el brasileño; en este sentido, indica que se debe copiarlos, adaptarlos y mejorarllos, y plantea que el sector empresarial deberá realizar inversiones en siembra de pastos, adquisición de vientres y en el complejo cárnico, para evitar depender de Santa Cruz en el ámbito de la ganadería, y en preparación de suelos, maquinaria, semillas y otros implementos para desarrollar la agricultura. Con una inversión estimada de 500 millones de dólares se incrementaría el hato ganadero en un 30% y se lograría cultivar 2 millones de hectáreas en los próximos diez años. Asimismo, plantea que este desarrollo se emplazará en áreas carentes de

---

17 *La Palabra del Beni* (20/08/2019). “La ganadería beniana y sus perspectivas”.

18 Fernando Rojas Moreno (2019). “El costo de la energía condiciona el desarrollo económico de Beni”, en *El Deber* del 27/10/2019.

cobertura boscosa, pues están constituidas por sabanas, pampas naturales, campos de pastoreo, bajíos y otros similares.

Finalmente, también algunos investigadores y analistas se han pronunciado en relación a la aprobación del nuevo PLUS de Beni. Para Rojas y Anzaldo (*op. cit.*), la orientación del nuevo PLUS del departamento de Beni expresa el interés de continuidad de la aplicación del denominado “modelo económico extractivista”, que pretende expandirse hacia la Amazonía boliviana y que, de manera específica, responde a los intereses de los ganaderos y agroindustriales. En ese sentido, se trataría de un modelo que “excluiría” a otros actores y a “sus visiones de desarrollo”, entre ellos, a los indígenas, vulnerando “los postulados del desarrollo en busca del Vivir Bien para el Beni” expresados en los planes de desarrollo departamentales, y afectando seriamente la biodiversidad y los recursos naturales del departamento.

Consideran que el nuevo PLUS pretende “legalizar los cambios de usos de suelos ya realizados para la producción extensiva de arroz y soya, por ejemplo, en las provincias Marbán, Cercado, Ballivián y Vaca Díez, o asentamientos ilegales como el de la Colonia Menonita Río Negro”. En ese sentido, consideran que se presentarían “procesos más acelerados de extranjerización y mercantilización de la tierra, ante el incremento de capitales extranjeros provenientes de menonitas, brasileros y argentinos” dispuestos a invertir en la producción de soya y carne para la agroindustria de exportación (Rojas y Anzaldo, *op. cit.*).

Ambos autores critican el nuevo PLUS por su orientación fundamentalmente económica, por su visión parcial en relación a la problemática ambiental (pues excluye de estas responsabilidades las áreas identificadas como aptas para la producción agropecuaria), y, por tanto, por su por falta de sustento técnico (Rojas y Anzaldo, *op. cit.*).

Por su parte, el biólogo Vicent Vos señala que el PLUS de Beni tiene muchas falencias y defectos por las siguientes razones: i) carece de precisión técnica en elementos claves como las definiciones relativas a las concepciones sobre “bosques” o “desmontes”; ii) no toma en cuenta planes de manejo de áreas protegidas ni a las comunidades de territorios indígenas; iii) reduce el manejo de tierras a dos actividades centrales, que son la ganadería extensiva vacuna

y la agricultura mecanizada; iv) promueve la monoproducción; v) descarta la promoción de otras formas de manejo de bosques y recursos naturales; vi) no toma en cuenta los sitios arqueológicos; y vii) otorga permisos de desmonte incluso en áreas protegidas, las mismas que todavía no cuentan con reglamentaciones internas que ordenen su uso<sup>19</sup>.

Para este biólogo, el hecho de que las áreas protegidas no cuenten aún con una normativa que permita su adecuada protección facilitaría su utilización para la producción agropecuaria (fundamentalmente ganadería y soya transgénica), con todos los impactos negativos que tendría en unos suelos que no son aptos para el desarrollo de esta actividad. Al mismo tiempo, dicha actividad ocasionaría una reducción drástica de la biodiversidad<sup>20</sup>. Advierte, finalmente, que en estas áreas se vienen desarrollando actividades productivas, como la ganadería, y que se está promoviendo asentamientos humanos.

Finalmente, sostiene que, si bien hay zonas en el nuevo PLUS que presentan densidad arbórea que no es suficiente como para que se las considere áreas de bosques, tienen, sin embargo, un valor ambiental muy alto y su posible alteración generará presión sobre los bosques benianos.

Ahora bien, como señala Peralta (2020), la ganadería extensiva, incluyendo la de Beni, requiere un cambio o transformación debido a sus bajos niveles o índices de productividad y a que se desarrolla a campo abierto, ocupando grandes extensiones de pastos naturales que requieren ser habilitados anualmente a través de quemas, que impactan sobre la biodiversidad y el medio ambiente.

Para ese autor, se requiere iniciar una transición de un tipo de ganadería extensiva de bajo impacto hacia una semiintensiva “regenerativa de los ecosistemas y de características sustentables”, basada en prácticas de manejo que respondan a una mejor alimentación, sanidad, genética del ganado e infraestructura resiliente, que garanticen mayor eficiencia en el uso de los recursos naturales como la tierra, agua y bosque, y que permitan

---

19 Chaskiclandestina.org, 04/05/2020.

20 Chaskiclandestina.org, 04/05/2020.

maximizar la carga animal sin necesidad de deforestar o realizar quemas para habilitar nuevas áreas de pastoreo, actividades que degradan más los bosques (Peralta, 2020).

Peralta sostiene que investigaciones científicas señalan que este tipo de ganadería permite una serie de beneficios que han podido verificarse en la región de la llanura chaqueña: i) menores emisiones de metano (50% menos) debido a una mejor alimentación del ganado, un mejor aprovechamiento de los recursos en el sistema productivo, prácticas de rotación de mangas, clausura de montes y manejo del hato; ii) reducción de la carga animal de 14 a cinco hectáreas por unidad animal y hasta menos de una hectárea cuando se implementan silvopasturas; iii) menor deforestación; y iv) incrementos importantes de ingresos económicos anuales (Peralta, 2020).

Otro tema que no ha sido suficientemente debatido y que puede incidir de manera importante en los costos de la producción agrícola y el cultivo de pastos en el departamento de Beni tiene relación con la necesidad de introducir calcáreo en la mayor parte de las áreas declaradas para uso agropecuario en el nuevo PLUS.

Además de la inexistencia de ese insumo en el país (habría que importarlo desde Brasil), los expertos señalan que las bondades de su aplicación recién tienen efecto después del primer año de uso, llegando a su plenitud al tercer y cuarto años. En este sentido, consideran que, puesto que los beneficios de su introducción son a largo plazo, la aplicación de esta técnica implica una inversión costosa. Por ello recomiendan la creación de una línea de crédito específica a ser financiada a 4 o 5 años de plazo y con un interés adecuado (Fatecha y López, s/f).

Asimismo, señalan que los rubros agrícolas cuya productividad en las condiciones actuales dependen del aumento del pH mediante el encalado son las leguminosas, que normalmente necesitan un nivel cuatro veces superior a los otros cultivos. Luego siguen, en escala decreciente de requerimiento de calcáreo: el trigo, el maíz, el sorgo, la caña de azúcar, los frutales en general, el algodón, las hortícolas en general, la mandioca, las pasturas cultivadas, excepto las variedades ácido resistentes y arroz a secano (Fatecha y López, *op. cit.*).

Como se ha señalado, el sector empresarial beniano considera que el modelo de desarrollo agrícola que debe seguir el departamento de Beni es el cruceño. En ese sentido, resulta necesario recordar, a grandes rasgos, cuáles fueron las políticas que permitieron sentar las bases para el desarrollo de la agricultura capitalista y la agroindustria en Santa Cruz.

Como señala Escobar (1981), los cultivos seleccionados para su desarrollo en Santa Cruz (entre los más importantes: caña de azúcar, arroz, maíz y algodón) formaban parte de una estrategia agropecuaria que respondía a un modelo de desarrollo basado en la sustitución de alimentos manufacturados y de materia prima para la industria textil, así como en la diversificación de exportaciones. Este autor plantea que, además de la reforma agraria, que fomentó y consolidó el desarrollo de la producción capitalista de la agricultura cruceña, la mayor parte de la asistencia técnica y crediticia estatal se orientó a este propósito.

Asimismo, afirma que el Estado protegió y fomentó tanto la producción como el consumo interno de estos productos por la vía de subvenciones, control de precios y barreras arancelarias. Señala que las políticas de subvenciones directas e indirectas y la fijación de precios altos al consumidor hicieron posible las exportaciones de azúcar y algodón. Arrieta *et al.* (1990) señalan, por ejemplo, que se fijaron precios remunerativos ligeramente superiores a los que regían para sus similares importados para varios productos, como el arroz, el azúcar, el trigo, el maíz y el café.

Estos autores señalan, asimismo, que el Estado promovió y financió una serie de programas y proyectos específicos para desarrollar la agricultura cruceña a partir de objetivos claramente establecidos. Así, para interconectar los mercados internos y externos se finalizó la construcción de carretera Cochabamba-Santa Cruz, se amplió el tramo troncal Santa Cruz-Montero-Saavedra y se construyó el camino regional Montero-Yapacaní. Asimismo, se desarrolló el transporte ferroviario Santa Cruz-Corumbá para vincularse con el Brasil y el tramo Santa Cruz-Yacuiba para conectarse con la Argentina.

En el ámbito poblacional, se promovió la inmigración extranjera para modernizar y capitalizar la agricultura y se promovió la migración interna a través de programas de colonización para expandir la frontera agrícola y aumentar la disponibilidad de fuerza de trabajo.

Tanto para acelerar las tareas de desbosque, como para ampliar la frontera agrícola y maquinizar la agricultura, se adquirió distintos tipos de maquinaria, ya sea para su compra o alquiler por los productores. Además de la instalación de plantas para el procesamiento industrial de los productos agrícolas (ingenios azucareros y arroceros, principalmente), se potenció la investigación agrícola, se creó una línea de crédito supervisado a cargo del Banco Agrícola para facilitar la compra de semillas y otros insumos, la adquisición o alquiler de maquinaria agrícola, así como para capital de operaciones.

Todas estas políticas, como ya hemos señalado, permitieron el despegue de la agricultura capitalista y la agroindustria en Santa Cruz y otras que, con el tiempo, la consolidaron. Sin embargo, es importante señalar que a este departamento le ha costado un poco más de medio siglo alcanzar una superficie cultivada que a 2018/2019 está en el orden de 2,7 millones de hectáreas. En este sentido, y teniendo en cuenta todas las variables que deben ser tomadas en cuenta para lograr un desarrollo de estas características, parece arriesgado señalar —como lo hacen los defensores del nuevo PLUS de Beni— que este departamento logre en solo diez años lo que a Santa Cruz le ha llevado tan largo tiempo.

Sin embargo, es muy posible que, en el corto plazo, las zonas donde se ha iniciado un importante proceso de expansión de la producción de granos —fundamentalmente de arroz y soya— con base en una producción capitalista mecanizada, situadas en las provincias Cercado y Marbán, vayan consolidando este perfil.

En la medida en que la producción de granos se convierta en el complemento necesario para el desarrollo de una ganadería que abarque la cría, recria y engorde como base para la concreción de una industria cárnica orientada a la exportación, no parece real lograr este objetivo en el corto plazo. En ese sentido, la ganadería beniana —salvo que ocurran cambios bruscos en sus formas de producción agrícolas y ganaderas— parece todavía destinada a jugar el rol de abastecedor de ganado para su engorde y procesamiento industrial en Santa Cruz ■

## Bibliografía

- Arrieta, Mario; Guadalupe Abrego, Abel Castillo y Manuel de la Fuente** (1990). *Agricultura en Santa Cruz: de la encomienda colonial a la empresa modernizada (1559-1985)*. La Paz: ILDIS.
- Escobar, Javier** (1981). *Empresas agrícolas, empleo y migración en Santa Cruz*. La Paz: Proyecto Migraciones y Empleo Rural y Urbano (OIT/FNUAP) y Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
- Fatecha Acosta, Augusto y Justo López Portillo** (s/f). “Un factor fundamental para aumentar la producción” (mimeo).
- GADB - Gobierno Autónomo del Departamento del Beni** (2019). *Plan de Uso de Suelos del departamento del Beni*. Trinidad: GADB.
- Guiteras Mombiola, Anna** (2011). *Para una historia del Beni. Un estudio socioeconómico, político e ideológico de la Amazonía boliviana, siglos XIX-XX*. Tesis de Doctorado en Historia para el Departamento de Antropología de América y África, Sección de Historia de América, Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Barcelona.
- Köhler Perrogón, Rolf** (2017). *Con la apertura de la frontera agrícola y la modernización de la ganadería: el Beni puede convertirse en la región más rica de Bolivia*. Santa Cruz: ABT.
- Kopp, Adalberto** (2015). *Las colonias menonitas en Bolivia*. La Paz: Fundación Tierra.
- INE – Instituto Nacional de Estadística** (2015a). *Censo Agropecuario de 2014*. La Paz: INE.
- INE** (2015b). *Censo Agropecuario 2013, Beni*. La Paz: INE.
- INE** (1985). *Censo Agropecuario de 1984*. La Paz: INE.

**INE** (s/f). *Estadísticas Agropecuarias*. Disponible en: [ine.gob.bo](http://ine.gob.bo)

**INE y Fundación Tierra** (2009). *II Censo Agropecuario de 1984 - Resultados departamentales*. Versión reeditada y digitalizada por la Fundación Tierra. Serie documentos históricos. La Paz: Fundación Tierra.

**Ormachea Saavedra, Enrique** (2018). *Bolivia: nuevos datos acerca del desarrollo del capitalismo en la agricultura*. La Paz: CEDLA.

**Ormachea Saavedra, Enrique y Nilton Ramírez F.** (2013). *Políticas agrarias del gobierno del MAS o la agenda del “poder empresarial-hacendal”*. La Paz: CEDLA.

**Ormachea Saavedra, Enrique y Nilton Ramírez F.** (2011). *Producción de carne bovina en Bolivia y seguridad alimentaria*. La Paz: CEDLA.

**Peralta Rivero, Carmelo** (2020). “Cambio del modelo de producción ganadero para tierras bajas”, en *CIPCA Notas*, 13 de agosto de 2020.

**Peralta Rivero, Carmelo** (2018). *Propuestas de ampliación de la frontera agropecuaria para el Beni e impactos en los territorios indígenas y campesinos*. La Paz: CIPCA.

**Robison, Daniel** (2021). *Agroindustria y Amazonía boliviana. El caso de la Empresa Azucarera San Buenaventura*. La Paz: CEDLA.

**Rojas Calizaya, Juan Carlos y Alejandra Anzaldo García** (2020). “El nuevo PLUS del Beni excluye a los actores y sus diversas visiones de desarrollo y atenta contra la Amazonía boliviana”, en *Mundos Rurales. Revista de opinión, análisis y propuesta*, núm. 15, septiembre de 2020. Tema: Impactos del modelo productivo agroindustrial en Bolivia. La Paz: CIPCA.





# Pando: ¿hacia la agroindustria de granos y carne? Políticas públicas y norte amazónico

## Introducción

Este texto forma parte de una serie de análisis que viene realizando el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) con el fin de analizar el grado de avance que tiene la propuesta gubernamental que considera a la Amazonía boliviana como un territorio con potencial para la expansión de la producción agrícola de granos y la ganadería bovina de carne destinada principalmente a la exportación.

En primer lugar, este texto señala la orientación de las políticas públicas departamentales y nacionales para el desarrollo de la agroindustria de granos y la ganadería bovina de exportación en el departamento de Pando que, como se sabe, forma parte de un territorio con una clara vocación forestal —maderable y no maderable— con suelos mayormente no aptos para el desarrollo sostenible de una agricultura mecanizada a gran escala.

En segundo lugar, presenta información y análisis de los cambios en el uso de la tierra y en el desarrollo de la producción agrícola y ganadera en este departamento, con base en información estadística proveniente de los dos últimos censos nacionales agropecuarios (de 1984 y de 2013).

En tercer lugar, analiza las posibilidades de concreción, en el corto plazo, de las transformaciones de la economía departamental que las políticas públicas pretenden llevar a cabo.

## Evo Morales: “Pando debe ser un departamento agropecuario”

Este planteamiento, en boca de quien fuera presidente de Bolivia<sup>1</sup>, y que utilizó durante 14 años el discurso sobre la protección de la “madre tierra” fundamentalmente en el exterior, resume de una manera extraordinariamente precisa el verdadero propósito que tuvo su Gobierno con relación al desarrollo de la Amazonía boliviana.

Fue su vicepresidente, García Linera, el encargado de darle contenido programático “anticolonialista” a las acciones gubernamentales orientadas a promover la explotación de los recursos naturales de esta región (al respecto véase García Linera, 2012). A partir de la consigna de que el país no podía ser “guardabosque de los países industrializados” y que, por tanto, se debería dar curso a la explotación de los mismos, se han venido reforzando expectativas de expansión de la agricultura y la ganadería en la Amazonía boliviana.

Uno de los departamentos que el Gobierno de Evo Morales priorizó en su afán de desarrollar la agroindustria en la Amazonía boliviana fue Pando que, con la provincia Vaca Díez del departamento de Beni y el norte de la provincia Iturralde del departamento de La Paz, forma parte de la denominada Amazonía norte de Bolivia.

Como se sabe, la Constitución Política del Estado (CPE) promovida por el MAS considera estratégica esta región —a la que le suma la provincia Ballivián del departamento de Beni— debido a la riqueza de sus bosques naturales, la biodiversidad que contienen y sus funciones para la regulación de los ciclos hidrológicos y la conservación de los suelos, así como para proveer recursos para

<sup>1</sup> Página Siete, 07/10/2019.

satisfacer los medios de vida de poblaciones locales, y generar una economía de recursos forestales para la exportación. Este señalamiento constitucional, no obstante, fue ignorado por el Gobierno del MAS, que nunca promovió un desarrollo basado en la conservación y aprovechamiento sustentable de estos recursos.

Por el contrario, la Amazonía boliviana fue vista por el Gobierno de Evo Morales como parte del territorio que debía facilitar el propósito gubernamental de promover un “tercer ciclo de expansión de la producción agropecuaria capitalista” en las tierras bajas de país (Ormachea y Ramírez, 2013). Este tercer ciclo tiene como base la propuesta de ampliar la frontera agrícola de manera sustancial hasta 2025; es decir, alcanzar 15 millones de hectáreas cultivadas para incrementar tanto los volúmenes de exportación de productos agropecuarios, como para generar materias primas destinadas a la producción de biocombustibles (etanol con base en la producción de caña de azúcar y biodiésel con base en la ampliación de los cultivos de soya y otros granos).

Curiosamente, las propuestas gubernamentales solo enfatizaron la expansión de la frontera agrícola, pero nunca consideraron la importancia de intensificar la producción o de restaurar suelos en áreas ya ocupadas por la agricultura.

Como se recordará, el primer ciclo de expansión de la agropecuaria capitalista se desarrolló durante el denominado período nacionalista o de sustitución de importaciones. Se concentró en el área integrada del departamento de Santa Cruz (provincias Andrés Ibáñez, Warnes, Obispo Santiesteban, Sarah e Ichilo), y se basó tanto en el incremento de cultivos como el arroz, caña de azúcar y algodón, como en el desarrollo de la ganadería bovina en los departamentos de Beni y Santa Cruz, orientados fundamentalmente al consumo del mercado interno (Ormachea y Ramírez, 2013).

El segundo ciclo, que se inició en el período neoliberal, planteó la necesidad de potenciar rubros de exportación no tradicionales, entre los cuales destacaba el sector oleaginoso en razón a dos variables fundamentales. Por un lado, las potencialidades de crecimiento de cultivos como la soya a través de la expansión de la frontera agrícola hacia el este del departamento de Santa Cruz y, por otro, la existencia de una demanda creciente tanto de productos oleaginosos primarios como transformados en el mercado mundial. En este segundo ciclo

se promovió, como veremos un poco más adelante, la exportación de castaña beneficiada en el norte Amazónico. Hoy, la soya y sus derivados, así como la castaña beneficiada, son los principales productos de exportación del país de origen agrario y forestal (Ormachea y Ramírez, 2013).

## Algunos aspectos sobre el departamento de Pando

Antes de desarrollar el tema que nos ocupa, es necesario resaltar algunas características del departamento de Pando que son relevantes a la hora de analizar aspectos relacionados al avance de la frontera agropecuaria en un territorio que, mayoritariamente, no cuenta con las aptitudes del suelo para desarrollar una producción agropecuaria sustentable de gran escala.

Como se sabe, el departamento de Pando tiene una extensión de 63.872 km<sup>2</sup>, concentra el 73% de la superficie de bosques de la Amazonía norte y más del 90% de su superficie es bosque húmedo tropical, por lo que tiene fundamentalmente una aptitud productiva asociada al aprovechamiento forestal maderable y no maderable.

Tal como señalan Pacheco *et al.* (2009), en la Amazonía norte se desarrolló desde mediados del siglo XIX una economía basada fundamentalmente en la extracción de goma y de castaña, actividades marcadas por distintos períodos de auge y colapso. Esta economía presentó todos los rasgos de una economía de enclave, es decir, estuvo articulada al mercado mundial pero prácticamente desconectada del resto de la economía boliviana y con la barraca gomera-castañera como la unidad de extracción forestal no maderable dominante, acompañada por un número creciente de comunidades independientes.

A raíz de la crisis del estaño, a mediados de la década de 1980, que afectó seriamente la economía del país —pues la mayor parte de las exportaciones consistían en este mineral—, el Gobierno de entonces identificó dos productos que podían generar ingresos por concepto de exportaciones no tradicionales por su alta demanda en el mercado mundial. Por un lado, como ya se señaló, la soya y, por otro, la castaña beneficiada. La promoción de la castaña coincidió

con el colapso de la economía de la goma, que provocó importantes cambios económicos y sociales en la región.

Entre esos cambios, desapareció la vieja barraca gomera-castañera y, con ella, el siringuero de la goma/zafrero de castaña, que era un trabajador asalariado con residencia permanente en la barraca, y en su lugar emergió una barraca dedicada exclusivamente a la extracción de castaña que, por la marcada estacionalidad de esta actividad, dio curso a la emergencia de trabajadores asalariados de temporada con residencia habitual en áreas urbanas —principalmente las ciudades de Riberalta y Cobija— y en comunidades campesinas de la región, las que también crecieron en número y población.

El colapso gradual de la actividad gomera/castañera, en consecuencia, fue dando curso a la conformación paulatina de comunidades campesinas agroextractivistas, las mismas que han accedido a importantes superficies de tierras forestales a partir del proceso de saneamiento comunal de la tierra que fue privilegiado en la Amazonía. Con el pasar del tiempo, estas comunidades multiplicaron su población no solo por efecto de la migración interna sino también como consecuencia de políticas gubernamentales más recientes que promovieron el traslado de migrantes del occidente del país a esta región.

Pero las políticas gubernamentales orientadas a favorecer la exportación de castaña beneficiada, favorecieron también la presencia en la región del capital industrial; es decir, de empresas de beneficiado de la almendra en cáscara o beneficiadoras de castaña. Este hecho impulsó la emergencia de una nueva élite local o grupo dominante que desplazó a la antigua burguesía extractivista de goma y de castaña, que ahora debía realizar actividades de recolección de materia prima bajo las condiciones y normas que exigían las empresas beneficiadoras.

La recolección y el beneficiado de la castaña ha persistido como una actividad económica importante, complementando otras actividades extractivas de más corta duración, como la extracción de madera y minería. En 2018 el país se convirtió en el principal exportador de castaña del mundo, con 26.724 toneladas de castaña exportadas por un valor de 221 millones de dólares (IBCE, 2019), cifra que da cuenta del importante rol que tiene esta actividad económica en Pando y en el norte amazónico en su conjunto.

En este proceso, un aspecto de particular importancia es que la mayor parte de las empresas beneficiadoras de castaña están situadas en la ciudad de Riberalta —es decir, en la provincia Vaca Díez del departamento de Beni—, las mismas que concentran el 81,3% del total de la castaña beneficiada en el país (Poveda, 2020).

En este sentido, se puede indicar que el departamento de Pando, a partir de todas las transformaciones anotadas, cumple fundamentalmente el rol de abastecedor de materia prima para una industria que se encuentra mayoritariamente fuera de su jurisdicción. Sin embargo, en la medida en que la clase dominante pandina sigue asentando su poder fundamentalmente en la propiedad o usufructo de la tierra, sus decisiones en relación al uso de la misma pueden ser relevantes en determinadas circunstancias.

El hecho de que Pando haya tenido durante más de un siglo una economía basada en la extracción de productos maderables no forestales —como la goma y la castaña—, una infraestructura caminera muy limitada y con serios problemas de vinculación con el resto del país, así como una baja densidad demográfica, explican la importancia que todavía tienen los bosques tropicales en este departamento (Cots Torrelles y Cardona Pons, 2016).

Sin embargo, y como señalan varios estudios, a partir de la década de 1990, la región está sufriendo una muy fuerte presión sobre sus bosques. La mayor vinculación caminera intra e inter departamental, impulsada fundamentalmente a partir de la construcción de los denominados corredores de exportación, ha incrementado el comercio, ha incentivado los procesos migratorios desde las tierras altas con impactos en el crecimiento de la población departamental, y ha facilitado el desarrollo tanto de las actividades extractivas de productos forestales maderables, como de la ganadería y, más recientemente, de la agricultura.

Espinoza *et al.* (2015a) señalan que, si bien la deforestación en el departamento de Pando no es todavía muy significativa en relación a otras regiones del país, es una actividad creciente y a ritmos cada vez mayores a partir de 2000, estimando —hacia 2010— una deforestación acumulada de 312.376 hectáreas, que representaban el 4,9% del total de la superficie departamental. Este estudio, así como el de Pacheco *et al.*, confirman que la mayor parte de la

deforestación en los últimos años corresponde a las comunidades campesinas, seguidas por las propiedades privadas y, en proporciones menores, por las comunidades indígenas.

Ahora bien, es preciso también anotar que un debate acerca de la expansión de la frontera agropecuaria en un departamento como Pando implica no solo tener en cuenta el rol que cumplen los bosques de la región del norte amazónico —como fuente de ingresos económicos para una parte significativa de la población que, de manera directa o indirecta, dependen de esta—, sino también considerar su relevancia en el ámbito de sus funciones ambientales y ecológicas. Es decir, su importante rol en temas relacionados con la “regulación climática, protección de riesgos, conservación y regulación de los ciclos de agua, variación y regulación de los ciclos de agua, protección de cuencas y control de la erosión, fijación de carbono”. Estos bosques, además de contener una infinidad de plantas medicinales y ser “el hábitat de vida silvestre y de diversidad biológica”, cumplen también un importante rol “en moderar los impactos climáticos reduciendo la exposición de los riesgos climáticos extremos, tales como el excesivo calor, sequía e inundaciones” (MMAyA, 2009).

## Orientaciones de las políticas públicas para la región amazónica

La CPE aprobada en 2009, además de señalar aspectos importantes en relación a la biodiversidad —como la utilización de los suelos conforme a su capacidad de uso mayor, a objeto de garantizar el equilibrio ecológico, la declaración del carácter estratégico para el desarrollo del pueblo boliviano de los bosques naturales y los suelos forestales y, por tanto, la obligación estatal de garantizar su conservación y su aprovechamiento sustentable—, dedica todo un capítulo a la Amazonía (CPE, arts. 380 y 386).

A tiempo de declararla como un espacio estratégico de especial protección para el desarrollo integral del país debido a su elevada sensibilidad ambiental y su biodiversidad, así como por los recursos hídricos con los que cuenta, la sitúa como una región compuesta por la totalidad del departamento de Pando,

la provincia Iturralde del departamento de La Paz y las provincias Vaca Díez y Ballivián del departamento de Beni. Y señala que la misma, para su desarrollo, y en atención a constituir un espacio territorial selvático de bosques húmedos tropicales, de riquezas forestal extractiva y recolectora, se regirá por ley especial (CPE, art. 390).

Al indicar que el Estado priorizará el desarrollo integral sustentable de la Amazonía boliviana en el marco de la protección y sostenibilidad del medio ambiente, “reconoce el valor histórico cultural y económico de la siringa y del castaño, símbolos de la Amazonía boliviana, cuya tala será penalizada, salvo en caso de interés público regulado por la ley” (CPE, arts. 391 y 392).

Es importante recordar que estas disposiciones constitucionales fueron promovidas por las organizaciones articuladas al Bloque de Organizaciones Campesinas Indígenas del Norte Amazónico de Bolivia (BOCINAB), en el marco de la Asamblea Constituyente. Recién en 2014, es decir, seis años después de aprobada la nueva CPE y, por tanto, en un escenario en el cual el Gobierno del MAS ya había terminado de construir de manera firme su alianza con los poderosos gremios agroindustriales para ampliar la frontera agropecuaria en las tierras bajas del país, estas mismas organizaciones indígenas presentaban ante la Comisión de Región Amazónica, Tierra y Territorio, Agua, Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, un proyecto de “Ley de Desarrollo Integral de la Amazonía Boliviana Bruno Racua”, en correspondencia a lo que determina la CPE, y que llegó a ser aprobada en grande por esta instancia legislativa.

Sin embargo, este proyecto de ley duerme el sueño de los justos en dicha Comisión, pues tiene una orientación incompatible con el curso que tomaron las políticas gubernamentales del Gobierno de Evo Morales en relación a la Amazonía boliviana. Plantea, por ejemplo, el desarrollo integral y sostenible de esta región en el marco de una serie de “principios” que tienen relación con el desarrollo sustentable en beneficio de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, el respeto a la madre tierra, sus ecosistemas y el equilibrio ecológico, evitando la degradación del medio ambiente y del suelo.

Asimismo, propone otros aspectos importantes que entraron en franca contradicción con las políticas del Gobierno de Evo Morales, como la generación

de energía eléctrica basada principalmente en el uso y aprovechamiento de energías alternativas de acuerdo a las necesidades de la población amazónica, y el desarrollo de obras de infraestructura (tendido eléctrico, carreteras principales) diseñadas de acuerdo a los requerimientos locales y regionales en una escala que no pongan en riesgo la vida, integridad cultural y la preservación del medio ambiente.

Finalmente, este proyecto de ley plantea regular el desarrollo de actividades agrícolas y ganaderas en pequeña escala, limitando su expansión y la prohibición del uso de organismos genéticamente modificados en la región amazónica como forma de preservación de la biodiversidad y la salud humana.

Quedan, pues, claras las razones por la cuales esta propuesta de ley no fue finalmente considerada por el Gobierno del MAS que, como veremos a continuación, a través de programas de alcance nacional inició una serie de proyectos orientados a promover el desarrollo de una ganadería de exportación y una agricultura articulada con la agroindustria de granos.

## Orientación de las políticas públicas departamentales

Una lectura de las orientaciones de los sucesivos planes de desarrollo del departamento de Pando permite observar que los mismos fueron abandonando progresivamente los énfasis en torno al desarrollo sustentable que comenzaron a posicionarse a partir de la década 1990 —y que fueron y siguen siendo enarbolados, fundamentalmente, por las organizaciones indígenas de la región—, para dar curso a planteamientos cada vez más orientados a promover una economía departamental mucho más diversificada.

Pacheco *et al.* (2009) señalan que tanto el plan departamental elaborado por la entonces Prefectura del departamento de Pando para el período 2008-2015, así como el plan estratégico de emergencia elaborado a partir de la intervención militar del Gobierno del MAS en ese departamento en 2009, compartían en general el objetivo de promover una economía más diversificada. En esta perspectiva, se consideraba necesario estimular tanto el desarrollo de la

producción agropecuaria, como el del sector forestal maderable, a partir de la construcción de una mejor vinculación caminera y la ampliación de servicios financieros y de asistencia técnica. Sin embargo, el MAS planteaba ya entonces, de manera mucho más explícita, la adopción de modelos de producción agrícola a ser incorporados a través de la presencia de migrantes provenientes del occidente del país.

El “Plan Departamental de Desarrollo Integral 2011-2015” del Gobierno Autónomo Departamental de Pando (GADP) —aparentemente influenciado por las organizaciones indígenas o por sectores conservacionistas que fueron siendo progresivamente marginados del ámbito de la toma de decisiones sobre el curso del “proceso de cambio”— señala que, ante la deforestación progresiva del mismo y el desarrollo de prácticas agropecuarias que se realizan bajo formas inadecuadas de uso del suelo, con sus efectos en la erosión y pérdida de fertilidad de los mismos, propone efectivizar su uso según sus vocaciones a través de la aplicación efectiva del Plan de Uso del Suelo en vigencia. En otras palabras, planteaba localizar la producción agropecuaria en el 0,2% del territorio que es considerado apto por esta norma para un uso agropecuario intensivo, o realizarla en el 15% del mismo clasificado de uso agrosilvopastoril, con las limitaciones que tal situación supone.

Por otro lado —y resaltando de que se trata de una iniciativa del Gobierno departamental—, este Plan considera importante implementar el Programa de Incentivos por Conservación y Manejo Integral de Bosques de Pando (COMSERBO-Pando).

como una iniciativa destinada a la conservación y el manejo integral de los bosques en áreas de pueblos y naciones indígena originarios campesinos, titulares de derechos de propiedad agraria o uso forestal con el propósito de disminuir las amenazas de deforestación y degradación de los bosques, a través de incentivos técnicos y financiero que permitan generar desarrollo productivo sustentable y conservación.

Este programa, promovido por la Gobernación con el apoyo de la cooperación internacional, y que se implementó en una primera fase entre 2011 y 2015, utilizó mecanismos de pagos por conservación de bosque, en el marco de la política boliviana sobre bosques y cambio climático. Abarcó seis comunidades

y la tierra comunitaria de origen (TCO) Yaminahua Machineri, cubriendo 69 mil hectáreas y una inversión estimada de US\$ 34.482, con un incentivo de 0,5 US\$/hectárea conservada (Espinoza *et al.*, 2015b). Estos datos reflejan el desarrollo de una iniciativa que puede considerarse como marginal, tanto por su alcance territorial como por su bajo nivel de financiamiento.

La preocupación central que, sin embargo, se manifestaba a través del plan departamental 2011-2015, se situaba más bien en el ámbito de la persistencia de sistemas agropecuarios con baja producción y productividad, implantados en regiones inadecuadas y con niveles tecnológicos también inadecuados. En este sentido, señalaba la necesidad de mejorar la producción y productividad agropecuaria del departamento, así como el fomento a la producción de alimentos básicos y crianza de animales menores, para lo cual consideraba necesario implementar un sistema de investigación y la transferencia de tecnología (elaboración de paquetes tecnológicos, asistencia técnica y provisión de germoplasma).

Por su parte, el “Plan Territorial de Desarrollo Integral Pando 2016-2020” del GADP señala que el departamento requiere de un instrumento de planificación que, orientado a su transformación, articule “la visión nacional con las necesidades y expectativas regionales”, por lo que este se formula en el marco de la denominada Agenda Patriótica 2025 elaborada por el Gobierno central.

A tiempo de enumerar las potencialidades que el departamento tiene, tanto en el ámbito de los recursos forestales maderables como no maderables (donde destaca la castaña), las frutas amazónicas (cinco millones de hectáreas de asaí nativo y un millón de hectáreas de cacao silvestre), así como el piscícola, se señala la expansión del mercado interno de alimentos como uno de los motores para el crecimiento económico del departamento.

En esta perspectiva, se afirma la existencia de 64.804 hectáreas desmontadas y 29 mil hectáreas en barbecho para el incremento de la producción agrícola, así como la existencia de 100 mil hectáreas de pastos que actualmente sostienen 120 mil cabezas de ganado bovino, remarcándose la urgencia de fortalecer los procesos de innovación tecnológica y asistencia técnica a los sectores productivos, así como la construcción de nuevos caminos y puentes en la región.

Al mismo tiempo de aseverar que uno de los mayores desafíos para el departamento de Pando es la “articulación del desarrollo productivo y las conservación de los bosques para la protección de las funciones ambientales y la biodiversidad”, se da continuidad al proyecto COMSERBO-Pando adscrito esta vez al Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra, para la conservación y manejo integral de 70 mil hectáreas de bosque; es decir, el 1,1% de la superficie total de bosques del departamento.

Sin embargo, y en orden de importancia, este plan explicita las tres políticas que guiarán las acciones del Gobierno departamental en el período 2016-2020: i) mejorar la producción y productividad agropecuaria departamental para la seguridad y soberanía alimentaria; ii) promover el aprovechamiento integral del bosque mediante la industrialización y transformación productiva de sus recursos; y iii) mejorar la inclusión económica y social, promoviendo el desarrollo empresarial público, privado, mixto y comunitario en el departamento.

## **La real politik: desarrollar la agroindustria de granos y de carne bovina en Pando**

En septiembre de 2016, es decir, tres meses después de haberse aprobado el “Plan Territorial de Desarrollo Integral de Pando 2016-2020” del GADP, se elabora el “Plan de Desarrollo Productivo del Departamento de Pando en el marco del PDES y PDTI<sup>2</sup> 2016-2020”; es decir, la puesta en práctica del planteamiento del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP) de desarrollar los denominados “complejos productivos integrales” en todos los departamentos del país.

Este plan identifica cinco complejos productivos para el departamento de Pando: i) productos amazónicos; ii) madera; iii) granos; iv) carnes y lácteos; y v) turismo.

<sup>2</sup> Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (PDES) y Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI).

En el caso del complejo de productos amazónicos, se plantea incrementar la capacidad de extracción de castaña en cáscara para su beneficiado y exportación, ampliando mercados a países como China y Corea del Sur, impulsar la explotación de frutos del bosque, así como el aprovechamiento de café y cacao orientados fundamentalmente al mercado interno.

Para el complejo de la madera, además de consolidar el aprovechamiento de las empresas privadas orientadas a la exportación, se plantea fortalecer un modelo de manejo de aprovechamiento selectivo de volúmenes menores orientados a mejorar la transformación de madera por parte de carpinteros locales y desarrollar nuevos productos para el mercado nacional.

Los complejos productivos de granos y de carnes y lácteos se justifican a partir del planteamiento en sentido que el departamento de Pando presenta una fuerte dinámica de importación de productos alimenticios de Brasil y Perú, por lo que existe el desafío de sustituir importaciones de alimentos y abrir mercados de exportación para productos nacionales como los granos, así como carne bovina y sus derivados.

En el caso del complejo productivo de granos, se plantea la ampliación de la superficie de cultivo utilizando tierras actuales en barbecho, incrementando la producción a través de la mejora de los rendimientos por la vía del uso de semillas de calidad y la mecanización de los cultivos. Se estimaba contar, hacia 2020, con 2.500 hectáreas habilitadas con cultivos mecanizados a cargo de 200 productores que ofertarían 2 mil toneladas de arroz y 2 mil toneladas de maíz destinadas a un complejo de silos administrados por la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) con 4 mil tm (toneladas métricas) de capacidad estática y de 10 mil tm de capacidad dinámica ubicado en la Zona Franca de Cobija (ZOFRACOBIJA).

Es importante remarcar que, si bien las metas mencionan solamente a la producción de arroz y maíz, el “Plan de Desarrollo Productivo del departamento de Pando en el marco del PDES y PDT 2016-2020” señala que la instalación de los silos también serviría para la producción de frijol y soya. Se plantea el objetivo de alcanzar, en 2025, 5 mil hectáreas de tierras habilitadas con cultivos mecanizados, cien hectáreas de producción de semillas y ampliar la capacidad de almacenamiento de los silos de granos a 8 mil tm de capacidad estática.

La producción de granos es concebida también como base para el incremento de la producción bovina, porcina, avícola y piscícola, a través de la puesta en marcha de una planta de alimentos balanceados articulada al complejo de silos. Asimismo, el plan considera la instalación de una planta de beneficiado de arroz de carácter industrial.

Las acciones orientadas a promover la producción de granos se concentrarían en los municipios de Cobija, Porvenir, Bolpebra y Bella Flor de la provincia Nicolás Suárez, el municipio de Puerto Rico de la provincia Manuripi, y los municipios de Gonzalo Moreno, San Lorenzo y El Sena de la provincia Madre de Dios, municipios donde, según datos censales, se concentran el 59,4% del total de las unidades productivas con cultivos agrícolas (INE, 2015).

El complejo productivo de carnes y lácteos se proyecta con el objetivo de satisfacer el consumo local y avanzar progresivamente hacia el mercado nacional y de exportación. En esta perspectiva, se plantea fortalecer la producción ganadera con sistemas de producción semiintensivos y la presencia de mataderos de segunda categoría en el departamento.

Las metas para 2020 señalan la existencia de 3 mil hectáreas de sistemas ganaderos con manejo integral y el inicio de provisión de carne a mercados nacionales, mientras que las proyectadas a 2025 señalan 4 mil hectáreas de sistemas ganaderos con manejo integral y el inicio de exportación de carne y derivados a países vecinos.

Por otro lado, se plantea lograr la producción de 12 mil litros/día en el cinturón lechero de Cobija (Porvenir y Bella Flor) para el consumo de la población local y la construcción de una planta industrial procesadora de lácteos.

Las acciones orientadas a promover la ganadería de carne se concentrarían en los municipios de Cobija, Porvenir, Bolpebra y Bella Flor de la provincia Nicolás Suárez, los municipios de Puerto Rico, San Pedro y Filadelfia de la provincia Manuripi y los municipios de Gonzalo Moreno, San Lorenzo y El Sena de la provincia Madre de Dios. Estos municipios, según datos del Censo Agropecuario 2013, concentran el 93,1% de las explotaciones agropecuarias con ganado bovino y el 98,8% del hato ganadero del departamento.

La actividad piscícola es considerada como parte de este complejo, para la cual se plantea contar hacia 2020 con 100 lagunas artificiales y 300 en 2025, así como la puesta en marcha de un centro de reproducción de alevines.

Finalmente, el complejo turístico plantea consolidar productos (circuitos y rutas) con énfasis en emprendimientos de turismo comunitario, en el marco de un plan departamental de desarrollo turístico a elaborarse.

Ahora bien, la revisión hemerográfica realizada en relación a estos planteamientos permite tener una idea del nivel de desarrollo de los mismos. A través de datos del Proyecto de “mecanización del agro” y del Fondo Indígena a cargo del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), entre 2016 y 2019 Evo Morales se hizo presente en varias oportunidades en el departamento de Pando a objeto de entregar un número importante de tractores y otros implementos destinados a promover una agricultura mecanizada y el cultivo de pastos para el desarrollo de la ganadería bovina.

Hacia fines de 2016, y a tiempo de informar la aprobación del proyecto para la construcción de la planta de silos de almacenaje de granos en Pando, Evo Morales remarcaba que en este departamento se debería producir soya, pues con la construcción de infraestructura caminera este cultivo tendría una gran expansión en esta región en los próximos años (MDPyEP, 2016).

En 2018 Morales Ayma hacía entrega de la primera planta de cuatro silos, con una capacidad de almacenamiento de 4 mil toneladas de granos (maíz, arroz y frijol) cultivados por productores de los municipios de Cobija, Porvenir, Bella Flor, Bolpebra, Puerto Rico y Filadelfia. Y entre los beneficiarios indirectos consideraba a los productores avícolas, de porcinos y piscícolas, que se podrían beneficiar con la elaboración de alimento balanceado. Este proyecto, situado en la ZOFRACOBIJA sobre una extensión de 5 hectáreas, contemplaba la construcción posterior de una infraestructura de silos que permitiera el almacenaje de 50 mil toneladas de granos<sup>3</sup>.

A partir de los acuerdos firmados por el Gobierno del MAS con los gobiernos de Rusia y China para la exportación de carne vacuna, Evo Morales planteaba hacia

---

3      *La Razón*, 20/05/2018.

fines de 2019 la necesidad de que los ganaderos del departamento invirtieran en la puesta en marcha de un frigorífico con estos propósitos<sup>4</sup>. Este objetivo se ha visto fortalecido recientemente a partir de la declaración de Pando como zona “libre de aftosa sin vacunación”, estatus que es fundamental para poder exportar carne procesada o ganado en pie<sup>5</sup>.

Asimismo, la hemerografía consultada permite observar cómo, a partir de todos estos incentivos, la Gobernación de Pando comenzó a implementar una serie de proyectos orientados a la introducción de una agricultura mecanizada en varias comunidades del departamento para el cultivo de arroz, frijol, maíz y caña de azúcar.

## Los principales cambios en el uso de la tierra

Los datos de los censos agropecuarios de 1984 y de 2013 permiten constatar las tendencias que varios estudios han venido señalando con relación a cambios en el uso del suelo en el departamento de Pando.

Como puede observarse en los cuadros 1 y 2, en 1984, del total de tierras en propiedad o usufructo declaradas por las unidades productivas agropecuarias del departamento de Pando, y que ascendían a 1.739.749 hectáreas, el 96,3% correspondía a bosques o montes, dato que refleja la importancia que entonces tenía la actividad gomera-castañera. Los porcentajes de las tierras dedicadas a la ganadería y la agricultura representaban tan solo el 1,8% y el 16% del total de tierras en propiedad o usufructo, respectivamente.

Hacia 2013, y en consonancia con los cambios que han venido ocurriendo en ese departamento, del total de tierras en propiedad o usufructo declaradas por las unidades productivas agropecuarias (1.707.158 hectáreas), la participación de las tierras forestales se había reducido al 87,7% —porcentaje que, ciertamente, todavía no deja de ser importante—, presentándose un

4 Página Siete, 06/10/2019.

5 El Deber, 04/05/2019.

incremento en la participación relativa de las tierras dedicadas a la ganadería (5,1%) y a la agricultura (3,3%).

En los 29 años transcurridos entre ambos censos es posible constatar que, mientras las tierras de uso forestal tuvieron un incremento neto de 30.995 hectáreas (con un promedio anual de 1.069 hectáreas/año), las tierras dedicadas a la ganadería tuvieron un incremento de 68.991 hectáreas (con un promedio de 2.379 hectáreas/año), y las tierras agrícolas tuvieron un incremento total en el período de 37.455 hectáreas (1.291 hectáreas/año). Estos datos dan cuenta de la importancia que van adquiriendo la agricultura y la ganadería en el departamento (véase cuadro 1).

La información censal también permite observar otros aspectos muy importantes en relación a las transformaciones en el uso del suelo de Pando. Por un lado, el notable incremento de los pastos cultivados y la declinación de la extensión de los pastos naturales, lo que contradice las afirmaciones —tan propias de quienes solo ven pequeños productores campesinos de subsistencia en las áreas rurales— en sentido que en esta región se tendría solamente una actividad ganadera de pequeña escala o de subsistencia.

La introducción de pasturas cultivadas en la actividad ganadera revela una inversión importante y una clara orientación mercantil de la misma, propia de unidades productivas de corte capitalista. En efecto, como ya lo hemos demostrado con datos del Censo Agropecuario 2013, la mayor parte de la superficie de pastos cultivados en Pando (88,5%) corresponde a unidades productivas agropecuarias plenamente capitalistas presentes en este departamento (véase Ormachea Saavedra, 2018).

Por su parte, los datos referidos al uso de las tierras agrícolas observan un incremento muy importante, tanto de las superficies en barbecho como de las superficies en descanso, lo que revela una agricultura migratoria muy marcada a consecuencia de la pérdida de productividad de la tierra en una región con serias dificultades para desarrollar una agricultura sostenible. Los datos acerca del importante aporte de las comunidades campesinas a la deforestación en el departamento observada en algunos estudios se explican en buena parte por este tipo de práctica agrícola.

Los datos censales también permiten identificar en qué provincias del departamento de Pando han tenido lugar cambios significativos en el uso de la tierra y, por tanto, conocer en cuáles son más marcadas las tendencias a un desarrollo de las actividades ganaderas y agrícolas.

Dos son las provincias donde es posible advertir cambios relevantes en el uso de la tierra por parte de las explotaciones agropecuarias. Por un lado, la provincia Nicolás Suárez, con una marcada tendencia a tener explotaciones agropecuarias que en 2013 destinan el 15,3% del total de las tierras en propiedad o usufructo para la ganadería (prácticamente la totalidad de estas con pastos cultivados) y un 4% de tierras destinadas a la agricultura. Por otro lado, la provincia Madre de Dios, que resalta por su tendencia a tener un porcentaje relativamente importante de incremento de su superficie destinada al uso agrícola (8,8% del total). Las otras tres provincias (Manuripi, Abuná y Federico Román) no presentan cambios significativos en el uso de la tierra, que sigue teniendo fundamentalmente un uso forestal (véase cuadros 1 y 2).

## El desarrollo de la producción ganadera

Los datos de los censos agropecuarios de 1984 y 2013 permiten observar un importante incremento del hato ganadero de Pando, el mismo que pasa de 13.303 cabezas de ganado bovino en 1984 a 119.849 en 2013. Según declaraciones del presidente de la Federación de Ganaderos de Pando<sup>6</sup>, esta región tendría en 2019 alrededor de 200 mil cabezas de ganado, cifra que, de ser cierta, significaría un incremento sustancial del hato ganadero en los últimos cinco años (véase cuadro 3).

En todo caso, y como señalan Ormachea y Ramírez, si bien el departamento de Pando tiene aún un hato ganadero reducido en comparación con los departamentos de Beni y Santa Cruz, ya entre 1989 y 2009 presentaba las tasas de crecimiento promedio anual más altas (7,3%) en comparación a estos otros dos departamentos (1,5% y 2,5%, respectivamente) (Ormachea y Ramírez, 2011).

6 El Deber, 04/05/2019.

**Cuadro 1** Pando: uso de la tierra según superficie, 1984 y 2013 (en hectáreas)

Uso de la tierra	Total	Nicolás Suárez	Manuripi	Madre de Dios	Abuná	Federico Román
Total	1984	2013	1984	2013	1984	2013
<b>Agrícola</b>	<b>28.054</b>	<b>65.509</b>	<b>8.209</b>	<b>20.522</b>	<b>8.025</b>	<b>17.753</b>
Superficie cultivada	9.963	13.969	2.407	4.518	2.656	3.014
Superficie en barbecho	9.478	29.223	2.632	12.715	2.189	5.924
Superficie en descanso	8.613	22.317	3.170	3.289	3.180	8.815
<b>Ganadería</b>	<b>31.391</b>	<b>100.382</b>	<b>9.704</b>	<b>78.490</b>	<b>7.372</b>	<b>17.259</b>
Pastos cultivados	4.858	93.564	2.258	78.388	777	11.730
Pastos naturales	26.533	6.818	7.446	102	6.595	5.529
<b>Forestal</b>	<b>1.676.163</b>	<b>1.707.158</b>	<b>325.101</b>	<b>408.594</b>	<b>729.022</b>	<b>646.479</b>
Bosques o montes	1.676.163	1.704.603	325.101	408.162	729.022	645.060
Plantaciones forestales	0	2.555	0	432	0	1.419
<b>No agrícola</b>	<b>4.250</b>	<b>72.276</b>	<b>1.042</b>	<b>7.165</b>	<b>635</b>	<b>39.732</b>
Otras tierras	4.250	72.276	1.042	7.165	635	39.732

Fuente: elaboración del CEDLA con base en el III Censo Agropecuario 1984 y en el Censo Agropecuario 2013, Pando.

Cuadro 2 Pando: uso de la tierra según superficie en porcentajes, 1984 y 2013 (en porcentaje)										
	Total	Nicolás Suárez	Manuripi	Madre de Dios	Abuná	Federico Román				
Uso de la tierra	1984	2013	1984	2013	1984	2013	1984	2013	1984	2013
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Agrícola</b>	<b>1,6</b>	<b>3,3</b>	<b>2,4</b>	<b>4,0</b>	<b>1,0</b>	<b>2,4</b>	<b>2,1</b>	<b>8,8</b>	<b>1,0</b>	<b>1,3</b>
Superficie cultivada	0,6	0,7	0,7	0,9	0,3	0,4	0,8	1,9	0,6	0,6
Superficie en barbecho	0,5	1,5	0,8	2,5	0,3	0,8	0,9	3,0	0,2	0,4
Superficie en descanso	0,5	1,1	0,9	0,6	0,4	1,2	0,4	3,9	0,2	0,3
<b>Ganadería</b>	<b>1,8</b>	<b>5,1</b>	<b>2,8</b>	<b>15,3</b>	<b>1,0</b>	<b>2,4</b>	<b>3,0</b>	<b>1,2</b>	<b>0,3</b>	<b>1,0</b>
Pastos cultivados	0,3	4,8	0,6	15,2	0,1	1,6	0,4	0,7	0,1	0,9
Pastos naturales	1,5	0,3	2,2	0,1	0,9	0,8	2,6	0,5	0,2	0,1
<b>Forestal</b>	<b>96,3</b>	<b>87,7</b>	<b>94,5</b>	<b>79,4</b>	<b>97,9</b>	<b>89,6</b>	<b>94,5</b>	<b>83,5</b>	<b>98,5</b>	<b>96,2</b>
Bosques o montes	96,3	87,6	94,5	79,3	97,9	89,4	94,5	83,2	98,5	96,1
Plantaciones forestales	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,3	0,0	0,1
<b>No agrícola</b>	<b>0,3</b>	<b>3,9</b>	<b>0,3</b>	<b>1,3</b>	<b>0,1</b>	<b>5,6</b>	<b>0,4</b>	<b>6,5</b>	<b>0,2</b>	<b>1,5</b>
Otras tierras	0,3	3,9	0,3	1,3	0,1	5,6	0,4	6,5	0,2	1,5
										2,7

Fuente: elaboración del CEDLA con base en el II Censo Agropecuario 1984 y en el Censo Agropecuario 2013, Pando.

Cuadro 3		Pando: provincias según tipo y número de ganado bovino, 1984 y 2013				
Provincias		1984			2013	
		Total	Carne	Leche	Total*	Carne
<b>Total</b>		<b>13.303</b>	<b>11.633</b>	<b>1.670</b>	<b>119.849</b>	<b>114.666</b>
Nicolás Suárez		7.838	6.901	937	96.922	92.242
Manuripi		2.919	2.562	357	18.233	17.861
Madre de Dios		1.907	1.600	307	3.271	3.229
Abuná		604	542	62	1.090	1.066
Federico Román		35	28	7	333	268

\* Excluye 823 cabezas de bueyes.  
Fuente: elaboración del CEDLA con base en II Censo Agropecuario 1984 y Censo Agropecuario 2013, Pando.

Los datos censales también permiten observar una tendencia a la concentración del desarrollo de la ganadería de Pando en la provincia Nicolás Suárez, pues mientras en 1984 concentraba el 58,9% del hato ganadero departamental, en 2013 concentraba el 80,6%. La segunda provincia que ha mostrado un importante incremento de su hato ganadero en este período es Manuripi, la misma que, sin embargo, presenta una disminución en su participación relativa entre 1984, cuando concentraba el 21% del hato ganadero departamental, y en 2013, cuando este era del orden del 15,4%, como consecuencia del crecimiento demostrado por la provincia Nicolás Suárez.

Por otro lado, la ganadería bovina que se viene desarrollando en Pando es fundamentalmente de carne, pues esta representaba en 2013 el 95,7% del total del hato ganadero, con solo el 4,3% de ganado lechero, el mismo que se concentra en un 90,3% en la provincia Nicolás Suárez.

## El desarrollo de la producción agrícola

La especialización de la región en la extracción de goma y castaña impidió, ciertamente, el desarrollo de la agricultura y la ganadería en el departamento de Pando. Y si bien durante el auge de la actividad gomera las casas comerciales —como la Suárez Hermanos o Seiler— se caracterizaban por el desarrollo de

algunas prácticas agrícolas o ganaderas destinadas al consumo de sus trabajadores, en general el abastecimiento de productos agrícolas o alimenticios manufacturados provenían de fuera de la región, fundamentalmente de Brasil (Ormachea, 2015).

Sin embargo, a raíz del colapso de los precios de la goma a fines de los años de 1980, era posible advertir ya entonces dos tendencias. Por un lado, las barracas que se iban especializando en la extracción de castaña y algunas que comenzaban a desarrollar actividades agrícolas y ganaderas. Por otro lado, el incremento de comunidades campesinas, sobre todo de aquellas situadas cerca de las carreteras, y que, si bien seguían realizando actividades extractivas, estaban también orientadas a una producción agrícola para el mercado de cultivos, como el arroz, el maíz y el frejol (Ormachea y Fernández, 1989).

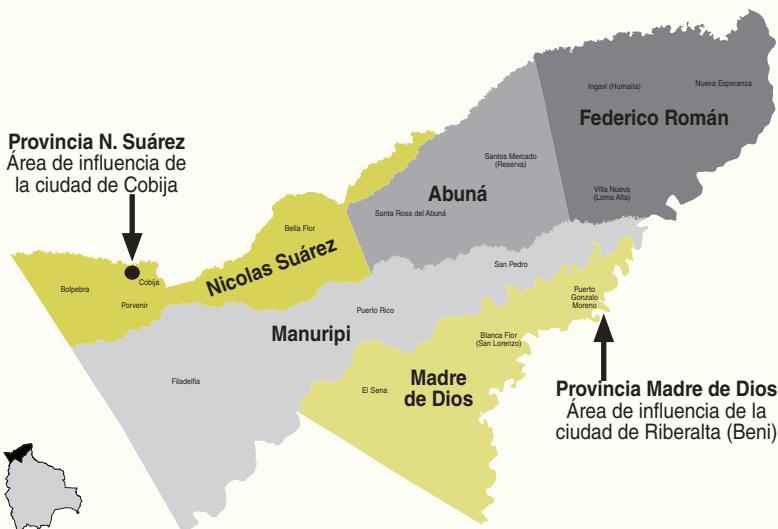
Los datos censales de 1984 y 2013 revelan un crecimiento modesto de la superficie cultivada en el departamento durante este período, pues se incrementa de 10.057 hectáreas a 13.882 hectáreas, es decir, 132 hectáreas cultivadas por año. Y son tres las provincias que desde 1984 concentran un poco más del 80% de la superficie cultivada: Nicolás Suárez (con una tendencia hacia una mayor participación relativa), Manuripi y Madre de Dios (véase cuadro 4).

En todos estos años no existen cambios extremadamente significativos en la estructura de cultivos, los mismos que se concentran fundamentalmente en tres grandes rubros: i) cereales, con la producción de arroz y maíz; ii) frutales, que ha tenido un incremento relativamente importante a partir de la producción de plátano; y iii) tubérculos, con la producción de Yuca.

Es importante señalar que, agrupados en la categoría Otros cultivos, aparecen varios como ají, cebolla, tomate, camote y zapallo, que revelan la presencia de campesinos migrantes de las tierras altas del país que, por su experiencia en la producción agrícola, pueden convertirse —junto con aquellos campesinos de la zona, con experiencia en la producción de arroz, maíz y frejol— en la punta de lanza de las propuestas gubernamentales orientadas a desarrollar la agricultura de granos en Pando.

Cuadro 4 Pando: cultivos según provincias y superficies cultivadas, 1984 y 2013 (en hectáreas)									
Cultivos	Total	Nicolás Suárez	Manuripi	Madre de Dios	Abuná				Federico Román
	1984	2013	1984	2013	1984	2013	1984	2013	1984
<b>Total</b>	<b>10.057</b>	<b>13.882</b>	<b>2.497</b>	<b>4.518</b>	<b>2.656</b>	<b>3.017</b>	<b>3.807</b>	<b>3.941</b>	<b>668</b>
<b>Cereales</b>	<b>5.150</b>	<b>4.880</b>	<b>1.180</b>	<b>1.712</b>	<b>1.321</b>	<b>1.025</b>	<b>2.022</b>	<b>1.372</b>	<b>363</b>
Arroz	3.487	2.035	739	577	842	434	1.449	661	285
Maíz	1.662	2.845	441	1.135	479	591	572	711	78
Otros	1	0	0	0	0	0	1	0	0
<b>Estimulantes</b>	<b>63</b>	<b>190</b>	<b>2</b>	<b>43</b>	<b>13</b>	<b>46</b>	<b>48</b>	<b>73</b>	<b>0</b>
Café	48	23	2	15	12	3	34	0	25
Cacao	15	167	0	28	1	43	14	73	0
<b>Frutales</b>	<b>2.371</b>	<b>5.323</b>	<b>598</b>	<b>1.593</b>	<b>777</b>	<b>1.196</b>	<b>821</b>	<b>1.381</b>	<b>91</b>
Plátano	2.042	3.094	547	949	558	728	784	913	79
Banana	8	121	0	40	2	27	6	28	0
Otros	321	2.108	51	604	217	441	31	440	12
<b>Hortalizas</b>	<b>293</b>	<b>663</b>	<b>25</b>	<b>284</b>	<b>109</b>	<b>139</b>	<b>119</b>	<b>136</b>	<b>37</b>
Frijol	100	384	14	217	31	103	38	39	17
Otros	193	279	11	67	78	36	81	97	20
<b>Industriales</b>	<b>332</b>	<b>146</b>	<b>37</b>	<b>35</b>	<b>39</b>	<b>26</b>	<b>240</b>	<b>44</b>	<b>14</b>
Caña de azúcar	321	122	37	30	33	23	239	40	10
Otros	11	24	0	5	6	3	1	4	4
<b>Tubérculos</b>	<b>1.793</b>	<b>2.235</b>	<b>638</b>	<b>802</b>	<b>388</b>	<b>541</b>	<b>529</b>	<b>614</b>	<b>162</b>
Yuca	1.744	2.207	636	796	347	538	523	604	162
Otros	49	28	2	6	41	3	6	10	0
<b>Otros cultivos</b>	<b>55</b>	<b>445</b>	<b>17</b>	<b>49</b>	<b>9</b>	<b>44</b>	<b>28</b>	<b>321</b>	<b>1</b>
									<b>17</b>
									<b>0</b>
									<b>14</b>

Fuente: elaboración del CEDLA con base en el Censo Agropecuario 1984 y Censo Agropecuario 2013, Pando.

**Mapa 1****Áreas de expansión de la ganadería  
y de la agricultura en Pando**

Fuente: elaboración propia.

## ¿Persistencia de la economía forestal no maderable o cambios hacia la agroindustria de granos y de carne?

Hacia 2009, Pacheco *et al.* (2009), a tiempo de señalar la importancia de la economía de la castaña en la región del norte amazónico, advertían una mayor inversión pública orientada a la expansión caminera en la región que estaba facilitando el desarrollo de la extracción forestal maderable selectiva de características informales y la expansión de la ganadería, lo que les permitía señalar que se estaba iniciando el tránsito hacia una economía regional un tanto más diversificada.

Asimismo, consideraban que la consolidación o no de esta tendencia dependería de la evolución del mercado mundial de la castaña beneficiada y de las decisiones relacionadas con la orientación de las políticas públicas que, hasta ese momento, priorizaban inversiones para la interconexión

caminera entre Brasil y Bolivia en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), y planteaban el desarrollo de la actividad forestal maderera, así como proyectos de desarrollo de una producción agrícola y ganadera de pequeña escala como complemento de las actividades extractivas de castaña.

Pero también estos autores planteaban que a la hora de tomar decisiones en relación al futuro de la economía extractiva forestal no maderable de la Amazonía norte, entrarían en escena variables relacionadas con el peso regional que esta tiene en el ámbito de la generación de empleos e ingresos para una parte importante de la población, pues se consideraría las ganancias de los industriales dueños de las beneficiadoras de castaña, las de los barraqueros de diferente tamaño y de los comerciantes articulados a esta actividad, así como los ingresos de un numeroso grupo de campesinos agroextractivistas y los salarios de los zafreros asalariados y de los obreros y empleados de las beneficiadoras de castaña.

Poveda (2020), que realiza un análisis acerca de la distribución del ingreso entre los principales actores de la cadena de valor de la castaña, estima que en 2018 las 34 empresas beneficiadoras de castaña obtuvieron una ganancia de 21,2 millones de dólares, mientras, que la masa de renta obtenida por 7.962 unidades económicas dedicadas a la extracción de castaña en cáscara fue de 53,4 millones de dólares. También calcula que en ese mismo año la masa salarial correspondiente a 14.590 zafreros fue de 17,4 millones de dólares y la masa salarial correspondiente a 6.524 trabajadores de las plantas beneficiadoras fue de 18,2 millones de dólares, datos que, a tiempo de señalar la notable desigualdad en la distribución de los ingresos que se presenta en esta actividad entre los propietarios de los medios de producción y los trabajadores asalariados, muestran la relevancia de la actividad extractiva castañera en la economía regional.

Esta importancia es también señalada por Espinoza *et al.* (2015a), quienes constatan que los ingresos anuales familiares promedio obtenidos por la extracción de la castaña en 2015 eran de Bs 32.123, cifra considerablemente alta en relación a aquellos generados por el desarrollo de otras actividades, como la ganadería (Bs 18.559), la agricultura (Bs 5.326) y la forestal maderable (Bs 3.406).

En este sentido, se puede decir que, hasta el momento, los intereses económicos de gran parte de la población dependen de la actividad extractiva castañera, la misma que, por su importante expansión en gran parte del departamento de Pando, hace aún posible la conservación del bosque.

Sin embargo, Espinoza *et al.* (2015a) también señalan que:

si se asume como unidad de análisis la rentabilidad por hectárea, la agricultura y la ganadería son significativamente más rentables, con valores promedio cercanos a 4.250 Bs y 1.900 Bs por hectárea al año respectivamente (610 USD y 273 USD), frente a 100 Bs por hectárea al año por recolección de castaña (14 USD) [...] situación que puede incidir en el cambio de uso de suelo y la perdida de la cobertura boscosa.

Asimismo, estos autores dan a conocer las expectativas que tenían las familias encuestadas en 2015 con relación a las actividades que pretendían desarrollar en los próximos cinco años. Un 69% señalaba tener planes de ampliar sus parcelas agrícolas en el primer año y un 38% en los próximos dos a cinco años. Por otro lado, un 19% marcaba su interés por iniciar actividades ganaderas en el primer año y un 84%, por hacerlo dentro de dos a cinco años. Para los autores, el interés demostrado por las familias para realizar estas actividades implica riesgos reales para la conservación de los bosques, a consecuencia de la expansión de la frontera agrícola que esto supone.

Sin embargo, así como Espinoza *et al.* (2015a) señalan estos riesgos en relación a la conservación de los bosques, también resaltan una serie de factores que en el corto y hasta en el mediano plazo inhibirían el avance de la frontera agrícola y pecuaria de una manera acelerada: i) el reducido tamaño del mercado local; ii) la existencia de un mercado consolidado para la castaña beneficiada; iii) la escasa capacidad productiva de sus suelos a largo plazo; iv) problemas de acceso a capital, mano de obra e infraestructura productiva; v) la inexperiencia de las comunidades campesinas en la producción agropecuaria.

Si bien, como señala Poveda (2020), el comportamiento del precio internacional de la castaña (precios mayoristas) entre 2007 y 2018 presentó una tendencia al alza de US\$ 2,63 el kilo a US\$ 16,54 el kilo, y el escenario

del mercado mundial de almendras no presenta signos que puedan afectar seriamente esta tendencia en el corto y mediano plazo —lo que significaría la continuidad de esta actividad extractiva forestal no maderable en el departamento, con sus consecuencias positivas para la protección del bosque—, se debe indagar también las posibilidades reales de expansión de esta actividad. Es decir que es necesario conocer si la reserva natural de castaña silvestre ya ha sido plenamente explotada —lo que limitaría la expansión territorial de esta actividad— o si todavía existe un margen de territorio que albergue materia prima que permita una expansión de esta actividad económica que seguiría compitiendo por el uso de la tierra en la región (Poveda, 2020).

Poveda (2020), citando a Vos, señala que entre el departamento de Pando y la provincia Vaca Díez del departamento de Beni tendrían un total de 3.668.548 de árboles de castaña que contienen un potencial extractivo de 168.753 toneladas métricas de castaña en cáscara y que se extraen alrededor de 102 mil toneladas anuales que proviene en un 64% del departamento de Pando. Esto significaría que aún existe un margen importante de expansión de esta actividad extractiva, sin contar con procesos de reforestación de árboles de esta especie que se podrían desarrollar.

Ahora bien, la propia “Estrategia de Desarrollo Productivo e Industrial del Departamento de Pando”, elaborada por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, plantea la existencia de una serie de obstáculos que debería sortear la implementación de la propuesta agroganadera exportadora en este departamento. Se señala que, si bien ha habido algunos avances en la construcción de infraestructura caminera, el déficit sigue siendo importante. Asimismo, menciona las limitaciones de su sistema de energía eléctrica y la debilidad tanto de los servicios financieros existentes, como de aquellos no financieros relacionados a los ámbitos de la investigación, formación y capacitación, así como de asistencia técnica, desarrollo y transferencia de tecnologías.

En lo que se refiere a los complejos productivos priorizados por el Gobierno central, remarca que la castaña seguirá siendo en el futuro inmediato, y a pesar de las fluctuaciones de precios, la principal actividad económica del departamento, debido a su articulación con un mercado internacional

relativamente estable. Y, sin mayores explicaciones relativas a mercados y precios, se sostiene que los frutos amazónicos, como el asaí, pueden ser potencialmente importantes para la economía departamental.

En relación con el complejo productivo de la madera, se parte reconociendo la situación de crisis que atraviesa el sector a nivel nacional y los bajos niveles de competitividad que presenta para enfrentar un proceso de sustitución de importaciones de madera, situación que no garantiza importantes índices de rentabilidad para el mismo. Se considera que, además, en el departamento de Pando se estaría en un escenario de reconfiguración del sector debido al fracaso de los planes generales de manejo forestal en las comunidades, lo que estaría dando lugar a la emergencia de nuevos actores de pequeña escala en la extracción de este recurso, remarcando la persistencia de un alto nivel de ilegalidad y corrupción en los circuitos de comercialización de la madera.

Para los autores de la estrategia, la consolidación del sector maderero en el departamento depende, fundamentalmente de variables externas de carácter nacional e internacional. En otras palabras, esta afirmación permite avizorar la persistencia de una actividad extractiva maderera de características selectivas y de gran informalidad.

Respecto al complejo productivo de granos se considera que, para una producción orientada al mercado, se requiere de productores que tengan acceso a servicios de maquinaria agrícola, asistencia técnica y semillas, aspectos que tienen fuertes déficits en el departamento. Pero, además, se señala que un incremento de la producción de granos dependerá de las posibilidades de exportación y de la generación de industrias locales capaces de demandar estas materias primas, escenario que no parece poder revertirse fácilmente en el corto y en el mediano plazo.

Se debe recordar que a Santa Cruz —que cuenta con la mayor parte de las mejores tierras para el desarrollo de la agricultura— le ha llevado un poco más de medio siglo alcanzar una producción agrícola que hoy abastece una parte significativa de la demanda interna y que tiene capacidades para la exportación de algunos rubros.

Los autores de la “Estrategia de desarrollo productivo e industrial de Pando” también condicionan la expansión del complejo productivo de carne a la existencia de un escenario que permita la generación de procesos de industrialización de carne para la exportación. Como se sabe, para la exportación de carne procesada se requiere la existencia de frigoríficos con la certificación y categoría adecuadas para ello (tercera categoría) y que, por tanto, necesitan inversiones importantes.

Pero, además, se precisan inversiones destinadas al engorde de ganado bajo sistemas de confinamiento intensivo. Actualmente, solo Santa Cruz cuenta con este tipo de frigoríficos, que tienen capacidad exportadora gracias a los procesos de engorde que se realizan con el ganado del propio departamento y con el que proviene de Beni, departamento que más bien se ha especializado en la cría y recría de ganado (véase Ormachea y Ramírez, 2001).

En todo caso, en el corto plazo —y a partir de la reciente certificación que otorga al ganado de Pando libre de fiebre aftosa sin vacunación por parte de la Organización Mundial de Sanidad Animal— los ganaderos de Pando tienen expectativas de exportación de ganado en pie al Perú. Para este emprendimiento —según declaraciones del presidente de la Federación de Ganaderos de Pando— cuentan con el hato ganadero de las provincias Vaca Diéz y Ballivián de Beni<sup>7</sup>.

Aunque, como se puede colegir de todos estos aspectos, parece muy difícil que se cumplan los deseos de Evo Morales de convertir a Pando en un departamento agropecuario en el futuro inmediato, sí es posible que en las provincias en las que actualmente se concentra la producción agrícola y la producción ganadera (fundamentalmente Nicolás Suárez y Madre de Dios) estas actividades vayan cobrando mayor importancia en los próximos años. En este sentido, predios que cuenten con áreas donde la densidad de árboles de castaña no sea relevante, tenderán seguramente a optar por la producción agrícola y/o ganadera en el corto plazo.

Por lo general, la mayoría de los estudios, diagnósticos y planes consideran a las actividades ganaderas y agrícolas como de muy pequeña escala y fundamentalmente orientadas al autoconsumo, escenario que dificultaría

---

7      *El Deber*, 04/05/2019.

todavía más el desarrollo de una producción agropecuaria importante y orientada al mercado. Esta apreciación no es evidente, pues —como hemos visto en la actividad ganadera— es posible advertir la presencia de haciendas ganaderas medianas y grandes de corte capitalista. Estas, a través de la Federación de Ganaderos de Pando, de reciente creación, vienen impulsando el crecimiento de esta actividad productiva en el departamento y, seguramente, se incorporarán con fuerza en el terreno de la disputa por la orientación de las políticas públicas departamentales y nacionales.

Por su parte, la actividad agrícola ciertamente se asienta mayoritariamente entre los productores campesinos. Sin embargo, es importante señalar que no es evidente que estos se caractericen por tener una producción destinada plenamente al autoconsumo. A fines de los años de 1980, una encuesta revelaba que las unidades productivas campesinas de la región destinaban al mercado, en proporciones importantes, productos como el arroz y el maíz (al respecto, véase Ormachea y Fernández, 1989).

Tampoco se debe olvidar que el capitalismo en la agricultura tiene como una de sus fuentes de desarrollo justamente la pequeña producción campesina. La experiencia de los procesos de colonización en el trópico de Cochabamba y en Santa Cruz demuestran los importantes procesos de diferenciación campesina ocurridos en estas regiones, que han producido una capa de pujantes campesinos mercantiles transformados en el tiempo en prósperos pequeños productores capitalistas o productores agrícolas capitalistas plenos, defensores de los planteamientos gubernamentales de ampliación de la frontera agrícola.

En este sentido, las iniciativas propuestas para el desarrollo de una agricultura orientada a una mayor producción de granos en Pando pueden encontrar terreno fértil entre los campesinos que tienen una larga data de producción de este tipo de cultivos, así como también entre la población migrante de las tierras altas que haya accedido a la tierra en los últimos años y que también poseen experiencia en la producción agrícola.

En todo caso, y a pesar de un escenario departamental todavía adverso para un rápido desarrollo de la producción agrícola y ganadera articulada a la agroindustria de exportación de granos y carne, es evidente que en los

últimos años el incremento del uso de la tierra para el desarrollo de estas dos actividades se ha incrementado de manera importante.

Por esta razón, habrá que seguir haciendo un estrecho seguimiento a las transformaciones que se tengan lugar en el ámbito de la producción agropecuaria y al curso que vayan tomando las políticas públicas departamentales y nacionales que han visto a este departamento amazónico del país como tierra “fértil” para el desarrollo de la agroindustria de granos y de carne bovina, haciendo caso omiso a una serie de advertencias —varias de ellas de las propias instancias gubernamentales— en sentido de que los ecosistemas amazónicos, además de cumplir con una serie de funciones ambientales estratégicas, se caracterizan por su extrema fragilidad, pues se asientan en suelos pobres, los mismos que, a partir de procesos de desbosque, se agotan con mucha rapidez, impidiendo, por tanto, el desarrollo de una agricultura sostenible de gran escala. Los datos acerca de la cantidad de tierras en descanso y en barbecho existentes en el departamento, como consecuencia de una actividad agrícola aún de pequeña escala, demuestran esta inviabilidad ■

## Bibliografía

**Bolivia** (2009). *Constitución Política del Estado*. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf)

**Cots Torrelles, Ricard y Eva Cardona Pons** (2006). *Alerta: fuegos en Pando. Impacto de las quemas en el departamento de Pando*. La Paz: MAP, Herencia y Lidema.

**Espinoza, Sophia; Alfonso Malky y Aaron Bruner** (2015a). *Análisis de costos del Programa COMSERBO-Pando en Bolivia*. Serie Técnica núm. 43. La Paz: Conservation Strategy Fund (CSF) y Conservación Estratégica.

**Espinoza, Sophia; Carlos Soliz, Alfonso Malky y Aaron Bruner** (2015b). *Preferencias de los usuarios de bosque para participar en el Programa COMSERBO-Pando*. Documento de trabajo núm. 12. La Paz: CSF y Gobierno Autónomo Departamental de Pando. Disponible en: [https://www.conservation-strategy.org/sites/default/files/field-file/ES\\_Working\\_Paper\\_12\\_COMSERBO\\_forest\\_user\\_preferences.pdf](https://www.conservation-strategy.org/sites/default/files/field-file/ES_Working_Paper_12_COMSERBO_forest_user_preferences.pdf)

**GADP - Gobierno Autónomo Departamental de Pando** (2013). *Adscripción del Programa COMSERBO-Pando al Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra*. Cobija: GADP.

**García Linera, Álvaro** (2012). *Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendal-patriomial y acumulación capitalista*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

**IBCE - Instituto Boliviano de Comercio Exterior** (2019). *Cifras*. Boletín núm. 840, 13 de diciembre.

**INE - Instituto Nacional de Estadística** (2015). *Censo Agropecuario 2013*. La Paz: INE.

**MDPyEP - Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural** (2016). *Nota de prensa*, 12 de octubre.

**MMAyA - Ministerio de Medio Ambiente y Agua** (2009). *Estrategia Nacional Bosque y Cambio Climático*. La Paz: MMAyA.

**Ormachea Saavedra, Enrique** (2018). *Bolivia: nuevos datos acerca del desarrollo del capitalismo en la agricultura*. La Paz: CEDLA.

**Ormachea Saavedra, Enrique** (2015). “Barraca patronal y manufactura gomera y castañera”, en Enrique Ormachea S. (comp.), *Amazonía boliviana. De la barraca patronal a la industria castañera*. La Paz: CEDLA.

**Ormachea Saavedra, Enrique y Javier Fernández J.** (1989). *Amazonía boliviana y campesinado*. Riberalta: Cooperativa Integral “Campesino” Ltda.

**Ormachea Saavedra, Enrique y Nilton Ramírez F.** (2013). *Política agrarias del gobierno del MAS o la agenda del “poder empresarial-hacendal”*. La Paz: CEDLA.

**Ormachea Saavedra, Enrique y Nilton Ramírez F.** (2011). *Producción de carne bovina en Bolivia y seguridad alimentaria*. La Paz: CEDLA.

**Pacheco, Pablo; Enrique Ormachea, Peter Cronkleton, Marco A. Albornoz y Lizandra Paye** (2009). *Trayectorias y tendencias de la economía forestal extractiva en el norte amazónico de Bolivia*. La Paz: Center for International Forest Research (CIFOR), CEDLA y Responsible Research and Innovation (RRI).

**Poveda, Pablo** (2020). “Cadena productiva de la castaña amazónica y condiciones de trabajo” (mimeo).







CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL  
DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO



Desde hace más de tres décadas el CEDLA, a través de sus investigaciones, ha dado cuenta de las principales transformaciones que ha sufrido la Amazonía boliviana a lo largo de este tiempo, entre ellas, la ampliación de la frontera agropecuaria hacia esta región, impulsada desde el Gobierno con el propósito de expandir la producción agrícola de granos articulada a una industria cárnica de exportación. Estas transformaciones económicas tendrán una serie de impactos sociales y ambientales que ahondarán viejas desigualdades y que, con seguridad, promoverán otras.

En esa línea, esta publicación, que incluye dos artículos, uno sobre Beni y otro de Pando, busca dar a conocer el estado de situación de la propuesta estatal de expansión de la agroindustria hacia estos dos departamentos de la Amazonía boliviana.

