



Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas

Trabajo de Discusión No. 24

La liberalización del comercio agrícola en Bolivia o el desmantelamiento de la agricultura campesina

Mamerto Pérez

Yara Pérez

marzo 2009

El Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, fundado en 2004, reúne a investigadores en economía de diversos países de las Américas que han estudiado empíricamente los impactos sociales y medioambientales de la liberalización económica. El objetivo del Grupo de Trabajo es contribuir con investigaciones empíricas y análisis de políticas a los debates contemporáneos sobre estrategias de desarrollo nacionales y comercio internacional. Auspiciado por el Global Development and Environment Institute (GDAE) de Tufts University, el Proyecto Working Group tiene cuatro iniciativas: el medioambiente (2004), la inversión extranjera (2008), la agricultura (2008), y la propiedad intelectual (futuro). La página web del Grupo de Trabajo es: <http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>.

Mamerto Pérez – Investigador de Bolivia quien ha publicado mucho sobre la agricultura y el desarrollo rural.

Yara Pérez – Investigadora junior de Bolivia sobre agricultura, ha participado en algunos estudios al respecto.

La liberalización del comercio agrícola en Bolivia o el desmantelamiento de la agricultura campesina¹

Mamerto Pérez

Yara Pérez

En 1985, junto a las políticas de ajuste estructural y de medidas de *shock* contra el proceso hiperinflacionario² en el que había ingresado la economía boliviana, el gobierno de ese entonces también adoptó la política de apertura comercial irrestricta, que representó una medida precursora de la liberalización comercial, impuesta unos años después.

Luego de más de veinte años de vigencia de esas políticas, la “evaluación” de sus efectos que han ensayado las instancias oficiales en general ha privilegiado los grandes sectores de la economía nacional, encubriendo o simplemente dejando de lado los subsectores o rubros productivos más específicos. En este marco, uno de los subsectores “olvidados” de esta “evaluación” ha sido la agricultura campesina. No existe estudios en ninguna instancia pública o privada que den cuenta de los efectos de las políticas de apertura y liberalización comercial en este segmento de la economía nacional que, hoy por hoy, representa casi la totalidad del empleo agrícola (estimado en 30% del empleo nacional), aunque su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) sectorial se haya reducido a algo más del 3% (frente al 11% de la agroindustria). Los únicos estudios producidos (o conocidos) al respecto –que provienen incluso de los organismos multilaterales de financiamiento– se basan en la noción de un costo inevitable de la “modernización” del país, y aluden básicamente a indicadores sociales (pobreza, desarrollo humano, exclusión social,.....), como reflejo del resultado de la aplicación de esas políticas.

Ha sido frente a este panorama que se ha ensayado el presente análisis que muestra algunos efectos de la apertura y liberalización comercial en el ámbito económico de la agricultura campesina, identificando los cambios ocurridos en la producción, las importaciones, y sus repercusiones en los ingresos y en la reasignación de los recursos de ese sector.

La agricultura campesina en Bolivia está extendida prácticamente en todo el país, pero la mayor parte de ella aún se asienta en la región andina, la cual se asimila a las tierras altas³, razón por la que en este análisis se ha privilegiado a esta región. También es importante aclarar que el trabajo se remite exclusivamente a productos agrícolas y, de ellos, a los que figuran básicamente en las

¹ Este artículo ha sido elaborado sobre la base de un estudio publicado en el año 2000, con información disponible hasta 1998; se ha tratado de actualizarlo, pero se ha tropezado con limitaciones de información estadística sobre algunos ámbitos. Es también necesario aclarar que este artículo fue escrito antes de la asunción del actual gobierno de Evo Morales, quien ha cambiado algunos aspectos del modelo de “libre mercado”.

² Entre 1982 y 1985 Bolivia vivió un proceso acelerado de inflación que derivó en uno de los fenómenos hiperinflacionarios más graves de la historia universal.

³ Esta región ocupa un tercio de la superficie total del país. Se ubica en el occidente de la Cordillera de Los Andes, a alturas que van de 2000 a 4000 metros sobre el nivel del mar (excluyendo las grandes montañas y glaciares que superan esas alturas). Abarca total o parcialmente los territorios de siete de los nueve departamentos del país: Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz y Tarija, y acoge aún casi el 70% de la población nacional. Se distinguen dos grandes zonas: el altiplano, a una altura promedio de 3800 metros y con las condiciones climatológicas más extremas, y los valles, a una altura promedio de 2500 metros, con condiciones climatológicas más benignas.

estadísticas oficiales⁴ a través del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que en todo caso son los más importantes.

Las partes principales del trabajo consisten, en primer lugar, en una breve presentación de las políticas de apertura comercial y liberalización comercial adoptadas y de las expectativas discursivas y teóricas planteadas por los gobiernos nacionales y los promotores de la liberalización. Luego se plantea en forma resumida los resultados del análisis ensayado acerca de los efectos de esas políticas en la agricultura campesina de la región andina de Bolivia, obtenidos a través de la revisión del comportamiento histórico de las variables seleccionadas. Se cierra el trabajo con una sección que consigna algunas reflexiones conclusivas del análisis ensayado y algunas recomendaciones.

1. La adopción de las políticas de apertura y liberalización comercial y sus expectativas

Antes de la adopción de las políticas de ajuste estructural y de apertura comercial en 1985, el Estado tenía básicamente el siguiente ámbito de intervención respecto del sector agrícola:

- protección de la producción nacional, en especial de aquellos productos que podían ser sustituidos por importaciones;
- políticas de fijación de precios internos de los productos finales y de algunos insumos (la intervención en el aprovisionamiento de insumos y equipos y maquinaria agrícola en muchos casos se realizaba a través de créditos subsidiados),
- políticas de subsidios a través de asistencia técnica y financiera para la producción, e inversión pública para la infraestructura productiva.

Las medidas aprobadas ese año no determinaron el levantamiento radical de estas políticas, la única que fue cancelada en ese primer momento fue la protección de la producción nacional, disponiéndose la apertura comercial prácticamente para todos los productos. El resto de las políticas se mantuvo por varios años, incluso la inversión pública en infraestructura productiva se ha mantenido hasta hoy, pero en un nuevo escenario institucional a partir de 1994⁵.

La política de apertura comercial supuso la fijación de un arancel plano que en poco tiempo se situó en 10% para todos los bienes finales (para el caso de algunos bienes de capital es sólo 5%), que rige hasta hoy con todos los países con los que Bolivia no tiene un acuerdo comercial. La vigencia de controles fito-sanitarios, como eventual barrera no arancelaria, ha sido mera figuración por cuanto ese sistema en el país siempre fue precario y, por tanto, absolutamente ineficaz.

⁴ En este sentido, el estudio ha trabajado con un universo de sólo 20 productos considerados esencialmente andinos (principalmente manzana, durazno y uva, entre las frutas; papa y oca, entre los tubérculos; tomate, cebolla, arveja, lechuga y zanahoria, entre las hortalizas; quinua, entre los cereales; y la alfalfa y la cebada entre los forrajes). Algunos fueron excluidos porque se cultivan también en la región de las tierras bajas, pero a cargo de productores no campesinos (por ejemplo, el trigo), por lo que se hace difícil el necesario discernimiento en términos de efectos de las políticas liberalizadoras.

⁵ En 1994 se adoptó un modelo de descentralización fundado en la municipalización. Esta reforma establece que un 20 por ciento de los recursos fiscales nacionales por concepto de tributos sean distribuidos anualmente entre todos los municipios del país. Este mecanismo, más las nuevas competencias asignadas a los municipios y a las prefecturas departamentales en materia de inversión pública, han determinado cambios en la estructura y en el destino de esta inversión.

La profundización de esta política ocurrió con la adhesión plena del país a la declaratoria de Unión Aduanera que dispuso la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la que liberalizó prácticamente todo el universo del comercio intra-regional de los productos originarios de los países miembros⁶, aunque estableciendo también mecanismos de protección del bloque a través de la adopción de un arancel externo común, y de una franja de precios. Obviamente, fueron parte de esta liberalización todos los productos agrícolas, exceptuando algunos considerados sensibles o ultrasensibles por las partes, para los cuales se fijó un cronograma de desgravación gradual. En el caso de Bolivia, fueron inscritos en estas categorías los que corresponden al denominado complejo sojero (soja y sus derivados), del sector agro-empresarial.

Casi al mismo tiempo (1992) Bolivia y Chile firmaron el Acuerdo de Complementación Económica 22 (ACE 22) en el marco del proceso de integración comercial promovido por la ALADI⁷. Este acuerdo también supone un levantamiento de las barreras arancelarias para listas de productos periódicamente revisables, entre los cuales, por parte de Bolivia, figuran productos agrícolas de origen campesino. En 1996 Bolivia y el Mercosur firmaron el Acuerdo de Complementación Económica 36 (ACE 36) también en el marco de la ALADI, mediante el cual Bolivia se compromete a levantar radicalmente y desde el inicio toda barrera arancelaria para prácticamente todo el universo de productos agropecuarios originarios, exceptuando unos pocos como el azúcar, la leche y la soja y sus derivados (todos del sector agro-empresarial), para los cuales se negociaron cronogramas de desgravación graduales.

Con estos acuerdos el país eliminó prácticamente todas sus barreras arancelarias de casi la totalidad de sus productos agrícolas a favor de todas las naciones de la región sudamericana, mientras que con la apertura comercial ya había abierto sus fronteras comerciales a todo el mundo.

Los argumentos explícitos e implícitos que provenían de los promotores gubernamentales y de los organismos multilaterales respecto a estas políticas liberalizadoras aludían a la necesidad de que todos los sectores productivos debían transitar por el dominante “libre mercado”, sin que concurra protección alguna y menos algún subsidio del Estado, apelando exclusivamente a la construcción de competitividad. Sostenían asimismo que con el levantamiento de las barreras a la libre importación el país y la población en su conjunto se iban a beneficiar de los resultados de la mejor tecnología de otros países, porque eran capaces de producir a menor costo que los productores nacionales. Pero probablemente la promesa más importante fue que en el mediano plazo todos los trabajadores desplazados por la apertura y la liberalización comercial en un primer momento iban a beneficiarse luego del desarrollo que iban a generar esas políticas, a través de la dinamización de los sectores más competitivos, quienes iban a absorber la fuerza de trabajo liberada por el cierre de las actividades menos eficientes.

⁶ Actualmente la CAN tiene cuatro miembros plenos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), pues Chile se encuentra en proceso de reingreso (se retiró a mediados de los setenta) y dejó oficialmente el bloque en 2007. Cuando se adoptó la declaratoria de Unión Aduanera el Perú se excusó de participar de sus disposiciones por un tiempo limitado, logrando sucesivas ampliaciones de esa condición, con todas sus consecuencias para el comercio intra-regional.

⁷ La ALADI es la Asociación Latinoamericana de Integración, sucesora de la antigua Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), ente hemisférico orientado a promover la concreción de acuerdos comerciales y de integración entre sus miembros.

En el caso de la agricultura obviamente los más expuestos a ese desplazamiento resultaban ser los productores campesinos, por sus limitaciones estructurales para mantenerse en el mercado en un ambiente de casi extrema apertura y liberalización comercial. Las expectativas iniciales también anticipaban que la agricultura campesina más damnificada iba a ser la andina, debido a las adversidades naturales propias de la región que limitan fuertemente su competitividad, aunque las expectativas teóricas⁸ sostenían que iban a ser absorbidos por el crecimiento y el dinamismo de la agricultura de exportación. En cambio, estas mismas previsiones ya dejaban entrever el sitio de primer orden que iba a ocupar la agroindustria del naciente complejo sojero.

2. La realidad de la apertura y la liberalización comercial

El análisis teórico de los efectos de la apertura y la liberalización comercial en la agricultura campesina de la región andina de Bolivia sintéticamente indica que sus efectos se han manifestado fundamentalmente a través de los precios de sus productos, los cuales –presionados por las importaciones más baratas– repercutieron en los ámbitos de la producción, el ingreso, el empleo y el consumo de estos productores en sucesivas etapas, forzándolos a adoptar alguna estrategia de sobrevivencia rural o a dejar de ser campesino (emigración definitiva).

En efecto, en el momento de adoptarse esas políticas una mayoría de los productos agrícolas de alto consumo nacional, provenientes de la economía campesina andina, tenían niveles de precios más altos que los internacionales. Por tanto, un primer ajuste descendente de los precios de estos productos seguramente ocurrió casi inmediatamente después de disponerse la apertura comercial (1985), debido a la liberalización del mercado interno que supuso la cancelación de las políticas de fijación de precios y del monopolio en el transporte, además del levantamiento de las restricciones interregionales (*aduanillas*) que existían hasta entonces.

Una segunda etapa del trayecto de esos efectos muy probablemente se inició con los primeros ingresos importantes de importaciones de los productos agrícolas competitivos o sustitutos muy cercanos de los andinos, provenientes de los países vecinos (debido a la maduración de las medidas de estabilización monetaria adoptadas en 1985), generando también un segundo ajuste descendente de precios y caídas de los ingresos económicos agrícolas de los productores campesinos, muy difíciles de contrarrestar con reducciones de sus costos de producción, ya que su tecnología, sus capacidades de inversión y las restricciones naturales del medio, no se los permitían, por lo menos no a la mayoría.

Una tercera etapa ha tenido que ser la manifestación plena de la crisis sobre los productores campesinos andinos a causa del deterioro sostenido de sus ingresos económicos agrícolas (los principales por ese entonces), cuando entraron en vigencia las medidas liberalizadoras de la CAN y el ACE 22 con Chile. Dada la rigidez que caracteriza a los sistemas productivos campesinos de la región andina, su reacción en el corto plazo frente a la crisis seguramente se expresó básicamente en la profundización de sus prácticas “usuales” de generación de ingresos adicionales a los agrícolas, es decir, actividades extra-prediales vía emigración laboral temporal, pero también en un incremento de la cantidad de su producción tradicional, buscando contrarrestar los sucesivos deterioros de sus ingresos agrícolas.

⁸ Ver, por ejemplo, las previsiones planteadas por Dirven (1997) con relación a los efectos de la liberalización comercial en la agricultura.

Es en el mediano plazo, ya en una cuarta etapa (y la vigencia del ACE 36 con el MERCOSUR), ante la poca efectividad de la estrategia de combinación de actividades prediales y extra-prediales⁹, seguramente una parte de los campesinos optó por la emigración definitiva (la prevista desaparición de los productores “ineficientes”). Otra parte –seguramente los menos– decidió mejorar sus sistemas de producción mediante innovaciones tecnológicas y/o mudando a actividades agrícolas más rentables¹⁰. Pero el grueso de los productores, por sus limitaciones ya señaladas, no pudo adoptar ninguna de esas opciones, por lo que se mantuvo con la combinación de actividades prediales (producción tradicional) y extra-prediales (emigraciones temporales).

Es este trayecto aproximado de los fenómenos desencadenados por la apertura y la liberalización comercial en la agricultura campesina de la región andina, el que permite identificar las variables que orientan el análisis de los efectos de esas políticas, las cuales son desarrolladas a continuación.

2.1 Las importaciones de productos agrícolas sustitutivos de la producción campesina andina

En el Gráfico 1 se muestra el comportamiento de las importaciones agregadas de los productos agrícolas competitivos de la región andina en el marco de la vigencia de las políticas liberalizadoras. Debe quedar claro que esta información no comprende la importación ilegal, cuya importancia –de acuerdo a algunas evidencias– puede ser incluso mayor que las legales. Por otro lado, tratándose de productos perecibles y/o con costos de transporte relativamente altos, se ha supuesto que las mayores importaciones han provenido fundamentalmente de los países limítrofes, particularmente de Argentina, Chile y Perú debido a la mayor accesibilidad de estos países a los mercados urbanos más grandes de Bolivia¹¹.

Ha sido más o menos desde 1993 que las importaciones de estos productos comenzaron a crecer sostenidamente, en coincidencia con la apertura irrestricta del mercado boliviano para estos productos dispuesta por la declaratoria de Unión Aduanera de la CAN y con la vigencia del ACE 22 con Chile.

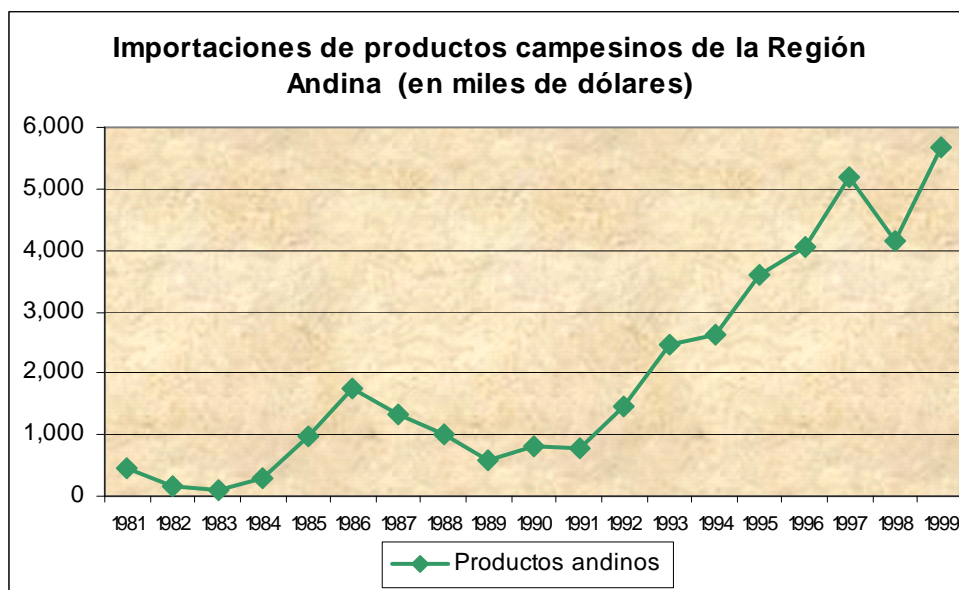
Hasta fines de la década de los noventa fueron principalmente las frutas las de mayor importación, especialmente la manzana y el durazno (en 1998 la producción nacional apenas representó 10% de la cantidad importada de manzana, mientras que la cantidad importada de durazno ya representaba cerca del 30% de la producción nacional). Entre las hortalizas figura el tomate en primer orden. La papa no ocupa un lugar importante, pero no puede dejar de llamar la atención que sea el país originario de este tubérculo el que haya comenzado a importarlo.

⁹ En este estudio el concepto de estrategia alude al “...modo en que las familias responden frente a oportunidades y limitaciones, organizando sus recursos disponibles en base a prioridades determinadas de antemano y frente a oportunidades y/o limitaciones creadas por el contexto externo, situación agroecológica, acceso al mercado, infraestructura y grado de organización) y a la disponibilidad de recursos en el ámbito familiar (fuerza de trabajo, tierra, agua, ganado y capital), lo que resulta en una cierta combinación y secuencia de prácticas interrelacionadas”; (PIED Andino, en Zommers, 1998).

¹⁰ Parte de este estrato de productores seguramente fue pre-existente a la crisis causada por el ajuste, emergente del proceso de diferenciación interna de las comunidades campesinas, por lo que devino en pequeños productores esencialmente mercantiles.

¹¹ Por estas razones, las importaciones de este tipo de productos de Brasil, siempre fueron ínfimas.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia con base en información del INE

Cuadro 1

Importaciones de algunos productos campesinos de la región andina (en miles de dólares estadounidenses)

PRODUCTOS	2000	2005
Papas (para siembra, frescas o refrigeradas, cocidas con agua o vapor, congeladas)	407,6	323,7
Tomates frescos o refrigerados	24,7	25,3
Cebollas y chalotes frescos o refrigerados	4,6	0
Arvejas (frescas o refrigeradas, incluso mondadas o partidas)	11,5	758,5
Uvas frescas y secas	568,6	363,4
Duraznos frescos, incluidos los griyones y nectarinas	120,6	288,7
Manzanas frescas	2,4	2954,9

Fuente: Elaboración propia con base en información del INE

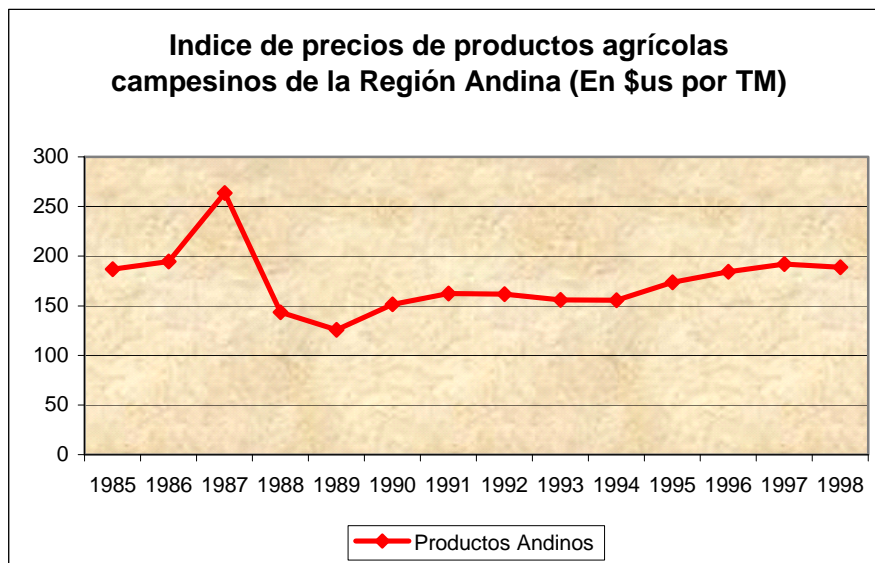
En cambio, en los primeros años de la presente década la situación comenzó a revertirse casi de manera brusca en la mayoría de los productos campesinos andinos, tal cual se puede evidenciar en el Cuadro 1. Este proceso es altamente congruente con lo acontecido en el ámbito de la producción (ver más adelante el Cuadro 2), pues más o menos a partir de esos años varios productos comenzaron a crecer de modo significativo, lo que parece haber incidido en la reducción de las importaciones (en el año 2000 se llegó al nivel de diez años atrás, el más bajo de la era del “libre mercado”) donde destaca el caso del tomate, por su gran reducción luego de que hubiera sido uno de los productos de mayor importación en la primera etapa de la liberalización. No obstante, la reducción de las importaciones no ha sido sostenible, pues en 2005 su valor volvió a subir casi hasta el nivel más alto de la etapa del “libre mercado” (casi 5 millones de dólares), aunque casi concentrado en un solo producto: la manzana.

2.2 Los precios domésticos y los ingresos agrícolas del subsector

El Gráfico 2 consigna el comportamiento de los precios de los productos andinos campesinos. Se trata de cálculos ponderados de los precios reales de todos los productos considerados.

Con la información disponible es difícil explicar lo acontecido en el breve lapso de 1985 a 1989. Es muy posible que el alza desmesurada hasta 1987 y su subsiguiente caída brusca hasta niveles más bajos que los de 1985 tengan que ver con la hiperinflación y la dolarización de la economía. En efecto, en 1985 los precios nominales y reales de la economía en general estuvieron desproporcionadamente altos, debido a la gran crisis económica que vivió el país (manifestada en el referido proceso de hiperinflación). Y si bien este fenómeno comenzó a ser controlado desde mediados de ese año con medidas de shock, sus efectos no fueron inmediatos porque el proceso de devaluación de la nueva moneda boliviana respecto del dólar se mantuvo por aproximadamente un par de años, por lo que los precios también siguieron subiendo. Así es que la brusca caída de los precios agrícolas en 1988 pudo haberse debido a la maduración de las medidas de shock (expresada en la estabilización del tipo de cambio de la moneda nacional), lo que incentivó las primeras importaciones de productos agrícolas, amparadas en la apertura comercial vigente.

Gráfico 2



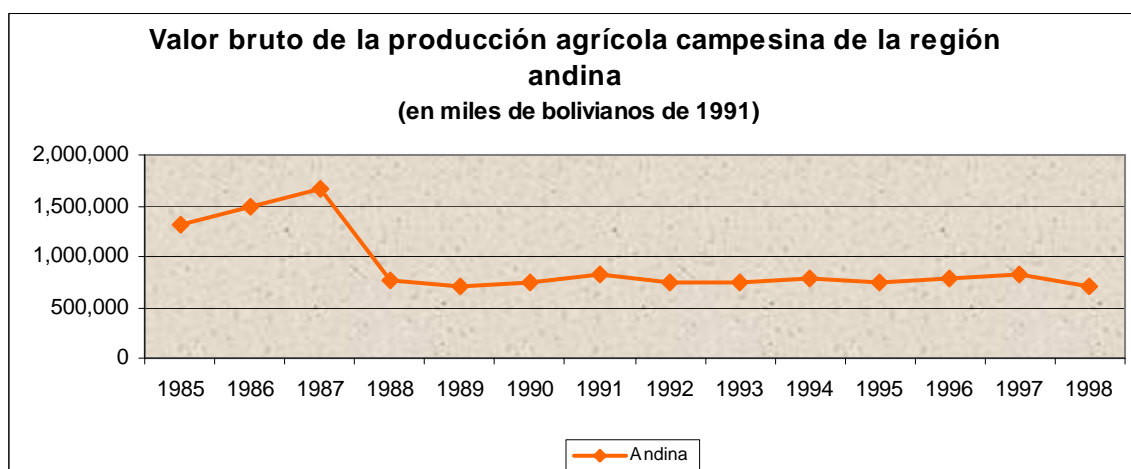
Fuente: Elaboración propia con base en información del MAGDR

Esta apreciación es congruente con la información respecto de las importaciones de productos competitivos o sustitutivos de la agricultura campesina andina. Es más, está vinculación entre ambos procesos (aumento de las importaciones y descenso de los precios internos) es nítida en especial a partir de la década de los noventa. Por lo mismo, en la etapa que comienza en la década actual los precios reales internos de los productos campesinos andinos subieron a tasas mayores que la etapa anterior (debido al incremento de su producción nacional y a una consecuente reducción de las importaciones).

Ahora bien, en la descripción del trayecto teórico de los efectos de las políticas liberalizadoras se afirma que fueron los precios en descenso los que determinaron contracciones de los ingresos agrícolas de los agricultores campesinos. Para aproximarse a verificar este aspecto, en el presente trabajo se ha visto pertinente ensayar cálculos del valor bruto de la producción agrícola (VBP) como expresión más aproximada de los ingresos agrícolas¹² de los agricultores campesinos.

Con base en esas definiciones en el Gráfico 3 se consignan los cálculos obtenidos del VBP de todos los productos en estudio en el período 1985-1998. Obviamente se han tomado los precios reales obtenidos en el Gráfico 2 y las magnitudes oficiales de producción.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia con base en información del INE para la producción y del MAGDR para los precios.

Se puede constatar una alta correlación de los ingresos con el comportamiento de los precios reales en la primera etapa. En cambio, a partir de 1990 el nivel de los ingresos prácticamente se estanca e incluso tiende a la reducción, en contraposición al comportamiento de los precios, lo que hace ver que se contrajeron los niveles de producción en general. En términos de productos específicos se ha constatado que la mayoría de ellos corresponden al grupo en el que sus ingresos han ido decreciendo debido a similar comportamiento de sus precios. Pero en el caso de la papa la caída de los ingresos se debe a reducciones simultáneas de la producción y de sus precios reales. Como excepción están también los productos cuyos ingresos se han ido reduciendo a pesar de incrementos de su producción; son los de alto nivel de autoconsumo campesino o de muy difícil reemplazo por otros rubros, por lo que se los sigue produciendo, a pesar de causarles “pérdidas”.

En suma, hasta fines de la década de los noventa la pérdida de ingresos agrícolas para los campesinos de la región andina es muy evidente. En cambio, en el primer quinquenio de la presente década esa situación ha mejorado, fundamentalmente para aquellos productores de frutas y algunas hortalizas (tomate, principalmente), debido a un repunte importante de sus

¹² Se entiende que el VBP es el resultado de la valoración monetaria de una cantidad cualquiera de producción física en función de su precio de mercado, en un momento dado. Consiguientemente, los ingresos brutos agrícolas están determinados por el nivel de producción y por su precio.

niveles de producción y a mejoras de sus precios reales. Por el contrario, los productores de papa son los grandes perdedores porque si bien sus precios reales han repuntado, sus niveles de producción han seguido descendiendo. Se puede afirmar, por tanto, que se está generando un cambio de la estructura productiva campesina de la región andina, porque los productos tradicionales están siendo desplazados por hortalizas y frutas de mejor rendimiento y precios. Estos cambios condicionan un mejoramiento de los ingresos sólo de algunos estratos relativamente pequeños de productores y el estancamiento de los ingresos de los estratos más numerosos (que son los que se dedican a la producción tradicional).

2.3 La producción agrícola campesina

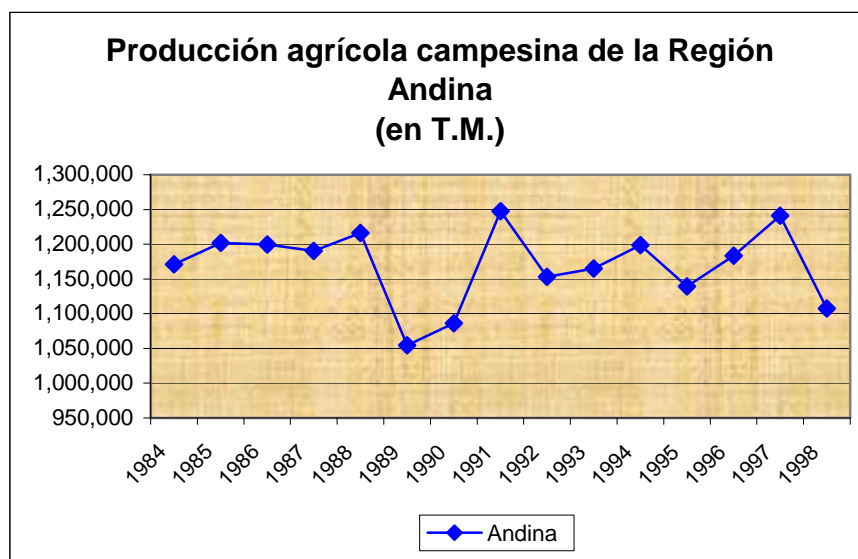
El trayecto teórico trazado para tratar de identificar y entender los efectos de la apertura y la liberalización comercial en la agricultura campesina de la región andina sostiene que una vez que se manifestaron en los ingresos agrícolas las consecuencias insostenibles del estancamiento de los precios agrícolas en general, los productores tuvieron que ajustar sus sistemas productivos y/o sus estrategias de sobrevivencia. En este sentido, el trayecto teórico dice que la crisis repercutió en la producción, generándose seguramente cambios en función de la envergadura de la caída de los ingresos, de la importancia específica de cada producto en el sistema productivo, de la rigidez de este sistema, de la importancia en el autoconsumo, etc.

En el Gráfico 4 se presenta el comportamiento del conjunto de los productos de la agricultura campesina de la región andina para el período que originalmente cubrió el estudio. En cambio en el Cuadro 2 se presenta información sobre el comportamiento de la producción de algunos productos en varios momentos del período anterior y posterior a la adopción de la apertura comercial y de la liberalización comercial (incluyendo algunos años posteriores al período originalmente tomado por el estudio). De este modo se pueden apreciar quiebres o continuidades de algunos productos en función de la vigencia de las políticas liberalizadoras.

Con toda esta información se puede establecer, en primer lugar, que en términos absolutos los niveles de producción nunca tuvieron una tendencia a la disminución en el período previo a 1985. Se puede afirmar que esta tendencia arranca en 1953, cuando los campesinos andinos adquirieron la potestad de decisión sobre las parcelas familiares y/o tierras comunales que siempre trabajaron. Las bajas casi generalizadas y sustanciales que se registraron el año 1980 se debieron a factores climatológicos, aunque su recuperación fue bruscamente detenida por la peor manifestación del fenómeno El Niño en el siglo XX, en 1983.

Ya en el marco de la apertura y la liberalización comercial la situación es distinta, hasta 1989 la producción campesina andina en general se estancó, con leves altibajos. Pero considerando un período más reciente (aunque sólo algunos productos) se puede encontrar comportamientos diversos. Se puede encontrar, por ejemplo, que a mediados de la década de los noventa, la mayoría de los productos recuperaron su nivel anterior a la adopción de las políticas de apertura y liberalización, y comenzaron a crecer aunque a ritmos relativamente bajos. Y es a partir de la presente década que algunos comenzaron a descollar con tasas mucho más aceleradas; sobresale nítidamente el tomate.

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia con base en información del INE

Cuadro 2

Producción de algunos productos campesinos andinos antes y después de la apertura y liberalización comercial

(En miles de toneladas métricas)

Productos	1961	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Cereales										
Quinua	9,2	6,8	9,7	15,2	8,9	21,1	16,1	18,8	23,2	25,6
Hortalizas										
Haba	34,0	32,8	41,6	54,0	53,9	50,6	45,9	36,4	65,2	58,8
Arveja					19,8	20,0	18,3	16,4	29,9	23,8
Tomate	51,0	62,2	50,0	62,7	30,6	28,6	40,1	43,0	137,3	166,2
Cebolla	26,2	30,7	37,0	46,0	31,8	35,4	38,2	46,1	49,3	49,6
Maíz choclo					68,1	49,7	49,8	59,3	63,5	55,4
Zanahoria					22,1	32,3	28,6	33,0	36,0	36,1
Frutas										
Manzana	16,0	17,2	17,5	18,5	10,6					
Durazno	21,6	22,1	22,5	24,9	30,9	20,8	30,3	35,4	39,0	38,7
Uva					24,2	17,9	18,8	20,0	28,4	30,9
Tubérculos										
Papa	516,0	575,0	655,0	834,0	786,6	768,2	619,8	642,4	927,0	764,6
Camote	9,0	11,1	12,2	16,4	14,7					
Oca					25,2	37,8	45,0	48,8	58,0	55,9
Forrajes										
Cebada	59,9	58,6	61,5	79,6	48,6	75,5	44,8	59,4	64,3	56,7
Alfalfa	105,0	168,0	234,0	323,0	298,0	219,2	135,1	123,0	172,4	164,2

Fuente: Elaboración propia con base a datos del MACA.

Pero también es posible encontrar varios alimentos cuya producción se estancó, o creció a bajas tasas, o sencillamente disminuyó en términos absolutos. Destaca la papa, por sus disminuciones

absolutas, lentas pero permanentes. Siendo que las magnitudes de importación de este producto no alcanzan para cubrir el “déficit” de producción nacional de varios años, tampoco es admisible que hubiera sido cubierto con las importaciones ilegales (se trata de más de 200 mil toneladas métricas anuales por lo menos, en los últimos 10 años). Consiguientemente, resulta más verosímil asumir que el consumo nacional de este producto ha ido bajando inexorablemente.

Por último, corresponde destacar el caso de la quinua porque es el único importante de exportación de la agricultura andina, y es sobre el único que existen evidencias de contrabando de exportación¹³. Se debe admitir que la apertura y la liberalización comercial han supuesto una inserción más agresiva de este producto en mercados internacionales, aunque no debe perderse de vista que se trata de un alimento cuyas condiciones óptimas de desarrollo sólo se encuentran en ciertas alturas andinas de Bolivia.

2.4 Otros efectos poco explorados de las políticas de apertura y liberalización comercial: los desplazamientos geográficos de los cultivos y la emigración definitiva

Uno de los fenómenos previstos por la apertura y liberalización comercial es la reasignación intersectorial e intra-sectorial de los recursos y/o factores productivos. La idea básica es que estos recursos o factores productivos se desplazan de aquellos rubros o productos específicos menos competitivos hacia los de mayor competitividad, generando un obvio fortalecimiento de éstos en desmedro de aquellos. La teoría dice además que esta reasignación se opera por efecto del mercado. En el caso del sector agrícola boliviano, esta previsión se ha expresado en la preeminencia del subsector agro-exportador en desmedro del campesino.

Pero estos ajustes también se han presentado en el interior del subsector de la agricultura campesina andina, reforzando a los estratos más eficientes y “castigando” a los menos competitivos. Este fenómeno se ha expresado básicamente a través de desplazamientos geográficos de los cultivos, entendiendo por tal el incremento y/o la disminución significativa de algunos productos en ciertas zonas dentro de la misma región andina, signo de que el incremento alude a una mayor competitividad de la zona y, contrariamente, que la disminución refleja una falta de competitividad. Para concretar esta medición se ha analizado el comportamiento de algunos productos de este subsector, diferenciando los departamentos¹⁴ que conforman la región andina y distinguiendo dos momentos históricos relativamente distantes, uno en el inicio o muy poco antes de la adopción de la apertura comercial (1984) y el otro casi a veinte años de esa adopción (1998); de este modo se quiere ver la permanencia o el desplazamiento de los cultivos en sus zonas “originales”.

Los resultados de este ejercicio conducen a afirmar que en la agricultura campesina de la región andina se operó un proceso de concentración de los cultivos en zonas de mejor rentabilidad dentro de la misma región andina, por sus mejores condiciones productivas¹⁵. Los casos más

¹³ Ver Pérez et al., 2001.

¹⁴ Los primeros espacios geográficos que conforman el territorio nacional de Bolivia se denominan Departamentos.

¹⁵ Se debe descartar que este fenómeno haya obedecido simplemente a los cambios poblacionales ocurridos en el país en las últimas décadas, es decir, que una gran cantidad de cultivos se hayan concentrado en el departamento de Santa Cruz a razón de su crecimiento poblacional. Aceptar este único argumento como razón para el desplazamiento de varios cultivos que antes se concentraban en el departamento de La Paz (y en otros andinos), equivale también a aceptar que la población de estos últimos ha disminuido en términos absolutos.

notables son los de las frutas y de la mayoría de las hortalizas, que ahora mayormente se concentran en la zona andina del departamento de Santa Cruz (valles abiertos y relativamente planos y extensos), donde la adopción de tecnología es más factible y, por tanto, las posibilidades de una mejora de rendimientos.

Empero, el desplazamiento ha sido sólo de los cultivos y no de los productores; han sido fundamentalmente los productores de las nuevas zonas los que encararon el incremento de la producción inmigrante. En cambio, los productores de los cultivos desplazados en las zonas originarias tuvieron que optar por abandonarlas o permanecer en ellas adoptando alguna de las estrategias ya señaladas anteriormente, pero en condiciones socioeconómicas peores en comparación con las que tenían antes. Y es precisamente a través de estos productores que tuvieron que quedarse en sus zonas, que los diagnósticos oficiales establecen las condiciones de pobreza (en sus diversos grados) del sector campesino andino, puesto que aún son numerosos.

Como ya se mencionó, otra previsión teórica de las políticas de apertura y liberalización comercial es la desaparición paulatina de los productores del sector agrícola que utilizan intensivamente fuerza de trabajo; al mismo tiempo, debería presentarse una reducción de la demanda de la fuerza de trabajo auto empleada y “...disminuir probablemente también la oferta de mano de obra temporal asalariada” (Dirven, 1997: 56).

Lamentablemente, no existe la suficiente información oficial como para encarar un análisis relativamente profundo acerca de este fenómeno en la agricultura campesina de la región andina, pues en este caso la “desaparición” de productores alude principalmente a su emigración definitiva, la cual (especialmente en ciertas zonas de la región andina) existe desde antes de la vigencia de la apertura y liberalización comercial¹⁶, por lo que se hace difícil discernir las causas de este fenómeno en los últimos años.

A pesar de estas dudas, a continuación se presenta algunos hallazgos respecto al tema, tomando como base la información de los tres últimos censos nacionales (1976, 1991 y 2001).

En términos globales, la población rural andina prácticamente se ha estancado entre 1976 y 1991. De acuerdo a la información conexas a los Censos, esta situación ha sido el reflejo de una alta emigración definitiva antes que de otros factores que determinan la tasa global de crecimiento de la población (fecundidad, mortalidad infantil, etc.). No obstante, este hecho no puede ser atribuido a las políticas de apertura y liberalización (por lo menos no plenamente), porque se escenificó en un período que cubre unos pocos años iniciales de vigencia de esas políticas. En cambio, la recuperación del crecimiento de esa población que se verificó en el período 1992-2001 supone una afrenta a las previsiones liberalizadoras de la desaparición de los productores campesinos, por cuanto se verifica en el período de auge del modelo¹⁷. Se inscribe en esta línea especialmente el relativo crecimiento de esta población precisamente en aquellos departamentos

¹⁶ Casanovas (1981), por ejemplo, establece que los flujos migratorios campo-ciudad en la región andina comenzaron a cobrar importancia desde mediados de la década de sesenta y que se agudizaron particularmente en el período 1971-1976.

¹⁷ Para emitir apreciaciones categóricas respecto a los cambios poblacionales ínter censales, habría que establecer la magnitud que corresponde a las inmigraciones en el crecimiento poblacional de las áreas urbanas, y determinar al mismo tiempo la magnitud de las emigraciones en las tasas de crecimiento de las áreas rurales.

en los que la producción fue afectada por las políticas liberalizadoras. Se trata de aquellos departamentos donde la diversificación productiva es prácticamente imposible por razones físicas (altura sobre el nivel del mar, clima, etc.) y donde históricamente se ha asentado gran parte de los agricultores campesinos andinos. Es que si bien esas restricciones estructurales han determinado que estas zonas fueran las primeras en ser afectadas por las políticas liberalizadoras –profundizando sus condiciones de pobreza–, estas mismas condiciones no han permitido que los productores puedan haber optado por la emigración definitiva, ya que esta opción supone también una inversión, que está fuera del alcance de la mayoría de estos productores.

3. Conclusiones

Ya nadie niega en el país que la aplicación de las políticas liberalizadoras ha determinado un empeoramiento de las condiciones de pobreza del sector rural y particularmente de los campesinos de la región andina. Esta visión está presente indistintamente en los gobiernos nacionales, en la cooperación internacional e inclusive en las ONGs nacionales y extranjeras. Lo extraño, sin embargo, es que a pesar de este convencimiento, todos estos actores no disponen de un referente analítico –por lo menos no es público– que describa y explique los mecanismos, los alcances y los procesos que han condicionado –y siguen haciéndolo– la situación a la que ha llegado la agricultura campesina de la región andina. En otras palabras, esta visión se basa en los efectos y no en las causas, por lo que reduce la problemática a un enfoque social que privilegia la atención sobre los indicadores de pobreza (falta de condiciones de salud y educación fundamentalmente) antes que a los elementos que originan esos indicadores (falta de o precariedad del empleo e insuficiencia de ingresos que en el caso del agro está íntimamente vinculado a la producción agrícola).

El asunto no sería importante si esta visión no se tradujera al mismo tiempo en políticas públicas, en programas y en proyectos concretos que obviamente privilegian la dimensión social (acceso a servicios básicos) y relegan la atención del desarrollo económico productivo del sector rural y campesino¹⁸. Esta constatación hace impostergable la adopción de una visión que apunte a la búsqueda de las causas de la actual crisis de la agricultura campesina andina. La importancia de esta búsqueda no sólo tiene que ver con la necesidad de reconocer los efectos de la vigencia de la apertura y liberalización comercial en dicha crisis, sino de identificar los elementos que determinan esos efectos. Es sólo a través del desentrañamiento de estos elementos que se podrá identificar las políticas públicas más indicadas para hacer frente a la crisis. En perspectiva, esta importancia y urgencia se acentúa ante la inminencia de una mayor apertura comercial a través de la concreción de compromisos de los acuerdos de integración internacionales de los que Bolivia es signataria y en los que particularmente la agricultura campesina aparece como la más expuesta e indemne.

Es bajo esta convicción que este trabajo ha intentado avanzar en el conocimiento de los mecanismos, los alcances y los procesos que han condicionado la crisis de la agricultura campesina de la región andina en el marco de la vigencia de las políticas de liberalización

¹⁸ Las políticas públicas agropecuarias (particularmente las que se dirigen a los campesinos) que supuestamente están destinadas a apoyarlos en tanto productor quedan como simples enunciados por los escasos recursos que se destinan a ellas, y más bien los programas sociales como la recientemente aprobada Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) disponen de cuantiosos recursos.

comercial. En este sentido, los hallazgos expuestos pueden dar pie a las siguientes reflexiones, a modo de conclusiones más específicas.

En primer lugar, el modelo de “libre mercado”, a través de la apertura y liberalización comercial hasta fines de la década de los noventa, ha determinado cambios importantes en la producción, el consumo, el empleo y los ingresos económicos del sector campesino andino. Sobre la base de un casi estancamiento de los precios reales de sus productos, asociado a un incremento creciente de las importaciones competitivas o sustitutivas durante las dos últimas décadas, los designios de este modelo se están cumpliendo lenta pero inexorablemente en la agricultura campesina andina. Sin embargo, estos cambios no han sido homogéneos para el conjunto del sector, al contrario, algunos pequeños estratos de productores han podido enfrentar la apertura y liberalización a través de la diversificación productiva y/o de algunas mejoras tecnológicas, empero la mayoría, especialmente la que está asentada en las zonas tradicionales de la región andina, tiene que vivir esa política sin poder enfrentarla porque prácticamente no tienen posibilidad de adoptar otras opciones, ni siquiera la emigración definitiva. No obstante, aún dentro de este estrato se manifiestan variantes que obedecen a causas específicas según zonas agroecológicas. Así, se puede identificar casos que además han adoptado y/o agudizado estrategias de diversificación y/o complementación espacial con los centros urbanos o, en menor medida, con las tierras bajas¹⁹, y existen otros casos de “proletarización rural” en sus mismas zonas, como complemento a actividades agrícolas tradicionales notablemente disminuidas.

Ni siquiera la lenta recuperación de la producción nacional ocurrida desde comienzos de la presente década ha supuesto una modificación y menos una reversión de esos cambios ocurridos en la agricultura campesina. En efecto, de acuerdo a las tendencias, lo máximo que podrá lograrse con esa eventual continuidad de la recuperación productiva es una mayor diferenciación socioeconómica de los productores, debido a que unos pocos estratos se concentrarán en la producción de los productos más rentables, mientras que la mayoría se quedará produciendo también una disminuida variedad de sus productos.

En segundo lugar, el desmantelamiento del aparato productivo agrícola de las zonas tradicionales de la región andina es una realidad en el marco de la vigencia de la liberalización comercial, el cual, en las actuales perspectivas de mantenimiento de esa política, se torna irreversible, con todas las consecuencias sociales y económicas para la agricultura campesina. Desde una perspectiva nacional este desmantelamiento apresurado e irrestricto, sin más criterio que una adscripción incondicional a una política de dudosa y limitada aplicación internacional, ha determinado que el país se sitúe en una posición de dependencia alimenticia muy riesgosa, pues la reposición de una capacidad productiva construida en siglos no será posible cuando alguna crisis internacional limite la provisión de productos que circunstancialmente están desplazando a los campesinos. Adicionalmente se debe señalar que ni siquiera los productos andinos que hoy se muestran con cierto margen de competitividad son sostenibles, ya que las prácticas tecnológicas introducidas en estos cultivos en estos últimos años –particularmente el uso de agroquímicos– presagian más bien crisis productivas en un plazo no necesariamente largo.

¹⁹ Se trata de una ocupación simultánea de dos espacios (el rural y el urbano) a través de una división de la familia. La parte que se queda en el campo provee alimentos a la parte que está en la ciudad y ésta genera ingresos monetarios tanto para su subsistencia como para enviarlos a la parte familiar que permanece en el campo.

Por último, haciendo una relación entre los precios reales relativamente estancados y la presunción de sus costos crecientes por la dependencia de insumos y herramientas importadas, se puede concluir que la sobrevivencia de los productores campesinos en el marco de la apertura y liberalización comercial, en gran medida se ha logrado a costa de una auto explotación creciente de su fuerza de trabajo. Esto es más evidente para los productores ubicados en zonas tradicionales de bajos rendimientos, pero muy probablemente la situación no es mucho mejor para los productores de zonas de mejores rendimientos. Por eso, la permanencia de los campesinos en la producción no necesariamente es un indicador de competitividad.

Bibliografía

- Casanovas, Roberto 1981 *Migración Interna en Bolivia (Origen, magnitud y principales Características)* Proyecto Migraciones y Empleo Rural y Urbano (OIT/FNUAP), (Mimeo).
- Dirven, Martine 1997 *El Empleo Agrícola en América Latina y el Caribe: Pasado Reciente y Perspectivas*. Serie Desarrollo Productivo N° 43, (Santiago: CEPAL/Naciones Unidas).
- Guzmán, Alvaro y Montenegro, Diego 2000 “Inversión y Productividad en el Sector Agrícola–Agroindustrial Boliviano, Caso de la Agricultura Comercial, Período 1995-1998” en Jemio y Antelo *Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia. Sus Impactos sobre Inversión Crecimiento y Equidad*. (La Paz: CEPAL/UCB).
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS) 1991 *Estadísticas agropecuarias 1984-98*. (La Paz: INE)
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS) *Estadísticas de comercio exterior*. (www.ine.gov.bo)
- INE/MDSP/COSUDE 1999 *Atlas Estadístico de Municipios*. (La Paz: INE/MDSP/COSUDE)
- MACA (Oficina de Estudios Económicos y Estadísticos) 1976 *Estadísticas agropecuarias 196 – 1975* (La Paz: Mimeo).
- MACA (Subsecretaría de Desarrollo Agropecuario, Dirección Nacional de Información y Estadística Sectorial) 1990 *Estadísticas Agropecuarias 1980–1990* (La Paz: Mimeo).
- MAGDR (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural) 2001 *Diagnóstico Nacional Agropecuario* (La Paz: MAGDR).
- Pacheco, Pablo y Ormachea, Enrique 2000 *Campesinos, Patronos y Obreros Agrícolas*. (La Paz: CEDLA).
- Pérez, Mamerto, et al. 2001 *Escenarios Virtuales y Reales del Sector Agropecuario y Rural del Altiplano Boliviano* (La Paz: CEDLA/KIT).
- Prudencio, Julio 1991 *Políticas Agrarias y Seguridad Alimentaria en Bolivia* (La Paz: CEP/UNITAS)
- Zommers, Annelies 1998 “Estrategias campesinas: algunas consideraciones teóricas y conceptuales”, en *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia* (La Paz: KIT/CEDLA (Holanda)/ CID).