



Un análisis de la soya en Bolivia

No todo grano que brilla es oro



Queda fuera de dudas el espectacular desarrollo del complejo sojero boliviano en el relativo corto plazo de una década, en cuanto a producción y exportación especialmente. Tampoco caben dudas sobre la enorme contribución privada a este desarrollo, promovida por la vigencia de las políticas de “libre mercado”, escenario principal del desarrollo del complejo sojero. No obstante, este logro no puede ser entendido aislado de los esfuerzos estatales que a través de sucesivos gobiernos hizo de la “marcha al oriente” una causa nacional luego de la Revolución Nacional de 1952, promoviendo la agricultura empresarial en las Tierras Bajas del país, en particular en el departamento de Santa Cruz. Si bien esas políticas no promovieron específicamente el cultivo de la soya en esos años, las condiciones que afianzaron las bases productivas (distribución de tierras fiscales, infraestructura, y asistencia técnica y financiera) sirvieron también para que los productores del grano las aprovecharan luego del fracaso de la agricultura del algodón, a mediados de la década de los años setenta. Asimismo, la base interna de la competitividad del complejo sojero boliviano es, sin duda, el precio bajo de la tierra en comparación con el que prevalece en los demás países productores de la región sudamericana, fundado en la amplia disponibilidad de este recurso en el departamento de Santa Cruz y —desde la perspectiva de no pocos sectores productivos empresariales— en el del Beni. A esta condición se suman un régimen de impuestos que, también comparativamente, es el más bajo entre todos los países sojeros; los bajos costos de la fuerza de trabajo y una flexibilidad institucional y normativa de facto en los aspectos que conciernen al control ambiental.

Tampoco es posible aislar de este

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

Por último, las circunstancias externas fueron también muy importantes para el desarrollo del cultivo, el procesamiento y la exportación de la soya en Bolivia. En efecto, por una parte, el arranque del cultivo de la soya en escala industrial ocurrió a fines de la década de los años setenta, cuando se generó una crisis de la oferta mundial de ese producto (que hasta ese entonces había estado concentrada en Estados Unidos). Por otra parte, tampoco se puede ignorar que el boom sojero en Bolivia ocurrió cuando se desató el crecimiento sostenido de la demanda mundial de ese producto, como consecuencia de las políticas de liberalización comercial que fue imponiendo el “Consenso de Washington” a partir de 1990. Asimismo, la vecindad de Bolivia con los países productores de la talla de Brasil y Argentina, sin duda, fue muy importante para el impulso del cultivo y del procesamiento de la soya en el país, ya que ese hecho no sólo facilitó la presencia misma de productores de esas nacionalidades (en especial brasileños), que la historia los registra ya a fines de la década de los años ochenta, sino la transferencia de las tecnologías productivas del cultivo de la soya experimentadas en esos países (en especial, en Argentina).

Los extranjeros en la producción

La “extranjerización” del complejo sojero boliviano es un hecho innegable. Aun aceptando que los

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

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

no, y a sus repercusiones en otros ámbitos del desenvolvimiento del país. Así, desde el punto de vista político y social, el fenómeno más importante es el de la concentración del acceso a la tierra que conlleva ese proceso, ya sea en términos de propiedad, de alquiler u otras modalidades.

Si bien este fenómeno es común a todos los países sudamericanos productores de soya, la diferencia en el caso de Bolivia (y de Paraguay) es que se lleva a cabo con el protagonismo de productores extranjeros. Además, no sólo se expresa en la disponibilidad de extensos predios continuos, sino en la relativa mínima cantidad de estos grandes productores, algunos de los cuales son las corporaciones agroindustriales más importantes y poderosas de Argentina y Brasil. Considerando la superficie actualmente cultivada por ellos y las necesidades de reservas de tierra por razones de descanso y de futuras

ampliaciones, se puede estimar que la disponibilidad neta en manos de este pequeño grupo de productores tranquilamente puede duplicar su actual superficie cultivada; esto es, controlarían cerca a la cuarta parte del total de tierras agrícolas que existe en el departamento de Santa Cruz, según datos del Plan de Uso de Suelos (PLUS). Este hecho, más las recurrentes denuncias sobre el mantenimiento de grandes propiedades sin mayor utilización, determinan fuertes restricciones de acceso a tierra y territorio para campesinos, pequeños productores y comunidades indígenas.

Desde el punto de vista productivo, alimentario y ambiental, la consecuencia más importante de la “extranjerización” del cultivo de la soya en Bolivia es el monocultivo, ya que los productores extranjeros detentan la superficie mayor de sembradíos, aunque ciertamente no se lo puede atribuir exclusivamente a ellos. El monocultivo se



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

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

El papel de los “pequeños” productores Los “pequeños” productores cuantitativamente son muy importantes en el complejo sojero boliviano, y éste también es un rasgo que comparte con los demás países sudamericanos, aunque en el caso boliviano la incursión de este tipo de productores es relativamente reciente, casi en las post-rimerías del auge a mediados de la década de los noventa. Al mismo tiempo, la presencia de estos productores refleja una particularidad y es que su cantidad no tiende a la disminución como en el resto de países productores de la región; al contrario, es probable incluso que se vaya incrementando en los próximos años, si es que determinadas políticas públicas no se modifican. En efecto, existen suficientes evidencias en sentido de que esta particularidad del complejo sojero

boliviano tiene que ver con la vigencia de las políticas de “libre comercio”, las cuales han contribuido a desincentivar la producción tradicional campesina en las zonas de producción de la soya al permitir el indiscriminado ingreso de productos competitivos de su producción, generando de esta manera las condiciones para un tránsito al cultivo del grano.

No obstante, de acuerdo a la información disponible, a pesar de su importancia cuantitativa y de las tendencias que lo caracterizan, el estrato de los “pequeños” productores tiene una importancia menor en la superficie cultivada y en la producción misma. Es más,

su participación en los beneficios globales del subsector agrícola del complejo sojero incluso es proporcionalmente menor a su participación en la superficie cultivada. Efectivamente, si bien la incursión de los “pequeños” productores en la soya resulta una mejor opción frente a sus plantaciones tradicionales, no necesariamente supone beneficios económicos regulares ni mucho menos expectables. Al contrario, sus condiciones de producción absolutamente adversas en cuanto a tecnología; acceso a servicios de asistencia técnica y de financiamiento, por lo menos similares a los demás productores; acceso a maquinaria y escala de





su producción, se expresan usualmente en beneficios exiguos. De ahí que el “pequeño” productor común no es “especializado” en la producción de soya en el sentido de dedicar todo su predio a ese cultivo, es decir, “no vive de la soya” y debe buscar ingresos complementarios con la venta de su fuerza de trabajo, incluso eventualmente para los “medianos” y “grandes” productores, además de mantener algunos cultivos tradicionales. No obstante, las consecuencias mayores de esta permanencia “forzada” en el rubro de la soya podrían expresarse en un corto plazo en la depredación de sus mismos predios, ya que otros mecanismos de su “competitividad” son la presión sobre sus tierras, el uso desmedido de agroquímicos, el desbosque de sus reservas territoriales y hasta la adopción de la SGM. Por último, el excedente económico producido por los “pequeños” productores, más la exacción a la naturaleza que se hace a través de ellos, son transferidos a los otros actores y secto-

res del complejo sojero mediante los altos costos en que incurren y los bajos precios que reciben por su producción.

El aporte del Estado

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

titivo del cultivo del grano.

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

realizadas por el complejo sojero. Finalmente, el aporte de este complejo en impuestos, por lo menos por parte del subsector agrícola, ha sido insignificante a lo largo de toda la historia de su desarrollo, según información oficial.

Inequidad en la distribución

Los indudables beneficios económicos que genera el complejo sojero para sus actores tienen un patrón de distribución regresivo, de acuerdo a las estimaciones realizadas en este estudio con base en información pública del gremio empresarial sojero. Por lo menos en lo que concierne al subsector agrícola, donde concurre la mayor parte de los actores, la distribución de los beneficios tiende a la concentración en muy pocos productores (fundamentalmente los “grandes” que a su vez son casi exclusivamente extranjeros) y donde obviamente los “pequeños” (los más numerosos) son los menos favorecidos.

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

dejando después de su paso no muchas mejores condiciones socioeconómicas en las poblaciones locales.

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

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

Por último, al margen de consideraciones sociales, comparando las magnitudes de empleo del complejo sojero boliviano con las de los grandes productores del Mercosur (básicamente Argentina y Brasil), se llega a la conclusión de que la actividad sojera en esos países no basa su competitividad en el empleo intensivo de fuerza de trabajo; al contrario, particularmente Ar-

gentina, que tiene una alta competitividad, mantiene índices de empleo de fuerza de trabajo bajos y con tendencias a una mayor disminución, y se caracteriza al mismo tiempo por una alta productividad de ese factor.

Contexto externo favorable

El escenario internacional en el que se desenvuelve el complejo sojero boliviano es altamente favorable en la medida en que las concesiones arancelarias vigentes en el mercado de la CAN se mantengan, a pesar de los resquebrajamientos que algunos países de este bloque (incluyendo Bolivia) han causado a este acuerdo, a través de la aprobación de concesiones a terceros países. No obstante, las perspectivas de mantenimiento de esas condiciones son remotas, pues al margen de las amenazas ciertas que suponen las negociaciones avanzadas del denominado TLC Andino y de las que muy probablemente también se reanudarán entre la CAN y el Mercosur, existe una serie de acuerdos comerciales de diversa amplitud y profundidad liberalizadora entre los países miembros de la ALADI y de otros esquemas comerciales. Estos acuerdos prevén calendarios de liberalización plena y para un universo amplio de productos que involucran a los países de la CAN y a los grandes países productores sojeros de la región, por lo que las perspectivas de una apertura comercial —en un relativo corto plazo— que elimine las actuales ventajas arancelarias que aprovecha el complejo sojero boliviano, son inminentes ●



ANALISIS (2015). Economía y Política Agraria, Pobreza e (in)seguridad alimentaria.
ISBN: 1999-6233 Edición 3(4): 2013-2015, 80 pp.

Editor en Jefe: Juan Carlos Torrico Albino PHD.

Tel. +591-77738825,
+591-2-2902409

Casilla Postal Nr. 78 –
La Paz, Bolivia

www.ibepa.org
info@ibepa.org



IBEPA
Instituto Boliviano de
Economía y Política Agraria
