

Capítulo 3

El papel de la agricultura campesina e indígena para la seguridad y soberanía alimentaria

Luego de la caracterización de los principales cambios y dinámicas que afectan a la agricultura campesina, en esta sección vamos a centrar nuestra atención en el papel que tienen los campesinos e indígenas para contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria. Para ello vamos a examinar a los pequeños productores en una doble dimensión, en calidad de productores agropecuarios y, a la vez, de consumidores de alimentos. Al igual que en otras secciones de este trabajo, la información primaria proviene de los cinco estudios de caso y la encuesta que recoge información de 247 hogares campesinos sobre la situación de seguridad alimentaria, indicadores de consumo y acceso a ingresos y a alimentos.

El solo plantear cuál es el papel de las familias campesinas para la seguridad y soberanía alimentaria puede resultar algo ocioso cuando la idea predominante ha sido que –sin lugar a dudas– ellos juegan un rol clave al producir una parte importante de los alimentos consumidos, que las técnicas que emplean no dañan el medio ambiente y, además, que la producción campesina beneficia a la mayoría de la población rural. Esto resulta más creíble cuando se utiliza el término de ‘agricultura familiar’ que, a diferencia de ‘agricultura campesina’, incluye unidades productivas que, aunque son a pequeña escala y operadas por unidades familiares, ante todo son de tipo capitalista. Así, el concepto de “agricultura familiar” justifica afirmaciones tales como que este sector productivo aun provee la mayor parte de los alimentos consumidos. Sin embargo, tal como hemos expuesto en el anterior capítulo, una mirada más detallada de cómo está compuesta la producción familiar nos anima a concluir que los campesinos más bien tienen una participación cada vez menor en la provisión de alimentos para el mercado interno y

externo. No es casual que, en la práctica, las políticas agrarias, subvenciones y otras facilidades que otorga el Estado para garantizar la seguridad alimentaria de los bolivianos están dirigidas a fortalecer el sector agroindustrial, sin importar mucho la contradicción que ello conlleva con los postulados y discursos pro-campesinistas de soberanía alimentaria, producción agroecológica o economía comunitaria.

1. El nuevo contexto político-económico

El reciente retorno del Estado en varios países de Latinoamérica (2000-2010), considerado por muchos como los primeros pasos postneoliberales, trajo consigo visiones de desarrollo más proclives a promover la economía de los sectores populares subalternos. Mucha tinta corrió en muy corto tiempo sobre las nuevas visiones civilizatorias que supuestamente estarían gestándose, casi todas inspiradas en las formas y modos de vida de campesinos e indígenas que tendrían potencial para instaurar economías comunitarias alternativas al capitalismo. El término “Vivir Bien”, se hizo muy popular a pesar de su conceptualización ambigua e imprecisa y fue utilizado ampliamente para la adopción de varios principios constitucionales. “Madre Tierra” es otro concepto igualmente popular que enarbola planteamientos anticapitalistas, otorgando derechos a la naturaleza para contrarrestar los efectos negativos (sobre todo de tipo ambiental) del modelo desarrollista dominante. Ambos términos tienen en común su relación estrecha con la agricultura y sociedad campesina e indígena, con las cualidades atribuidas a la misma en el sentido de que no está orientada hacia la acumulación ilimitada ni depreda los recursos naturales al ritmo que lo hace la sociedad capitalista.

Aunque no está libre de críticas, el gobierno de Evo Morales desafió y confrontó la creencia neoliberal de que los subsidios estatales no eran deseables porque causan ineficiencia y distorsiones económicas, además de corrupción en el manejo de los recursos públicos y, por supuesto, incrementos innecesarios en el gasto público. Varios programas productivos fueron implementados desde 2006

para que los pequeños productores tuvieran mejor acceso al crédito, seguro agrícola, a los servicios agropecuarios, riego, fertilizantes, semillas seleccionadas y otros. Esto ocurrió también en un contexto favorable de crecimiento sostenido de los precios internacionales de materias primas y petróleo, que en nuestro caso se tradujo en mayores ingresos públicos por la exportación del gas¹.

Es difícil señalar cual hubiese sido el desenlace de estos esfuerzos iniciales ya que hacia finales de 2010 e inicios de 2011 la política agropecuaria cambió de rumbo ante los conflictos económicos y sociales acaecidos frente a la medida gubernamental –conocida como el “gasolinazo” de 2010– de incrementar el precio interno de los combustibles. En mucho, la medida estaba orientada a reducir el gasto público en subvenciones al precio del diésel que beneficiaba mayormente al sector agrícola mecanizado del oriente. Dado que Bolivia depende de importaciones de diésel, la subida del precio internacional de petróleo había afectado seriamente al presupuesto público. El anuncio de la subida de los precios de los combustibles desató una ola masiva de protestas que no duró más de cuarenta y ocho horas pero fue suficiente para que el gobierno anunciara la anulación de las medidas que había adoptado cinco días atrás. Este evento tuvo repercusiones hasta entonces invisibles en cuanto a la cuestión de inseguridad alimentaria: inmediatamente se produjo escasez, especulación y elevación de los precios de alimentos. Si algo desató la protesta social fue el efecto inmediato e inevitable de la disposición gubernamental sobre los precios de alimentos. De forma paralela, el sector empresarial del oriente exhibió su indudable capacidad de control del mercado interno de alimentos al paralizar las cadenas de suministro con el objetivo político de que la

1 El año 2005 la renta petrolera por concepto de actividades de exploración y explotación alcanzaba la suma de 685 millones de dólares americanos. Los cambios legales introducidos por el gobierno de Evo Morales para aumentar la participación estatal y la elevación de los precios internacionales permitieron generar una renta de 1.472 millones al año siguiente (2006) y el 2010 los ingresos por este concepto alcanzaron 2.092 millones de dólares americanos. Es significa un crecimiento de 205 por ciento o, lo que es lo mismo, se triplicó en cinco años (Chávez 2013).

población se vuelque a las calles, las medidas de reducción del subsidio al diésel se anulen y así mantener los privilegios económicos del sector.

La Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) fue una de una veintena de empresas públicas que se creó durante los primeros años del gobierno de Morales con el objetivo de promover la producción, transformación, comercialización y estabilización de los precios de alimentos. Luego de los sucesos de 2011, sus operaciones se centraron todavía más en el agro del departamento de Santa Cruz, llegando a ejecutar en esta región hasta el 87 por ciento de su presupuesto (Córdova y Jansen 2013). Esto no necesariamente implica una transferencia directa de fondos al sector agroindustrial dado que la inversión pública de EMAPA estuvo dirigida a productores de las zonas de colonización (Cuatro Cañadas, Yapacaní, Mineros, San Pedro, San Julián y otros). Sin embargo, dado su condición de pequeños productores acoplados de forma subordinada a la lógica de producción sojera y oleaginosas, el apoyo estatal acabó siendo una apuesta pragmática para reforzar el modelo del agronegocio cruceño a fin de garantizar la seguridad y soberanía alimentaria del país.

De esta manera, los proyectos iniciales de promover las lógicas y técnicas (compatibles con el medio ambiente) de producción campesina y comunitaria fueron diferidos y posiblemente abandonados de forma definitiva. Esto significa que el retorno del Estado hacia el sector agropecuario tiene sus propias características y complejidades. Por un lado, la incursión explícita del Estado a partir del año 2006 en la producción de alimentos refleja una ruptura innegable con la lógica neoliberal de no otorgar subvenciones² y de no interferir en los precios de mercado para que la regulación más bien esté sujeta a las leyes del libre mercado. A partir de 2006, el Estado no

2 Paradójicamente, las premisas de libre mercado de no intervención ni subvención convivieron en la práctica con permanentes transferencias de fondos públicos a sectores empresariales vinculados al poder político. Un caso concreto es el precio subvencionado del diésel que principalmente sirve para abaratar los costos de producción para el agro mecanizado desde el año 1997.

solo invierte más en la agropecuaria sino que implanta progresivamente mecanismos de regulación de precios y cupos de exportación de alimentos. Asimismo el Estado se constituye en un aliado promotor del modelo agroindustrial que principalmente produce materias primas para la exportación. En otras palabras, la política vigente no tiene coherencia con los planteamientos de soberanía alimentaria en base a la producción tradicional de los campesinos e indígenas y en base a la promoción de productores a pequeña escala. Finalmente, las políticas públicas favorables a la agro empresa (caminos, electrificación, saneamiento de tierras, condescendencia con el uso de transgénicos) generan relaciones y alianzas políticas que refuerzan más la dependencia alimentaria de los bolivianos de la producción agroindustrial, en desmedro del sector campesino e indígena.

1.1. El contexto global de la crisis alimentaria

El éxito del modelo agroexportador cruceño tiene estrecha relación con el *boom* internacional de producción de materias primas agrícolas (Pérez 2007, Colque 2014). Esto significa que el reciente desarrollo del agro boliviano está conectado al crecimiento de la demanda global por alimentos y materias primas agrícolas. En el caso boliviano se trata del crecimiento del clúster agroindustrial de soya y otras oleaginosas que se exportan mayormente en calidad de productos no procesados o semi-procesados pero no como alimentos procesados o industrializados. El precio internacional de la soya es cada vez más atractivo desde hace varios años ante el crecimiento de la demanda global, el auge de la economía de países emergentes como China y los usos alternativos que tienen los productos agrícolas en calidad de biocombustibles o alimentos para la industria de producción de carnes y derivados. Todo esto también es conocido en algunos debates como el consenso de los *commodities* (Svampa 2013, Katz 2008).

Dependiendo de los precios volátiles de materias primas, esta dinámica extractivista no es nueva para América Latina pero acentúa la dependencia de la extracción y exportación de materias primas que abarcan tanto recursos no renovables (minería, hidrocarburos)

como aquellos considerados renovables (extractivismo agrario y forestal). Pero fundamentalmente se trata de procesos económicos liderados por capitales transnacionales e inversiones orientadas a controlar la renta extractivista antes que procesos de transformación productiva o la industrialización de esas materias primas. Las inversiones en compras de tierras se centran en expandir los cultivos ‘promisorios’ como caña de azúcar, palma aceitera, maíz y soya. También las empresas transnacionales controlan decisivamente los procesos de acopio y transporte.

Es evidente que el extractivismo no afecta ni beneficia por igual a todos los países de la región (Veltmeyer 2015). Brasil es uno de los productores de soya y biocombustibles más importantes del mundo con aspiraciones de constituirse en el nuevo polo hegemónico en el Sur, seguido muy de cerca por Argentina. Por tanto, su relación con los vecinos pobres como Bolivia tiene connotaciones propias. En términos de la economía agroindustrial, los gigantes vecinos tienen una influencia muy importante sobre el curso del negocio sojero y las políticas públicas agropecuarias que el Estado boliviano adopta con asistencia técnica de Brasil (Córdova y Jansen 2013). Esto no necesariamente implica que Brasil sea el principal importador de nuestras materias primas agrícolas debido a que el tamaño del agro boliviano es marginal en comparación con las operaciones que tiene el sector agroindustrial brasileiro. Bolivia es receptora de capital, tecnología y conocimiento que desarrollan los países vecinos para la expansión del agronegocio. En estas circunstancias las lógicas económicas que se imponen más bien tienen el propósito de expandir inversiones y operaciones de capital transnacional hacia nuevos territorios y sectores económicos a fin de mercantilizar más tierras y recursos naturales.

1.2. Dependencia alimentaria del comercio exterior

Uno de los argumentos que sigue siendo utilizado en la discusión de políticas de seguridad alimentaria de parte de los gremios de empresarios es que el comercio exterior de alimentos –libre de restricciones– garantizará un mayor nivel de acceso y disponibilidad

de alimentos para la población boliviana. El argumento es que una mayor especialización en la producción genera mejores oportunidades económicas en el mercado internacional, por tanto asegura un mayor nivel de ingresos para la economía interna y mayores posibilidades de acceso al conjunto de alimentos que se requiere. Esta proposición fue proclamada por sus defensores bajo el slogan de “exportar o morir” para presionar a los distintos gobiernos a liberalizar el comercio internacional en el sector agropecuario. Precisamente, uno de los resultados de esta política es el *boom* del sector sojero y de oleaginosas, la llegada de capitales transnacionales al sector y la consecuente implantación del modelo agroextractivista.

Varios autores explican que las exportaciones funcionan como salvavidas, pero con limitaciones y bajo ciertas circunstancias (Chang 2009). En efecto, una mayor especialización en un determinado ramo aumenta la competitividad y esa ventaja diversifica las fuentes de divisas, por tanto, cualquier país tendría mayor capacidad de importar alimentos a precios más competitivos frente a los precios de los productos nacionales. Pero esta situación solo se presenta en el largo plazo cuando los países alcanzan un determinado grado de desarrollo económico, es decir con industrias propias y un sector manufacturero consolidado. Por el contrario, en países pobres como Bolivia, la dependencia de divisas generadas por la exportación de materias primas implica un alto riesgo debido a que una caída de los precios internacionales –así sea por corto tiempo– podría afectar seriamente la capacidad de importación de alimentos y provocaría cambios negativos en la nutrición particularmente de los niños, con consecuencias irreversibles. Una excepción sería que el Estado tenga muy altos niveles de reservas internacionales netas (RIN), como ocurre en Bolivia, “ahorros” que pueden ser usados en compras de alimentos, durante períodos más o menos largos. Sin embargo, estas políticas continuarán debilitando el aparato productivo de alimentos diversificados hasta su desmantelamiento.

También habría que añadir que la población más vulnerable como los campesinos e indígenas de tierras altas –excepto algunos sectores como los quinueros– no juegan papel alguno para la exportación.

Los productos tradicionales como la papa, maíz y algunos granos tienen muy baja productividad, no son atractivos para la exportación, ni existen servicios e infraestructura adecuada para acceder a precios viables al mercado exterior. La inseguridad alimentaria es mayor aún para este sector tomando en cuenta que no es el sector prioritario ni estratégico para las políticas públicas y asignación de recursos públicos que más están guiadas por la idea de potenciar ciertos rubros de exportación. Si esto continúa, obviamente se acabará minando todavía más las potencialidades productivas del sector campesino e indígena, con el consiguiente riesgo de generar problemas mucho más serios para un sector rural ya empobrecido y dependiente de las importaciones de alimentos (Prudencio 2014).

El deterioro de la agricultura campesina e indígena que es la base material de la población rural pobre se traduce en el permanente flujo migratorio campo-ciudad que además ocurre en un contexto de limitado e incipiente desarrollo de sectores económicos no agrarios. Aquí es más perceptible que el bajo o nulo desarrollo industrial del país hace casi imposible la absorción de la fuerza laboral expulsada de las zonas rurales más pobres que no pueden especializarse ni embarcarse en la economía de la exportación. Por tanto, la pobreza se reproduce en los ámbitos urbanos y se refleja en la urbanización de periferias donde el migrante apenas crea sus propias fuentes de empleo informal y precario y no tiene acceso suficiente a los servicios básicos y –en muchas situaciones y momentos– está obligado a mantener sus lazos sociales y económicos con la agricultura campesina para subvencionar parte de su alimentación. Estos temas, a pesar de la gravedad que revisten, no han sido parte importante de los debates y del análisis de las recientes políticas agropecuarias que más bien tienden a resolver inestabilidades de corto plazo pero con altos costos sociales para los grupos más vulnerables.

1.3. Políticas de mitigación y gasto social en el sector rural

El quiebre del sistema político boliviano ocurrido en 2006 (la emergencia de un gobierno hegemónico con propuestas de transformación y cambio con alto contenido social), junto al crecimiento significativo

en los ingresos públicos por la venta del gas, han permitido implementar políticas de inversión social para reducir los niveles de pobreza extrema y mitigar los efectos de las políticas de ajuste económico que fueron puestas en marcha a mediados de los años noventa. En esencia, son bonos y transferencias directas de recursos públicos a familias pobres (Renta Dignidad, Juancito Pinto, Juana Azurduy), recursos públicos para proyectos agropecuarios (riego, seguro agrícola, asociaciones de productores) e incremento en el presupuesto de los gobiernos municipales. Este mayor gasto social ha traído consigo importantes resultados en términos de mejoramiento de los índices de escolaridad, reducción de la extrema pobreza y mayor acceso a servicios de salud, entre otros.

En el sector productivo y al margen de que las mayores inversiones se concentran en Santa Cruz, existe una diversidad de programas agropecuarios orientados a mejorar la agricultura campesina e indígena. Todos apuntan en mayor o menor grado a subvencionar los servicios de extensión rural para incrementar los niveles de productividad y producción orientada al mercado. En muchos casos son programas fragmentados y sectoriales que funcionan a modo de pequeños proyectos gestionados al estilo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para potenciar algunos nichos productivos (Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, PASA; EMPODERAR-PAR, Alianzas Rurales, Desarrollo Integral con Coca (DICOCA), SUSTENTAR; Manejo de Recursos Naturales y otros). También están algunos proyectos autogestionados por organizaciones campesinas e indígenas y promovidos con recursos provenientes del Fondo Indígena para financiar nuevas iniciativas productivas, compras de insumos y generación de capital de arranque para proyectos comunitarios.

Sin embargo, este tipo de intervenciones estatales deben ser valorados con cautela debido a que conllevan varias limitaciones de carácter estructural. Una ya mencionada es, en efecto, el hecho que se trata de presupuestos comparativamente mucho menores frente a las subvenciones y apoyos que por otro lado el gobierno otorga al sector agroindustrial. Mencionemos otras.

Primero, la contradicción persistente es, por un lado, la apuesta gubernamental por potenciar el modelo productivo de agronegocio para garantizar la seguridad alimentaria y, por otro lado, los numerosos y dispersos programas productivos a pequeña escala entre los productores campesinos e indígenas para alivianar los efectos del modelo dominante. El problema de fondo es que se trata de compensaciones temporales y sin perspectivas reales de consolidar un modelo de producción de alimentos basado en la agricultura campesina e indígena. Segundo, los pequeños proyectos productivos están guiados por los nichos de mercado y por la ‘viabilidad’ de ciertos enclaves territoriales. Básicamente la demanda internacional por determinados productos define las inversiones e iniciativas productivas priorizadas, las ventajas competitivas son determinantes para la inversión pública, al igual que el enfoque empresarial de los proyectos productivos. Tercero, cada vez es más evidente que a nivel gubernamental no hay un consenso respecto al papel de los agricultores campesinos e indígenas como la base en torno a la cual construir la seguridad alimentaria nacional.

Lo que persiste –como ocurría en años anteriores a 2006– es una combinación contradictoria por un lado entre programas de apoyo al agronegocio y a los pequeños productores conectados al mismo y por otro lado programas de carácter social para la mitigación de los efectos negativos del modelo económico de carácter extractivista sobre los pequeños productores rurales que aún viven de la agricultura tradicional y de ingresos extraprediales provenientes de la economía informal.

2. Campesinos y su condición de productores primarios

La evidente inclinación del Estado (2006-2015) a favorecer la producción agroindustrial de alimentos y de materia prima agrícola de exportación –casi siempre vinculada a cultivos genéticamente modificados– menoscaba el potencial del campesino reduciéndolo a productores primarios de algunos alimentos marginales. En la práctica este sector rural no juega un rol importante en la cadena de

transformación de alimentos y su comercialización. Un caso excepcional es el sector lechero de familias campesinas que crían ganado con este propósito, transforman la leche y están conectados a las redes de distribución de alimentos lácteos y derivados. Pero la situación más común es que existen muchos campesinos dedicados a la producción primaria de cultivos tradicionales y pocos agricultores familiares a cultivos con mayor valor de mercado como la soya, quinua o coca.

2.1. Pequeños sojeros, cocaleros y agricultores de subsistencia

El caso de los pequeños productores familiares sojeros de Cuatro Cañadas evidencia que si bien es un sector rentable conectado al agronegocio, los campesinos colonizadores se limitan a vender los granos cosechados a los acopiadores e intermediarios, quienes los almacenan en silos de escala industrial, los semi-procesan y transportan al mercado externo. En el ciclo de mayor actividad agrícola, la campaña de verano, el 90 por ciento de los campesinos siembra soya mientras que durante el ciclo menor, la campaña de invierno, la mayor parte de las tierras están dedicadas a otros cultivos: 50 por ciento para sorgo, 25 por ciento para maíz y 20 por ciento a girasol (Castañón 2014). En todos los casos se trata de productos primarios que los campesinos venden en grano al sector empresarial encargado de su transformación y comercialización. Muchos son los casos de agricultura por contrato, en que las empresas proveedoras de insumos –que les otorgan créditos en especie a los pequeños productores: semillas, fertilizantes, herbicidas, maquinarias y equipos– toman control sobre toda la cosecha. Aunque el negocio sojero genera movimientos económicos muy significativos, la mayoría de estos pequeños productores tienen que dedicarse también a generar ingresos por otros medios complementarios, ya sea alquilando parte de sus tierras o empleando temporalmente su fuerza laboral en áreas urbanas de la región cruceña (Ibíd).

El sector de campesinos productores de coca tampoco escapa a este circuito reducido aunque en este caso tiene sus particularidades

dado que la hoja de coca destinada al acullico no es objeto de industrialización o procesamiento, aunque sí en el mercado ilegal, cuando se transforma en droga. El caso de Yanacachi en Los Yungas de La Paz muestra que la especialización de los campesinos cocaleros conlleva dedicación a tiempo completo desde la preparación de suelos, almácigos, transplantado, cuidados fitosanitarios y otros hasta llegar a la etapa final de secado de la hoja de coca y embolsado en taques para su venta en los almacenes de la Asociación Departamental de Productores de Coca (ADEPCOCA) (Urioste 2014). La coca que obtiene el campesino que está destinada al acullico, prácticamente no requiere ningún procesamiento posterior. Pero cuando la hoja de coca es desviada al mercado ilegal de producción de cocaína se convierte en el principal insumo o materia prima para la producción de este estupefaciente. Aunque en el país ha habido y todavía existen intentos de parte del Estado de industrialización de la hoja de coca para combatir su uso ilegal y crear un mercado alternativo de productos alimenticios y medicinales en base de este arbusto, estos esfuerzos no han prosperado ni alcanzado niveles expectables. Esto muestra que no toda la producción campesina es ni tiene que ser objeto de procesamiento o industrialización para ser rentable.

Para cerrar los ejemplos, tomemos el caso de Villa Serrano en los valles de Chuquisaca que podría resultar representativo de los agricultores campesinos orientados a la diversificación de su producción agropecuaria. Aún mantienen técnicas de rotación y diversificación de cultivos para obtener una variedad de alimentos, pero además el maní o el ají que se produce en la zona puede fácilmente intercambiarse por otros productos tradicionales como la papa, maíz o trigo que se produce en otras comunidades aledañas (Jaldín 2014). No todo lo producido es destinado al autoconsumo sino que son cultivos que se tranzan en mercados locales o regionales entre campesinos y población urbana cuya alimentación en algún grado depende de ciertos productos de origen campesino. Dato que el procesamiento o la transformación no son necesarios, este tipo de productos que están destinados mayormente al consumidor final.

2.2. Los obstáculos para el procesamiento de alimentos

¿Por qué la producción campesina está circunscrita al sector primario? Es importante señalar que esta no es una situación nueva sino histórica al menos desde la época de la Reforma Agraria de 1953. El procesamiento de alimentos se puede asociar a un campo limitado de prácticas tradicionales como el deshidratado de la papa (chuño, tunta) y otros tubérculos, secado de carne ovina, bovina y de camélidos, usos múltiples del maíz incluyendo producción de chicha o de forrajes cuyo fin es la crianza de ganado. Lo que sí ha cambiado de forma muy notoria es la presencia creciente de alimentos procesados por la agroindustria del oriente en la canasta alimentaria de los consumidores finales, incluyendo la canasta alimentaria campesina. Estos productos provienen del sector agroindustrial y también llegan vía importaciones de alimentos (legal o ilegal) desde países con mayor tradición como productores de alimentos procesados, enlatados y frescos como Perú, Chile y Brasil. En consecuencia, lo que destaca con mayor fuerza es la relación muy estrecha entre el campesinado y la producción primaria con participación marginal en el mercado nacional de alimentos.

Ingresar en el terreno de la transformación de alimentos es un reto económico y técnico por demás complicado para los campesinos. Experiencias de algunos esfuerzos gubernamentales y de organizaciones no gubernamentales pueden proveer valiosa información para el análisis, aunque este trabajo no tiene ese alcance. Sin embargo, para ilustrar tomemos algunas experiencias conocidas y comunes de los últimos años.

Además de la lechería (quesos, yogures caseros, helados), un esfuerzo recurrente ha sido el procesamiento de productos cárnicos para elevar el valor agregado de la actividad pecuaria campesina. Lo usual es la venta del ganado en pie y en realidad los intermediarios son quienes proveen ganado a los mataderos de los centros urbanos, mismos que distribuyen la carne a los mercados de consumo final y al mercado intermedio de procesadores de carne. A fin de que el campesino participe en una parte significativa de esta

cadena, con el apoyo estatal y de algunas ONG se han instalado mataderos rurales, organizando tanto a ciertos grupos de campesinos para su manejo y administración como a campesinos ganaderos para que sean proveedores estables de ganado. Sin embargo, este tipo de centros de transformación no se han caracterizado por su sostenibilidad a menos que tengan algún tipo de subvención o apoyo externo. La historia más común es que los mataderos rurales son abandonados al poco tiempo de iniciado su funcionamiento debido a varios problemas técnicos, logísticos y administrativos que no se han evaluado ni estudiado cuidadosamente. También el esfuerzo de llevar el control del negocio cárnico más cerca del campesinado ha tenido otro tipo de implicaciones operativas como la necesidad de reorganizar o crear nuevos canales de comercialización para llegar hasta los consumidores finales. Como es de esperar, ello tiene más complicaciones que posibilidades de consolidación, dado que este tipo de iniciativas sigue siendo marginal o puntual.

Otra experiencia de transformación de alimentos está relacionada con el procesamiento de frutas y elaboración de alimentos envasados (mermeladas, jugos, miel) para promocionar la economía de los campesinos de los valles interandinos. Muchos de estos productos se comercializan con el sello de productos orgánicos o ecológicos sin aditivos, conservantes y químicos que no son recomendables para la nutrición adecuada. Generalmente su nicho de mercado son los consumidores *gourmet* que valoran este tipo de productos y tienen mayor capacidad adquisitiva que el promedio. Esto significa que tienen una participación marginal y hasta circunstancial en el mercado. Una razón es que este tipo de iniciativas en realidad están retando y disputando el lugar que retienen algunos alimentos importados. Y dado que también es común que sean importación de contrabando, se venden a precios altamente competitivos anulando cualquier esfuerzo por incentivar la industria local y nacional. Desde luego que existen algunos casos de industrias nacionales con cuotas relevantes de participación en el mercado nacional pero no son representativas de cadenas de transformación que tengan por distintivo el estar conectados de forma directa o estrecha al pequeño productor rural.

2.3. Articulación al mercado

En suma, en líneas arriba hemos planteado que quienes se dedican a la agricultura campesina e indígena no trascienden la dinámica primaria de preparación de campos de cultivo, siembra y cosecha. Los principales productos agrícolas y pecuarios que obtienen se almacenan, venden y consumen principalmente sin que hayan sido transformados en calidad de alimentos procesados o industrializados. Como hemos ilustrado, esto no quiere decir que el procesamiento esté del todo ausente en la economía campesina sino que es una parte más bien de alcances limitados.

Sobre todo los casos de soya y coca –también se puede decir lo mismo de la quinua, pequeños cañeros y otros que no han sido parte de los estudios de caso de este trabajo– revelan que los productores primarios pueden estar articulados estrechamente al mercado, es más, pueden producir casi de forma exclusiva para el mercado y con tasas de rentabilidad por encima del promedio del sector. El procesamiento en sí no hace falta porque de lo que se trata es de suministrar materia prima al sector agroindustrial nacional o internacional. Es materia prima que no está limitada al sector productor de alimentos procesados sino que cada vez tiene más usos múltiples y flexibles en el sector industrial (biocombustibles, cosméticos, aceites industriales, estupefacientes en el caso de la coca) y producción de distintas variedades de carne a mayor escala. En otras palabras, son productos intermedios para distintos fines articulados casi siempre al sector (agro) industrial y más recientemente a las cadenas de supermercados.

Algunos productos de origen campesino, aunque no sean rentables, también circulan en circuitos reducidos de mercados locales y regionales. Ciertos tubérculos, granos, frutas y hortalizas son producidos por los campesinos para su consumo propio y los excedentes se destinan al mercado. En este caso, no hace falta que tengan la condición de materias primas para la articulación al mercado debido a que sobre todo son productos que circulan y se intercambian localmente con los consumidores finales, muchos de ellos también campesinos,

población de origen campesino y sectores empobrecidos. La articulación no está guiada por la renta que se puede obtener sino más bien por la necesidad y el interés de diversificar la canasta básica alimentaria. Esto en parte puede explicar que los cultivos con estas características no se inclinen a la especialización.

Entonces podemos señalar que la articulación de los productores primarios presenta diversidad de situaciones y hasta probablemente sean intereses divergentes. Por un lado, cuando lo que se transa en el mercado es materia prima, el patrón productivo tiende a la especialización, monocultivo y articulación subordinada a los mercados grandes (ampliados) controlados por el capital. Pero si se trata de mercados de bienes o alimentos finales, las formas de producción campesina se mantienen diversificadas, pobremente capitalizadas y sin permitir procesos de acumulación o crecimiento económico familiar. Por tanto, las dinámicas de transformación agraria si bien pueden ser más visibles con la expansión de monocultivos rentables, estos procesos no se extienden hacia toda la cadena productiva ni todos los sectores campesinos. De algún modo la línea de continuidad se mantiene en la “primarización” de la agricultura campesina e indígena que genera excedentes económicos para un sector minoritario en desmedro y deterioro de la mayoría de quienes trabajan directamente la tierra y operan en base a su fuerza de trabajo familiar.

3. Campesinos y su condición de consumidores de alimentos procesados

Según la información primaria recogida, al parecer la calidad de productores primarios de los campesinos está acompañada por su condición cada vez más notoria de consumidores de alimentos procesados. Desde luego en distintos grados y niveles, los estudios de caso muestran el peso manifiesto y creciente que los productos provenientes del sector agroindustrial tienen en la canasta alimentaria. Este peso es perceptible en términos de cantidad, frecuencia de consumo, niveles de gastos y diversidad.

Alimentos como el azúcar, arroz, fideos, panes, aceites, refrescos azucarados e incluso carnes, ocupan un lugar cada vez más importante en la seguridad alimentaria de las familias rurales. Los negocios y ferias locales se caracterizan por constituirse en mercados que están al alcance de las familias campesinas para el suministro de este tipo de productos. Son considerados bienes de primera necesidad desde hace varios años tanto según la percepción de los propios campesinos e indígenas como según los indicadores del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre la canasta alimentaria. Según la canasta del Índice de Precios al Consumidor (IPC) 2007, en el grupo de alimentos, más del 50 por ciento de los gastos de hogares se concentra en la adquisición de siete alimentos: pan corriente, carne de res con hueso, papa, carne de pollo (entero), carne de res sin hueso, arroz y bebidas gaseosas³. Si extendemos la lista a los primeros 15 productos con mayor importancia en el gasto de los hogares, los alimentos que siguen son aceite, fideo, azúcar granulada, leche pasteurizada, tomate, cebolla, carne de res molida y huevo de gallina. De ahí resulta evidente la importancia que tienen los alimentos procesados o provenientes del sector agroindustrial, incluyendo las industrias cárnicas y aves.

Como es de esperarse, la composición de la canasta alimentaria tiene una correlación directa con la capacidad adquisitiva de los productores dado que a mayores ingresos corresponde una mayor tasa de acceso, gasto y consumo de alimentos procesados. Pero incluso entre la población rural más pobre y alejada se observa que la penetración de alimentos de origen industrial en la canasta alimenticia es considerable, en algunos casos con tendencia a desplazar a los productos de origen campesino. Varias particularidades deben tomarse en cuenta en el análisis porque no siempre se puede reemplazar alimentos de origen campesino por alimentos industriales o a la inversa. Por ejemplo, el azúcar es un endulzante que no tiene sustituto como tal excepto edulcorantes como la "stevia" que a futuro quizá podría producirse y consumirse con más frecuencia en algunas regiones rurales del

3 El resto de los gastos se destinan a 107 productos de un total de 114 productos que tiene el listado de la canasta IPC de 2007 del INE.

país. El consumo extendido de otros productos como el arroz, el pan, los fideos o el aceite de soya o girasol es muy probable que continúe con tendencia ascendente debido a que facilitan la preparación de alimentos, además de introducir sabores de mayor preferencia para los consumidores, por ejemplo a través de las frituras.

3.1 El peso creciente de los alimentos procesados en la canasta alimenticia rural

Los datos provenientes de la encuesta aplicada en cinco municipios confirman que los cambios en la composición de la canasta básica están definidos por una mayor importancia de los alimentos procesados en los hogares campesinos e indígenas. Una inquietud que requiere respuestas es obviamente el por qué algunas familias campesinas consumen más alimentos procesados y cómo este cambio afecta su seguridad y soberanía alimentaria.

Comenzando por los casos más conectados al mercado de alimentos, tenemos a los hogares de campesinos colonizadores de Cuatro Cañadas en la zona de expansión de Santa Cruz. Como ya se señaló arriba y en los estudios de caso, se trata de campesinos que utilizan casi toda la tierra, capital y fuerza laboral para producir soya por su alta rentabilidad. Esto significa que son altamente dependientes del mercado para proveerse de alimentos, incluso de productos que técnicamente podrían producirlos en sus parcelas. El cambio se resume en que en esta región el abastecimiento propio de alimentos ha sido abandonado y prácticamente todo lo que consumen se compra en el mercado (89,6 por ciento para ser más precisos). En términos de capacidad adquisitiva no tienen grandes dificultades debido a los ingresos estables que tienen por la venta de la soya. Los hogares más pobres tienen menores niveles de consumo de carnes, frutas, leguminosas y lácteos. Un dato llamativo es que tanto hogares con mayor capacidad adquisitiva como los más pobres tienen en común el consumo deficitario de lácteos, que afecta los niveles de nutrición. El consumo de la papa como alimento básico es muy visible pero expresa también diferenciaciones sociales ya que para los hogares pobres es un producto más bien suntuario (Castañón 2014).

Los campesinos cocaleros de Yanacachi en Los Yungas del Sur también acabaron consolidando un modelo similar a Cuatro Cañadas. Compran el 85 por ciento de los alimentos que consumen y el resto son alimentos nativos como la yuca, waluza, racacha, plátanos y zapallos cultivados en pequeñas huertas familiares. La producción propia de alimentos ha dejado de ser una prioridad y es considerada como una labor marginal de la que deben ocuparse solo las mujeres ya que la mayor parte de la fuerza de trabajo está destinada a la producción de la coca o a la minería y en otros casos a la floristería. La dieta diaria del campesino cocalero está compuesta por azúcar, aceites, papa, cebolla, pan, arroz, fideos, refrescos y pollo. Probablemente son productores con un nivel de autoabastecimiento algo mayor en relación a sus pares de Cuatro Cañadas pero su mayor dependencia del mercado de coca y alimentos implica también mayor consumo de alimentos industriales. Los mercados locales de alimentos se caracterizan por la presencia de comerciantes especializados en la venta de alimentos procesados mientras que los productos tradicionales de origen campesino (yuca, racacaha, waluza, plátano) tienen menor presencia e importancia económica. Además de los mercados locales, otro mercado de alimentos de importancia es la ciudad de La Paz donde se aprovisionan al por mayor especialmente de alimentos secos posibles de almacenar por periodos prolongados (arroz, fideos, aceites) (Urioste 2014, 2013).

El estudio sobre la seguridad alimentaria de Rurrenabaque en el norte amazónico de La Paz introduce nuevos elementos de valoración. Los campesinos de esta región no están en la situación de los dos casos mencionados ni se parecen a los otros dos casos de autoabastecimiento que veremos más adelante (Villa Serrano y TCO Guaraní). Más bien se trata de una economía campesina con fuentes de ingresos diversificados y capacidad adquisitiva aceptable. Es importante no perder de vista que el 63 por ciento de sus ingresos provienen casi por igual de la venta de productos agrícolas (27,3 por ciento), venta de ganado (20,8 por ciento) y jornales (14,8 por ciento) (Pérez 2014). Alimentos básicos como carnes, huevos o incluso lácteos son relativamente accesibles debido a los precios también relativamente bajos por la importancia que tiene

la ganadería en la región o porque los grupos de campesinos vulnerables tienen acceso a carne de monte. Otros productos como tomate, papa, pan son consumidos mayormente por los campesinos “acomodados” mientras que los “vulnerables” optan por sustituirlos por alimentos localmente producidos como la yuca y el plátano. Por supuesto que los productos procesados como el arroz, azúcar y aceites son componentes importantes de la canasta alimentaria de los hogares de esta región pero el consumo más bien diversificado en los términos arriba mencionados limita el consumo extendido de este tipo de alimentos. Es decir, no solo consumen productos procesados. En consecuencia, es una situación regional de mayor seguridad alimentaria, a base de ingresos diversificados y consumo de alimentos también variados, unos producidos localmente y otros comprados.

El caso de Villa Serrano en los valles de Chuquisaca es la situación típica de las comunidades campesinas de la región andina que viven en contextos de pobreza y a base producción para el autoabastecimiento. Sin embargo, no se trata de economías paralizadas en el tiempo con una situación económica y alimentaria similar a los años setenta y ochenta del siglo pasado. Si bien compran alimentos como azúcar, arroz, aceite, fideos, carne roja o plátanos; muchos otros productos provienen de la producción propia e intercambio en mercados campesinos regionales y locales. Este caso muestra la importancia del acceso a los distintos pisos ecológicos intermediados por ferias y mercados campesinos. Así, mientras unos producen maíz, cítricos y hortalizas en las zonas templadas, otros producen papa, trigo o crían animales en las zonas altas. El gasto en alimentos procesados es mayor cuanto más conectados estén a los mercados de los centros urbanos, algo que les permite en paralelo más ingresos por empleos temporales. Esto se revierte en las comunidades más alejadas que disminuyen el gasto en alimentos comprados, acuden más a la producción propia y local diversificada pero también los niveles de inseguridad alimentaria aumentan. Las familias pobres que dependen menos de productos procesados tienen una dieta pobre en azúcares, carnes, frutas, leguminosas y lácteos (Jaldín 2014).

Por último, el caso de los indígenas de la TCO Guaraní de Machare-tí, expone una situación similar a Villa Serrano pero en el contexto del Chaco boliviano. Es una realidad muy particular y distinta de las otras porque el 77 por ciento de los alimentos consumidos provienen de fuentes externas pero se basa en ingresos monetarios muy bajos que provienen de la combinación de venta de excedentes agrícolas y fuerza de trabajo en actividades eventuales, generalmente como peones. El mercado no es espacio de intercambio entre campesinos, (como en Villa Serrano) sino que los indígenas guaraníes adquieren alimentos industriales. Paradójicamente, la dependencia del mercado incluso alcanza a productos tradicionales de la región como el maíz cuya producción propia es insuficiente de modo que tienen que comprar cerca de un tercio de los requerimientos de maíz en los mercados regionales. Los niños y jóvenes están expuestos al consumo de alimentos procesados como gaseosas, galletas, bebidas lácteas y similares en bolsitas o el pollo frito. El consumo de leguminosas apenas alcanza al 2 por ciento y de lácteos al 1 por ciento (Eyzaguirre 2014).

3.2 Origen de los alimentos procesados

En base a lo revisado hasta ahora es posible concluir que los alimentos procesados de mayor importancia para los productores campesinos e indígenas son el azúcar, arroz, aceites y fideos. También están el pan, carne de pollo y bebidas gaseosas.

Aunque el valorar el origen de estos alimentos escapa a los alcances de este trabajo, es importante esbozar algunas reflexiones. No basta señalar que provienen del sector agroindustrial cruceño o se importan de otros países sino que hace falta al menos indagar sobre la diversidad de su origen y formas de procesamiento. Hemos afirmado que el sector agroindustrial boliviano crece, se transforma y tiene dinámicas que responden a la lógica del comercio internacional de materias primas agrícolas en condiciones de agroextractivismo. Sin embargo, como un subproducto de este proceso, el desarrollo agroindustrial también abastece y controla el mercado nacional o interno de alimentos a pesar de que no es su prioridad en términos

de ganancias económicas. De hecho, tiene relación más directa con temas de legitimidad y poder político porque el discurso de la élite del agro es que ellos en su condición de principales productores son quienes garantizan la seguridad y soberanía alimentaria de los bolivianos.

Según la Encuesta Nacional Agropecuaria del INE de 2008, el 89,9 por ciento de caña de azúcar se produce en Santa Cruz y es allá donde están ubicados los principales ingenios o plantas azucareras. En Bolivia, la superficie sembrada alcanzó a 159 mil hectáreas y la producción a 8,3 millones de toneladas en la campaña agrícola 2012-2013 (INE 2009.). Esto significa que Bolivia tiene capacidad de autoabastecerse de este producto e incluso produce importantes excedentes para la exportación⁴. A inicios de 2011, el quintal de azúcar (46 kilogramos) se vendía entre 130 y 140 bolivianos pero hacia fines de ese mismo año alcanzó a 300 bolivianos en medio del conflicto por el “gasolinazo”. Después de este periodo, hacia 2014 el precio se estabilizó en 210 bolivianos aproximadamente. Esto significa que en el mercado interno se comercializa a un precio equivalente a 656 dólares americanos por tonelada, es decir, muy por encima del precio internacional que en 2014 alcanzó 440 dólares americanos por tonelada (50 por ciento más). Por eso no es casual que el gobierno haya dejado de subvencionar el precio del azúcar y que ahora los empresarios no puedan exportar cantidades significativas. Sin embargo, la Unión Agroindustrial de Cañeros SA (UNAGRO SA) sigue negociando reprogramaciones de créditos que tienen con el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) y se presentan ante la opinión pública como quienes se comprometen con el país y garantizan la provisión de azúcar para el 2015 y 2016 (Paredes 2015).

El arroz también se produce principalmente en Santa Cruz (82,6 por ciento, INE 2009). La superficie cultivada no supera las 200 mil hectáreas y es uno de los cultivos de “crecimiento lento”. El arroz era producido mayormente por pequeños productores en los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba, Beni y en el norte de La Paz,

4 En años recientes se ha estado exportando alcohol metílico que luego –en los países de destino- es convertido en etanol para combustibles de automóviles.

pero en los últimos años se está convirtiendo en una producción a mayor escala, es decir se produce en unidades de superficies mayores a las 50 hectáreas y está siendo progresivamente apropiado por la agro empresa. Los colonizadores japoneses han jugado un rol pionero en la expansión de este cultivo a escala comercial. Tienen una relación histórica con las zonas de colonización, cooperativas de productores y diferentes programas oficiales de fomento implementados para alcanzar niveles de autoabastecimiento sostenibles (Ortíz y Soliz 2007). La mayoría de los ingenios arroceros son pequeños aunque también existen medianas plantas de procesamiento que acopian arroz de los productores y lo procesan para el mercado interno. En suma y entre los productos procesados de mayor consumo, el arroz ante todo proviene de una agricultura a pequeña y mediana escala que no está controlado por el capital transnacional como sucede en el sector de oleaginosas. Mediante EMAPA, el gobierno tiene un papel activo de acopio y venta a precios subvencionados para mantener precios internos bajos. Sin embargo, este control del precio es considerado como una política de desincentivo por parte de la Federación Nacional de Cooperativas Arroceras (FENCA).

El aceite que consumen los hogares campesinos e indígenas proviene del sector oligopólico de industrias oleaginosas que a su vez está estrechamente vinculado a la producción y exportación de soya. Las principales industrias oleaginosas que controlan el negocio de la soya, también controlan la producción de aceite comestible de soya y girasol para el mercado interno (Colque 2014). Así, Industrias de Aceites S.A. (FINO) y ADM SAO son las dos empresas productoras de aceites más importantes (70 por ciento del mercado nacional) y están controladas por capitales transnacionales casi en su totalidad. Industrias Oleaginosas S.A. (IOL) es otra empresa aceitera controlada por capitales de la familia Marinkovic (Ibíd)⁵. En los últimos

5 Dentro del Cono Sur, Bolivia es el país que mayor proporción de soya procesada exporta, en forma de aceite semi refinado o crudo a países de la CAN, mientras que Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay exportan casi toda su soya en grano o poroto.

años, el gobierno nacional estableció regulaciones mediante certificados de exportación a fin de garantizar el abastecimiento interno a precios accesibles.

Para cerrar cabe mencionar el caso de la harina de trigo por su importancia para la producción de pan y fideos, es decir, para la disponibilidad de alimentos que son básicos en la canasta alimentaria de familias rurales y urbanas. Bolivia históricamente es dependiente de la importación de trigo para el abastecimiento interno. Como resultado de políticas públicas, acuerdos y estímulos con los gremios de productores del oriente (ANAPO) en los últimos años la superficie cultivada aumentó sostenidamente, de 87 mil hectáreas en 1990 a 188 mil hectáreas en 2011, lo que representa un crecimiento promedio de 5,5 por ciento por año (INE 2012). En términos de producción, aumentó de 61 mil toneladas a 238 mil toneladas (13,8 por ciento anual) en el mismo periodo. Sin embargo, a pesar de estos cambios en superficie cultivada y producción, Bolivia todavía importa trigo para satisfacer la demanda alimentaria. Según ANAPO, el consumo interno alcanza a 750 mil toneladas por lo que el déficit a cubrir alcanzaría a unos 550 mil toneladas por año (Arias 2014). La harina de trigo importada proviene principalmente de Argentina mientras que el trigo en grano de Estados Unidos. Una de las razones para que la producción interna no cubra la demanda del mercado interno son los altos niveles de productividad y rentabilidad que alcanza este producto en otros países que, sumada a las condiciones agroecológicas desfavorables del país, se convierte en un obstáculo estructural para reducir sustancialmente la dependencia del mercado externo. En todo caso, la Agenda Patriótica 2025 contempla la meta de lograr autosuficiencia en la producción de trigo dentro de 10 años.

Hemos visto que los principales alimentos procesados son producidos por la industria alimenticia boliviana que en las últimas décadas (desde 1985 vía DS 21060) se ha capitalizado a partir de la apertura de la economía nacional al comercio internacional. Una mayor oferta alimentaria se supone que influye significativamente en la composición de la canasta alimentaria incluso en las regiones

más alejadas del país. Las grandes empresas controlan las plantas de aceite comestible, los ingenios azucareros, las destilerías, las cervecerías y otros. Procesan soya, girasol, algodón, caña de azúcar y otros. La mayoría de la industria alimentaria está principalmente situada en Santa Cruz. Existen también varias unidades empresariales medianas y grandes dedicadas a los subsectores de frigoríficos, fábricas de lácteos (helados, yogures y quesos cada vez de mayor calidad), plantas embotelladoras de refrescos, procesadoras de arroz, fideos, producción de carne de pollo, carne roja y otros que se comercializan especialmente en grandes y modernos supermercados, además de las ferias rurales, desayunos y meriendas escolares. Es en este contexto de cambios recientes que debemos entender las transformaciones de la agricultura campesina e indígena.

3.3 ¿Aumentar la capacidad adquisitiva de campesinos e indígenas?

Esta pregunta es una de las cuestiones centrales que está presente en el debate sobre cómo garantizar la seguridad alimentaria de pequeños productores de origen campesino e indígena. En este marco, por seguridad alimentaria entenderemos la habilidad de un hogar para adquirir los alimentos que se requieren aunque su efectiva adquisición depende del acceso suficiente a otros bienes y servicios básicos como vivienda, educación, transporte o servicios básicos (Pinstrup-Andersen 2009). La idea dominante –particularmente en las agencias multi y bilaterales– es que lo importante es mejorar los ingresos económicos de las familias a través de su inserción al mercado y la mercantilización de la tierra y cultivos campesinos porque ello permitirá disponer de ingresos monetarios mayores para adquirir, también vía mercado, todos los alimentos que se requieren. Esto en la práctica sucede en muchas circunstancias y contextos y particularmente cuando las economías nacionales están subordinadas a un contexto mayor que opera de acuerdo a las reglas de juego del libre mercado. Sin embargo, no todos están de acuerdo. Están también quienes creen que exponer al mercado a los grupos vulnerables como los campesinos, en realidad deteriora su base productiva, provoca inserciones desiguales al mercado y aumenta las desigualdades y diferenciaciones campesinas. Debido a este tipo de

debates la pregunta de cómo aumentar la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables sigue siendo válida para los estudios en curso y para futuras investigaciones.

Aumentar la capacidad adquisitiva de campesinos e indígenas ciertamente otorga mejores condiciones económicas que permiten adquirir alimentos procesados o primarios, así como otros bienes. En esta situación, no importa mucho la creciente dependencia de productos procesados e industrializados ya que a mayores ingresos correspondería también una mayor capacidad adquisitiva. Esto ha sido evidenciado en los estudios de caso cuando las familias encuentran un nicho de mercado que les permite producir en condiciones extraordinarias (soya, coca, quinua). Por tanto, dirigen sus recursos y esfuerzos a producir de forma especializada una determinada materia prima agrícola. En estos casos la dedicación a tiempo completo es una exigencia y necesidad para optimizar los niveles de producción y así participar en mejores condiciones. Debido a esa alta especialización, los alimentos consumidos son comprados en lugar de ser producidos para el autoabastecimiento y se manifiesta una tendencia a sustituir los productos de origen campesino por productos procesados.

Una manera alternativa y complementaria de generar ingresos es la venta de la fuerza de trabajo y especialmente ocurre cuando la agricultura no está en condiciones de generar productos de alto valor comercial o exportables. De alguna manera el empleo eventual de campesinos e indígenas sería parte de las estrategias de pluriactividad que a veces son vistas como un hecho positivo aunque también pueden ser signo de deterioro de las sociedades campesinas. Excepto el sector de pequeña agricultura especializada comercial, los ingresos por empleo de mano de obra forman parte de las fuentes de ingresos de la mayoría de los hogares rurales. Cuando se constituye en una forma más de ingresos, al parecer favorece a una mayor seguridad alimentaria de los hogares pero cuando es la principal fuente de ingreso (por ejemplo, el caso de la venta de la fuerza de trabajo de los indígenas guaraníes de la TCO Macharetí), más bien sería señal de vulne-

rabilidad alimentaria en términos de baja capacidad adquisitiva y supremacía de productos procesados en la composición de la canasta alimentaria, asociada a situaciones de pobreza o extrema pobreza.

Esta breve problematización puede ayudar a explorar múltiples respuestas y según cada contexto. El plantearse aumentar la capacidad adquisitiva puede ser una respuesta pero es problemático proponerla como la única opción para garantizar la seguridad alimentaria de los campesinos e indígenas. Visto de otra manera, el papel de la agricultura campesina e indígena necesita ser discutido también en relación con la habilidad de adquirir alimentos de los hogares rurales. En adelante, vamos a avanzar hacia la discusión de cuáles podrían ser las posibilidades y límites para la seguridad y soberanía alimentaria.

4. Posibilidades y límites para la seguridad y soberanía alimentaria de base campesina e indígena

Para una discusión prospectiva sobre el papel de la agricultura campesina e indígena puede resultar valioso comenzar por situar lo que sucede con la sociedad rural y agraria en un contexto mayor. Esto conlleva revisar las proposiciones de los años sesenta y setenta que asociaban la seguridad alimentaria nacional con el 'autoabastecimiento', es decir, producir a nivel de cada Estado-Nación los alimentos que requiere su población. En Bolivia, esta intención estaba ya presente en la Reforma Agraria de 1953 y los programas de desarrollo agropecuario subsecuentes para la "sustitución de la importación de alimentos" (Sanabria 1993, Urioste y Pacheco 2001). Uno de los argumentos centrales para el autoabastecimiento fue la convicción –totalmente comprensible– de que la sobre dependencia alimentaria de otros países implicaba altos grados de vulnerabilidad ante posibles cambios repentinos en los precios internacionales de los alimentos e inestabilidad en el suministro de los mismos por factores climáticos. También estaba de por medio la intención de desvincularse de la marcada dependencia de los

países desarrollados para apostar por un modelo de crecimiento más endógeno. Desde esos años y hasta hoy muchos de los países en vías de desarrollo como el nuestro continúan dependiendo de la importación de alimentos que provienen de países desarrollados, mientras que en muy pocos casos ocurre lo contrario. La alta dependencia de harina de trigo que proviene de Argentina y trigo en grano que se importa desde Estados Unidos es una muestra palpable de ello. En esta situación, los productores nacionales de trigo tienen dificultades de producir eficientemente de manera tal que su producto esté disponible en el mercado nacional a precios más competitivos frente a los precios internacionales. De ahí se puede concluir preliminarmente que la meta de autosuficiencia no siempre es posible dado el orden mundial, el acceso a tierras, suelos, climas adecuados y los procesos de desarrollo diferenciados entre las distintas economías nacionales que –además– en última instancia acaban definiendo relaciones desiguales de intercambio.

A nivel interno de cada país, esta cuestión de autoabastecimiento ha sido objeto de renovadas discusiones a partir de las propuestas de soberanía alimentaria promovidas por redes de carácter global como Vía Campesina. En Bolivia, el concepto de soberanía alimentaria formó parte de los debates de la Asamblea Constituyente (2006-2008) para contrarrestar las propuestas asociadas al concepto dominante de seguridad alimentaria. Probablemente estos debates han tenido lugar debido a las críticas permanentes a este último concepto que es presentado como neutral por sus defensores pero por otros es asociado a las políticas de libre mercado (Lee 2007, Patel 2009, McMichael 2005). Sin embargo, la propuesta de soberanía alimentaria, más que señalar cómo se puede alcanzar el autoabastecimiento, sigue siendo un planteamiento de carácter político asociado con la visión de alcanzar una agricultura sostenible, producción agroecológica, socialmente justa y orientada al abastecimiento a nivel nacional y local. Para todo esto, se entiende que la agricultura campesina e indígena debería jugar un rol clave. Pero, ¿hasta qué punto esto es posible? Veamos algunas posibilidades y limitaciones planteadas de forma preliminar.

Primero, la agricultura campesina e indígena –con sus cada vez más notorias diferenciaciones internas– todavía ocupa a un tercio de la población boliviana que tiene una larga tradición de producción a pequeña escala, manejo rotativo de parcelas, uso de semillas propias, abonos orgánicos y otros. A pesar de las altas tasas de migración, el área rural tiende a mantener una población estable, al menos en términos absolutos. Esto significa que por cada dos habitantes que viven en las ciudades, uno vive en el campo, de modo que el campesino no tiene la presión de producir para una población muy grande aunque el consumo nacional de alimentos tiende a incrementarse. Esta posibilidad de que una población importante dedicada a la agricultura a pequeña escala juegue un papel central para el abastecimiento de alimentos confronta varios obstáculos que hoy explican su situación de marginalidad y subordinación al agronegocio. Una restricción es la escasa disponibilidad de tierras arables de alto rendimiento, sistemas de riego y otros recursos elementales para la agricultura en cualquier otra parte del mundo. Las notables restricciones de acceso a tierra verazmente productiva son un obstáculo que afecta a la mayoría de los campesinos e indígenas debido a que muchos de ellos viven en tierras altas, montañosas, aisladas, susceptibles a heladas y sequías y no tienen riego. Las limitaciones todavía son mayores debido a que la inversión pública privilegia la agricultura a gran escala en lugar de fortalecer la economía de los pequeños y medianos porque es la manera más pragmática para no desabastecer el mercado interno antes que apostar por la riesgosa o estratégica posibilidad de cambiar la matriz agro-productiva de Bolivia.

Segundo, aunque en algunas zonas del país los productores están en efecto cambiando el uso de la tierra para optar por cultivos comerciales que no son necesariamente alimentos, en muchas otras regiones los agricultores están dedicados a una agricultura diversificada, produciendo principalmente alimentos y manteniendo mecanismos de intercambio y abastecimiento vía ferias, mercados locales y regionales. Esta heterogénea orientación del uso de la tierra sería estratégica para alcanzar mayores niveles de seguridad y soberanía alimentaria no solamente en el plano local sino nacional, más aun

cuando las fuerzas económicas del mercado global obligan a cambios en el uso de suelos para favorecer sistemas de monocultivos comerciales de materias primas agropecuarias. También existe un marco legal que reconoce la función social de la tierra como una combinación de producción agropecuaria y gestión sostenible del medioambiente. Pero al mismo tiempo no se puede desconocer la fuerza que tienen las decisiones de campesinos e indígenas de no producir para el abastecimiento interno y local, no producir alimentos o no hacerlo bajo técnicas sostenibles o a base de abonos orgánicos. Estas decisiones en mucho responden a los esfuerzos de los productores por contrarrestar las presiones externas, elevar la productividad y la monetización de la producción agrícola. Sin duda estas experiencias ponen en cuestión cualquier proyecto de producción de alimentos a pequeña escala. Acaso la respuesta de interés colectivo sería ¿obligar a los campesinos a producir alimentos en contra de su voluntad? ¿quién puede obligarlos? ¿es democrático y justo hacerlo? Este es un debate irresuelto pero necesario de retomar en el futuro.

Tercero, tal como Chayanov estudió en su tiempo, la pequeña agricultura requiere de formas de cooperación para escalar hacia economías regionales. Esto no es del todo inexistente entre los campesinos e indígenas, al contrario, muchos viven asociados en comunidades y en algunas regiones incluso existen asociaciones de productores y otras formas de cooperación. Las formas asociativas y solidarias también han sido valoradas positivamente en la CPE de 2009 como economías comunitarias. Sin embargo, es más común encontrar formas simples de cooperativismo como asociaciones de productores individuales que están activos para la comercialización de sus productos y en algunos casos para la compra de insumos agrícolas. Las formas de cooperación más complejas incluyen inversiones conjuntas en maquinarias móviles como tractores o activos inmóviles como sistemas de riego o infraestructura productiva de tipo comunitario. La pregunta es si esto es suficiente para la seguridad y soberanía alimentaria de base campesina e indígena. Es muy probable que éstas sean formas embrionarias de cooperativismo y que en la práctica no existen esfuerzos sistemáticos tanto desde el

sector público como las propias organizaciones agrarias por encontrar formas más integrales de cooperación. Para lograr mayores beneficios y empoderamiento social y económico de los campesinos e indígenas habría que pensar en cómo gestionar los tres recursos elementales para la producción: tierra, capital y fuerza laboral. Por ejemplo, Agarwal (2014) menciona que mancomunar las tierras de cultivo sigue siendo una opción viable para alcanzar 'economías de escala', diseminar riesgos entre varios productores y facilitar la experimentación y diversificación. Pero la propiedad privada de la tierra y su uso familiar prácticamente se han impuesto en la ruralidad boliviana contemporánea, aunque en el marco de controles y regulaciones sociales que se ejercen desde instancias de gobierno comunal.

Cuarto, las políticas públicas de nutrición y alimentación saludable tienen potencial para conferir un rol más protagónico a la pequeña agricultura. Con excepciones, los productos de origen campesino e indígena están íntimamente asociados a alimentos orgánicos y saludables por las técnicas de producción utilizadas y porque no son alimentos procesados de forma industrial o son procesados de forma artesanal. Por tanto es lógico suponer que un mayor consumo de este tipo de alimentos por parte de la población puede favorecer el aumento de la producción y productividad en unidades productivas pequeñas y medianas. Los alimentos de este tipo tienen por mercado las zonas marginales y populares a precios relativamente bajos en relación a los mercados formales de alimentos. Además, los alimentos comercializados con el sello de productos orgánicos tienen llegada a segmentos específicos entre la población con ingresos medios y altos aunque con una participación visiblemente baja dentro del total de la oferta alimentaria. Una limitación para la mayor expansión del consumo de alimentos de origen campesino e indígena son los hábitos alimentarios de los consumidores y la disponibilidad o acceso fácil a alimentos procesados como los *fastfood* o *junkfood* (comida rápida o comida chatarra). Pero la puesta en marcha de forma más decisiva de programas de promoción de nutrición y alimentación saludable podría sin lugar a dudas crear condiciones favorables desde el lado de la demanda de alimentos.

En suma, en la práctica es posible encontrar algunos canales concretos para viabilizar la propuesta de muchos sectores de enfrentar la crisis alimentaria a través de una promoción mucho más sistemática de la agricultura a pequeña escala mediante políticas públicas específicas para cada sub tipo de agricultura familiar e inversiones estatales mucho más relevantes en sistemas de riego, caminos vecinales, sistemas de acopio y compras públicas. En otras palabras, se puede encontrar modelos productivos ubicados en un punto intermedio entre el concepto de seguridad alimentaria y el paradigma de soberanía alimentaria. Para ello aquí hemos esbozado algunos temas como la persistencia de una importante población rural involucrada en la agricultura a pequeña escala, su vocación a producir alimentos, las necesidades de mayor cooperativismo y cambios en la demanda alimentaria. Como se mencionó, son temas complejos que requieren mayor problematización y análisis en profundidad.

Conclusión

En este capítulo se ha problematizado sobre el papel de campesinos e indígenas en su doble dimensión como productores y consumidores de alimentos y su relación con las preocupaciones de seguridad y soberanía alimentaria. Hemos comenzado señalando que el retorno del Estado y su afán por romper con la lógica neoliberal (2006-2014) no cuaja del todo y no ha logrado poner en marcha un modelo alternativo viable. Para ello hemos revisado el contexto político-económico, la crisis alimentaria y su relación con la producción de materias primas agrícolas exportables y la persistencia de la política de “exportar o morir” como parte de los debates de seguridad alimentaria. También hemos destacado las recientes iniciativas y políticas de mitigación y gasto social mediante diversos bonos que beneficiaron a los pobladores rurales empobrecidos pero al mismo tiempo hemos mostrado sus limitaciones para cambiar la base productiva de este sector.

Basándonos en el trabajo de campo se ha destacado las condiciones de productores primarios tanto de quienes producen con orientación al mercado como de quienes optan por una producción

mayormente orientada al autoabastecimiento, que generalmente son los más pobres. Se han destacado los obstáculos que confronta el pequeño productor para dar mayor valor agregado a sus productos y así articularse en condiciones más ventajosas al mercado de alimentos. Al abordar estos puntos se ha visto que existe una suerte de división de trabajo entre los pequeños y medianos productores primarios y los agroindustriales que acopian, transforman y procesan alimentos. También se ha visto que la mayor presencia de alimentos procesados en la canasta básica ocurre de forma acelerada en los últimos tiempos y afecta incluso a las comunidades más pobres y remotas. Sin embargo, no es un proceso uniforme debido a que la mayor presencia de alimentos procesados está condicionada por la disponibilidad de altos ingresos económicos, o por la alta dependencia de los campesinos e indígenas pobres de ingresos generados por la venta de su fuerza de trabajo.

El cambio en la canasta alimentaria rural es perceptible en términos de cantidad, frecuencia de consumo, niveles de gasto y diversidad de productos. Para una mayor comprensión del origen de los alimentos procesados, hemos esbozado algunas características de la producción de los alimentos industrializados más consumidos como serían el azúcar, arroz, aceites, pan y otros. Esta revisión ha permitido aclarar algunos aspectos básicos como quién transforma los alimentos, quién o quienes se benefician de esta actividad y cuál es la relación con las importaciones y exportaciones de alimentos. Una deducción posible de todo esto es que la industria alimenticia boliviana no exporta de manera sustancial alimentos procesados por una serie de factores como la baja productividad y competitividad, relaciones desiguales de intercambio y escalas de producción nacional que apenas satisfacen la demanda del mercado interno.

De forma exploratoria y para una discusión prospectiva, en la última parte de este capítulo hemos abordado las posibilidades y limitaciones de un proyecto de seguridad y soberanía alimentaria más centrado en la agricultura campesina e indígena, reconociendo sus particularidades, diferenciaciones y tipologías específicas, así como sus limitaciones y grandes desafíos. Hemos introducido algunos

elementos de discusión para preguntarnos si es suficiente aumentar la capacidad adquisitiva de los campesinos e indígenas, es decir sus ingresos monetarios, sin que importe mucho que pierdan el control sobre los alimentos que consumen. En este marco, hemos tenido que retomar la cuestión del autobastecimiento no tanto en su primera versión histórica de “sustitución de importaciones” para la seguridad alimentaria nacional sino como una posibilidad de acercarnos hacia el debate de cómo cambiar la matriz agro-productiva para transitar desde los sistemas extractivos que se imponen hoy en día, hacia una agricultura más sostenible, con mayor producción agroecológica, socialmente justa y más centrada en la agricultura a pequeña escala.