



# **Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas**

---

*Trabajo de Discusión No. 23*

---

## **La soya en Bolivia, ¿el “grano de oro” que no brilla?**

**Mamerto Pérez**

*julio 2008*

**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.

# La soya en Bolivia, ¿el “grano de oro” que no brilla?

Mamerto Pérez

El *boom* de la producción y exportación de soya y sus subproductos en Bolivia proviene de los primeros años de la década de los noventa, cuando comenzó a crecer a ritmos acelerados, hasta llegar a ocupar los primeros puestos entre los rubros de exportación de la economía boliviana y convertirla en la cuarta potencia sudamericana de producción de soya (aunque a considerable distancia de Brasil y Argentina).

Todos los actores que han venido promoviendo incondicionalmente esta actividad (gobiernos, empresarios y organismos multilaterales de financiamiento) no dudan en señalar que el complejo sojero en Bolivia es la máxima expresión del modelo de libre mercado (neoliberalismo) que rige en el país desde 1985 y que es un expediente de solvencia incluso en la eventualidad de una mayor liberalización en el hemisferio americano. En cambio, otras apreciaciones independientes han denunciado que su desarrollo –medido principalmente en volúmenes y valores de exportación– estaría ocultando una serie de consecuencias ambientales, sociales e incluso económicas para el país, poniendo en entredicho su valoración favorable.

El presente artículo plantea algunos elementos tendientes a discernir esta confrontación, esto es, contraponer análisis respecto a las bases y a las implicaciones sociales, económicas y ambientales que el cultivo del “grano de oro” (término utilizado por sus partidarios incondicionales en el país) tiene para Bolivia. En función de este propósito el artículo aborda tres grandes temas: en primer lugar, a manera de antecedentes, se explica brevemente el origen del complejo sojero en el país y su desempeño antes de la adopción del modelo de “libre mercado” en 1985; la segunda parte es una descripción resumida acerca del desarrollo cuantitativo y cualitativo del complejo en el marco de las políticas de liberalización comercial, para pasar a la parte central del artículo que consiste en ensayos de análisis acerca de los procesos y actores que concurren en el desenvolvimiento del complejo sojero, y cerrar el ensayo con una sección de conclusiones y recomendaciones.

## 1. Origen del complejo sojero

Kreidler et al (2004:132), con datos procesados hasta el 2003, resume la importancia económica del complejo sojero en los siguientes términos:

- contribuye con el 6 por ciento en la formación del PIB nacional
- aporta con la cuarta parte de las exportaciones bolivianas<sup>1</sup>
- genera 45 mil empleos directos, con tendencia a ser mayor en función del área cultivada
- más de un tercio de la superficie sembrada en Bolivia corresponde a oleaginosas

---

<sup>1</sup> En 2006 supuso un monto total de 350 millones de dólares que representó el 9 por ciento del total nacional. Esta magnitud supone una proporción baja porque el valor de las exportaciones bolivianas casi se duplicó entre el 2002 y el 2006, mientras que el de las exportaciones de soya y derivados apenas creció en 12 por ciento en ese mismo período..

- moviliza el transporte interno en forma significativa, desencadenando otros efectos multiplicadores en la economía
- las inversiones en el sector alcanzan los 700 millones de dólares<sup>2</sup>

Este sitio del complejo sojero es el resultado de un largo proceso de construcción del desarrollo agrícola en gran escala que se remonta a la Revolución Nacional de 1952 y a políticas de Estado emergentes de ella, desmintiendo las convicciones del actual poderoso gremio de los agroempresarios bolivianos que sostienen que el actual desarrollo del complejo sojero es el resultado exclusivo de su esfuerzo. La historia económica del país demuestra que no sólo ese grano, sino el conjunto de la agricultura empresarial de las Tierras Bajas<sup>3</sup> del país (y especialmente del departamento de Santa Cruz), no hubiera sido posible sin las políticas ejecutadas luego de la Revolución Nacional, cuando se puso en práctica la “marcha hacia el oriente” con el propósito de concretar la ambiciosa meta de sustituir las importaciones de alimentos y promover la exportación de los excedentes sobre la base de la conformación de un sector agro-empresarial, prácticamente inexistente hasta ese entonces.

En efecto, fue en este marco que desde mediados de la década de los años cincuenta se definieron y concretaron planes de integración física del departamento de Santa Cruz con el occidente del país y de vinculación férrea con países limítrofes (Brasil y Argentina), y se decidió la habilitación económica de la zona norte –contigua a la ciudad de Santa Cruz– a través de la construcción de caminos de penetración. Como complemento se puso en práctica una agresiva política de ocupación poblacional de la región a través de planes de colonización interna (de campesinos originarios de la región Andina) y de atracción de colonias extranjeras, a cuyo amparo llegó un grupo del Japón y otro menonita, proveniente de Paraguay. Fue parte de esta política estatal la instalación de infraestructura de transformación y la ampliación y fortalecimiento de los servicios de asistencia técnica y extensión agropecuaria que ya realizaba el SAI (Servicio Agrícola Internacional), agencia de Estados Unidos (Arrieta et al, 1990). Adicionalmente, se adoptó una política de financiamiento estatal para operaciones de créditos al sector agropecuario de la región, especialmente el segmento empresarial.

La base de este gran proyecto fue una política de tierras dirigida a fomentar la conformación y/o consolidación de grandes explotaciones agropecuarias. Esta política (que devino en estatal) determinó que el régimen agrario de tierras para las Tierras Bajas fuese radicalmente distinto al aplicado en el occidente del país, pues mientras en esta última región se afectó la gran propiedad con la Reforma Agraria de 1953, en aquella no sólo se la dejó intacta, sino que se ofreció adjudicaciones gratuitas de grandes extensiones de tierra fiscales al sector empresarial (llamado a ser el responsable del desarrollo capitalista del agro boliviano, en la visión de los gobiernos surgidos luego de la Revolución Nacional).

---

<sup>2</sup> Esta cifra en el texto original figura así (700.000 millones); seguramente representa un error de edición, pues es absolutamente irreal.

<sup>3</sup> La región de las Tierras Bajas (en el oriente del país) tiene ese denominativo en alusión a su ubicación media sobre el nivel del mar (no mayor a los 500 metros). Esta vasta región, que ocupa dos tercios de la superficie nacional, se caracteriza por ser fundamentalmente plana y por tener un clima tropical y subtropical, en función de las varias zonas que la conforman (amazonia, Chaco y llano). La soja se cultiva esencialmente en esta última zona, ubicada en el departamento de Santa Cruz. Históricamente esta región ha sido la menos poblada, pues desde la Colonia la región de mayor interés económico y político siempre estuvo en el occidente del país, esto es, en la región Andina o Tierras Altas.

## **2. El complejo sojero en el marco del modelo de “libre mercado”**

### **2.1 El escenario**

Entonces, al inicio de la “marcha hacia el oriente”, el núcleo de desarrollo productivo agrícola se concentró en la zona norte, contigua a la ciudad de Santa Cruz, la que posteriormente pasó a denominarse zona “Integrada”, desde donde se inició el proceso de expansión de la frontera agrícola hasta llegar a la situación actual. Y es también aquí donde se inició el cultivo de la soya en Bolivia, más o menos a partir de fines de la década de los cincuenta. Sus pioneros fueron las colonias japonesa y menonita. Desde 313 hectáreas registradas oficialmente en 1967, se llegó a 70 mil en 1985 (año en que se adoptó el ajuste estructural y, como parte de él, la apertura comercial) incluyendo exportaciones por 30 mil dólares anuales, y pasando airoosamente la crisis generalizada de la economía que se presentó entre 1982-1985 debido al proceso hiperinflacionario. Es más, al parecer, ese período configura una de las bases de la actual capacidad patrimonial y financiera (al menos) del subsector primario del actual complejo sojero boliviano, porque durante esa crisis, el “tipo de cambio subvaluado (.....) creó condiciones favorables para el reinicio de un proceso de formación de capital fijo en el agro, al constatarse un importante flujo de importaciones de bienes de capital facilitado por una tasa de cambio subvencionada. Este proceso de formación de capital fijo, aunque insuficiente, creó las bases para la renovación de activos en el sector primario” (Montenegro, 2000: 310)

Cuando se instauró el modelo de “libre mercado” (1985), se fueron adoptando una serie de reformas en todos los ámbitos del andamiaje estatal. En el plano económico se impuso una política de liberalización que llegó hasta la extrema ortodoxia en un proceso que tuvo su cúspide a mediados de la década de los noventa con la privatización de la totalidad de las grandes empresas estatales.

Los resultados del proceso reformista que ha vivido Bolivia son aún motivo de evaluación y debate en el país, aunque el pobre desempeño macroeconómico de las dos últimas décadas da pie a los críticos a afirmar que dicho proceso ha fracasado y que su sostenimiento no es el camino más indicado para una revitalización de la economía nacional y, mucho menos, para un mejoramiento de las condiciones de vida de la población empobrecida, que es la mayoría nacional.

Empero, más allá de sus resultados, es innegable que el proceso de liberalización económica y comercial ha determinado transformaciones de la economía nacional, algunas bastante profundas. La irrestricta apertura y el drástico retiro del Estado de la actividad productiva, han sido los pilares de estas transformaciones. En efecto, a diferencia de otros países de la región, Bolivia privatizó absolutamente todas sus grandes y pequeñas empresas estatales de producción. Por otro lado, la amplia apertura unilateral e irrestricta a las importaciones fue adoptada desde el primer momento, como parte de las reformas estructurales de “primera generación”, aplicando tarifas arancelarias que en muy poco tiempo fueron reduciéndose hasta llegar al nivel actual, que es considerado –junto al de Chile– el más bajo del hemisferio americano.

Lógicamente, en el marco del modelo de economía abierta y de la urgente necesidad de una reactivación económica luego de haberse frenado la hiperinflación, resultaba imprescindible un incremento acelerado y sostenido de las exportaciones para reponer y mantener el equilibrio del

sector externo de la economía. Esta necesidad condujo a un proceso de reasignación de recursos productivos que comenzó a transformar la estructura económica nacional y sectorial, privilegiando los sectores y las actividades productivas que expresaran las mayores ventajas comparativas, en desmedro de aquellas menos competitivas<sup>4</sup>. Uno de los sectores económicos que más nítidamente expresa o refleja las transformaciones de la economía boliviana en el marco de la liberalización comercial es el de la agricultura. En él se sintetizan el trayecto y los efectos del proceso de reasignación de los recursos productivos, y sus repercusiones económicas y sociales en su interior y en la economía nacional.

Efectivamente, a pesar de la importancia que adquirieron algunos cultivos de las Tierras Bajas y del escaso apoyo técnico y financiero recibido del Estado, la primacía de la agricultura campesina siempre fue patente prácticamente desde 1953<sup>5</sup>. Pero esta importancia comenzó a reducirse acelerada e inexorablemente a partir de los primeros años de la década de los noventa, mientras que la agricultura empresarial de las Tierras Bajas comenzó a cobrar mayor relevancia, de la mano del cultivo de la soja. De esta manera, el modelo de “libre mercado” resulta ser el escenario de los cambios dramáticos del sector, sintetizados actualmente en el dinamismo del subsector agro-empresarial (y exportador) y el estancamiento del campesino orientado al mercado doméstico (con profundas reorientaciones de su condición productiva). Empero, el dinamismo de aquél se explica en gran medida por el crecimiento del cultivo de la soja y no por su diversificación; por el contrario, el estancamiento de éste se explica por un mínimo crecimiento (sino disminución) de los niveles de producción de sus cultivos que siempre tuvieron importancia social (en términos de empleo rural) y económica (significaban gran parte de sus ingresos).

También se debe anotar que estos cambios no obedecieron exclusivamente al mercado y/o al mayor o menor interés y esfuerzo de la inversión privada (nacional o extranjera). Ha sido también el Estado boliviano quien desempeñó un papel importante en la reasignación de los recursos productivos, ya sea promoviendo y orientando la inversión privada o haciéndose cargo directamente de la construcción de bases productivas (principalmente infraestructura) mediante la inversión pública. En algunos casos, este rol estatal incluso ha significado el apoyo directo al sector agro-exportador a través de la transferencia de recursos financieros a la banca privada (para el financiamiento de créditos y aún el soporte de situaciones de crisis). Simultáneamente, este mismo Estado ha limitado y hasta cancelado todo apoyo a otros sectores y/o subsectores considerados inviables en un marco de “libre mercado” (en esa visión, la agricultura campesina corresponde plenamente a esta noción).

## **2.2 Evolución cuantitativa y cualitativa del complejo sojero en el “libre mercado”**

En el escenario de economía abierta, que rige actualmente, se puede distinguir varias etapas de desarrollo del complejo sojero, signadas por acontecimientos nacionales e internacionales que definieron su auge y sus problemas.

---

<sup>4</sup> Esta necesidad adquirió perentoriedad en el caso boliviano por cuanto en 1986, a los pocos meses de haberse adoptado las primeras medidas de la liberalización económica, el precio internacional del estaño –principal producto de exportación de ese entonces– cayó hasta niveles que hicieron insostenible su producción.

<sup>5</sup> El vigor de la producción agropecuaria campesina también se puso de manifiesto cuando, a partir de los años sesenta, gradualmente miles de productores andinos incursionaron en las Tierras Bajas para desplazar en gran medida a los productores agro-empresariales en cultivos fundamentales como el arroz.

Una primera etapa, que duró desde 1986 hasta más o menos 1992, se caracterizó por los primeros esfuerzos estatales de apuntalamiento de la actividad en gran escala. Esta decisión surgió luego de que la actividad minera tocó fondo en 1986, cuando se derrumbó el mercado internacional del estaño, amenazando no sólo la lenta estabilización y reactivación productiva que se había generado en el país como consecuencia de las medidas de estabilización de 1985, sino la viabilidad misma de la economía nacional, ya que la minería estatal de ese metal había sido el sostén fundamental del Presupuesto General de la Nación desde 1952. En tales circunstancias, el sector oleaginoso aparecía como el más factible y promisorio en consideración a: a) su reciente desempeño productivo y exportador; b) las potencialidades de expansión que ofrecía la amplia frontera agrícola de los llanos del departamento de Santa Cruz, aunque con poca comunicación vial hasta esos momentos; y c) un mercado internacional de la soya que había comenzado a adquirir gran importancia, especialmente en los países desarrollados.

En esta etapa el cultivo y la exportación de la soya y de sus subproductos mejoró su tendencia creciente, registrando incrementos sostenidos y tasas de crecimiento inter-anales mayores que el período inmediatamente anterior. Así, entre 1986 y 1992, la superficie de soya subió de 63 mil a 217 mil hectáreas, mientras que el valor de las exportaciones del grano y sus derivados subió de 19 a 57 millones de dólares, marcando el inicio de la inserción del complejo sojero en el mercado internacional, con todas sus consecuencias.

No se debe desdeñar la importancia que tuvo en este comportamiento los altos precios internacionales que registró el grano, en especial entre 1987 y 1990, lo que obviamente originó presiones e incentivos a los países que ya habían alguna condición de competitividad para un desarrollo mayor de la producción del grano. Pero también desempeñaron un rol importante las políticas públicas que comenzaron o poner en práctica los gobiernos en apoyo a los sectores exportadores en especial, entre las que sobresalen la devolución de los impuestos y algunos subsidios indirectos a través de las empresas estatales de servicios de transporte<sup>6</sup>.

La segunda etapa se inició aproximadamente en 1993, año en que casi simultáneamente se sucedieron dos acontecimientos que imprimieron un cambio fundamental del escenario en el que se desenvolvía el creciente complejo sojero: el inicio de la ejecución del proyecto “Tierras Bajas del Este” (o simplemente “Tierras Bajas”) y la declaratoria de la CAN como Unión Aduanera.

El proyecto “Tierras Bajas” fue financiado por el Banco Mundial, y en lo fundamental sirvió para ampliar la frontera agrícola de la soya en una zona fértil, amplia, plana, apropiada para la producción en gran escala, pero frágil. Contrariando sus alcances y definiciones originales, es probable que incluso hubiera servido para el desbosque, según denuncias de esa época.

De su lado, la declaratoria de Unión Aduanera por la CAN –en el plano comercial– supuso el levantamiento de las barreras arancelarias de todos los productos originarios de los países miembros y la fijación de un Arancel Externo Común y Bandas de Precios, con el fin de resguardar el mercado regional de la competencia de terceros. Si bien Perú rehusó a ser partícipe de esta decisión, el mismo año 1992 Bolivia logró establecer un acuerdo bilateral con ese país,

---

<sup>6</sup> Kreidler et al (2004) también destaca la ejecución del proyecto relacionado con el sistema de semillas, ejecutado entre 1984 y 1987, con apoyo de USAID a través del programa PL-480. A decir de este autor, el conjunto de las actividades desarrolladas en el marco de este proyecto dio como resultado la mejora en los índices de productividad.

con alcances cercanos a los de una zona de libre comercio. Esta decisión integracionista favoreció enormemente al naciente sector sojero boliviano, primero porque Bolivia era (y es) el único país con esa base productiva en la CAN; segundo, porque ha supuesto la configuración de un mercado amplio y relativamente protegido de competidores poderosos como Brasil y Argentina y, tercero, porque las facilidades arancelarias significan un importante factor de su viabilidad económica<sup>7</sup>.

Estos dos acontecimientos desataron el denominado *boom* de la soya en Bolivia, el cual se reflejó en el afianzamiento del complejo sojero y en su definitiva inserción en el mercado internacional, pues la superficie cultivada subió de 210 a 630 mil hectáreas en ese período, en tanto que el valor de todas las exportaciones oleaginosas creció de 74 a 244 millones de dólares.

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

En términos cualitativos, esta segunda etapa comenzó a definir las características y la orientación futura del complejo sojero boliviano: a) La producción en gran escala (entendiéndose por tal el cultivo en áreas continuas de hasta más de mil hectáreas continuas), la mecanización del cultivo, la doble siembra y la introducción de la técnica de la “siembra directa”, que ha estado asociada al crecimiento inusitado del uso del célebre herbicida glifosato; b) la conformación de nuevas categorías de productores ´medianos` y ´grandes, que perviven hasta hoy; c) La ampliación de la participación de pequeños productores nacionales, compuesto básicamente por los “colonizadores” (pequeños productores campesinos de origen alto-andino); d) La incursión del capital transnacional, especialmente en el subsector de la transformación; e) La naturaleza esencialmente primaria de la inserción del complejo sojero en el mercado externo; y d) Los cambios en el destino de las exportaciones del complejo sojero, por los que además de la CAN, comienza a cobrar importancia el Mercosur, Chile y hasta Estados Unidos.

La tercera etapa del desarrollo de la actividad sojera en el marco del “libre mercado” se inició más o menos en 1998, cuando comenzó a sumirse en la peor de sus crisis debido a las repercusiones directas de la caída del precio internacional del producto, debido a factores

---

<sup>7</sup> Varios estudios respecto a la competitividad del complejo sojero boliviano (ver, por ejemplo, Kreidler, op cit) sostienen que su viabilidad no sería posible fuera de la CAN, ya que la protección que rige en este mercado compensaría los costos extraordinarios en que incurrirían las exportaciones bolivianas debido a su mediterraneidad (falta de acceso a costas marinas).

climáticos y también a las primeras consecuencias drásticas de la práctica del monocultivo<sup>8</sup>. Después de caer el precio de manera brusca a 224 dólares por TM promedio en 1998, al año siguiente registró el nivel más bajo de las dos décadas anteriores (176 dólares por TM), para iniciar una lenta recuperación el 2000 y llegar recién en 2003 a casi 250 dólares por TM, aliviando la crisis.

Obviamente esta situación constituyó un desincentivo a la actividad, desatando además una serie de consecuencias económicas en la región (departamento de Santa Cruz) y en el país, como la peligrosa mora en el sistema bancario nacional<sup>9</sup>. Empero, el sector logró apoyo financiero del Estado a través de programas de reactivación económica, con garantías públicas y fiscales. Las cifras oficiales son elocuentes: después de haber llegado a un máximo de extensión cultivada de su historia, en 2001 bajó a 555 mil hectáreas, la superficie más baja de esos años, para comenzar a recuperarse bruscamente en 2004 con 890 mil hectáreas. Por el contrario, el valor de las exportaciones no dejó de crecer en este período, pues de 255 millones de dólares registrados en 1999, subió a 445 millones en 2004, efecto de un alza de los rendimientos (probablemente debido a la masificación de la “siembra directa” y al inicio del cultivo de soya genéticamente modificada (transgénica) y/o a la apertura de nuevas sub-zonas altamente productivas<sup>10</sup>.

### **3. Actores y procesos**

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

Los gremios empresariales reconocen la participación de cinco grupos de productores de soya según su nacionalidad y la importancia de la superficie de sus cultivos en el total nacional: los productores nacionales, los menonita, los japoneses, los brasileños y otros extranjeros (entre los que destacarían los rusos, pero con una creciente participación de argentinos, colombianos y peruanos en los últimos años).

Esta estructura tiene un origen complejo, no es resultado únicamente de las políticas públicas de inmigración externa e interna promovidas activamente después de la Revolución Nacional, sino también de procesos e intereses económicos y políticos dentro y fuera del país, por lo que conlleva algunas tendencias relativas a su conformación y –como consecuencia– a la posibilidad de cambios respecto a la propiedad o el acceso a la tierra, a las tecnologías productivas, al medio ambiente e, incluso, al control mismo del complejo sojero boliviano.

---

<sup>8</sup> Los estudios que promueven el complejo oleaginoso mencionan la recurrencia de estos fenómenos climáticos entre 1998 y 2001 como causa importante de la crisis, pero omiten mencionar lo que el “Informe Temático sobre Desarrollo Humano. La economía más allá del gas” de 2005, realizado por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), destaca (tomando datos de la propia ANAPO) que entre 1998 y 2002 el rendimiento de la producción de soya en la zona de Pailón (considerada el “corazón” de la actividad sojera en la etapa del *boom*) había bajado de 2,0 Tn/Ha a 1,4 Tn/Ha, no sólo por los fenómenos climáticos, sino básicamente por las consecuencias del monocultivo. .

<sup>9</sup> Montenegro y Guzmán (2000) sostienen que el estancamiento del sector productivo de la soya (y de otros productos agrícolas de la economía cruceña) de esos años, influyó decisivamente en el incremento del índice de mora bancaria de 3 a 12 por ciento, entre noviembre de 1998 y junio de 1999. .

<sup>10</sup> Son áreas ubicadas al norte de las zonas “Integrada” y de “Expansión”, las que habrían desatado un segundo *boom* de la producción de soya, pues en este momento son consideradas las mejores tierras.

Analizando la participación de estos grupos de productores en el total del área cultivada de soya, en el período 1980–2002 (no ha sido posible acceder a datos posteriores a ese año), se puede constatar que en la etapa 1980–1985 la primacía la tuvieron los productores menonita, detentando casi invariablemente más del 50 por ciento del área total cultivada, seguidos de los japoneses y de varios otros productores de origen extranjero. Por tanto, es gracias a los productores no nacionales que el área cultivada de la soya registró un crecimiento sostenido en pleno período de la hiperinflación. La primera etapa de la era del “libre mercado” (1986–1992), se caracterizó por un repunte notable de la participación de los productores nacionales en el área cultivada y una disminución relativa de los menonita. No obstante, a diferencia de los nacionales, los menonita nunca dejaron de aumentar el área cultivada<sup>11</sup>. En la etapa del *boom* (1993–1998) destaca la incursión súbita pero aceleradamente creciente de los brasileños, quienes llegaron para dedicarse abierta y directamente a la producción de soya. En el lapso de seis años este grupo pasó a superar a todos los demás grupos, por lo que la expansión del cultivo en esos años se debió en gran medida a ellos. En esta etapa llama la atención también el comportamiento del grupo de productores nacionales, porque además de disminuir su participación relativa, el aumento de la extensión de sus cultivos (en términos absolutos) fue moderado, desmintiendo de esta manera la idea más o menos extendida de que fueron ellos los protagonistas centrales del *boom*. Esta etapa también comenzó a registrar el ingreso al cultivo de la soya de los ‘pequeños’ productores campesinos de origen alto-andino (“colonizadores”) y de algunos productores originarios de la región. La última etapa (1999–2004), en esencia, no modifica la estructura de participación de los grupos de productores que se había configurado en la etapa anterior. No obstante, destaca el incremento del área cultivada de los productores nacionales, pasando a liderarla en términos relativos; es posible que una parte de esa expansión se hubiera debido al aporte de los ‘pequeños’ productores.

Del análisis previo resulta inevitable destacar que los productores nacionales (‘grandes’, ‘medianos’ y ‘pequeños’), nunca sobrepasaron el 50 por ciento del total del área cultivada. Es más, aun considerando a los japoneses y menonita como productores nacionales (tal cual lo reclaman los directivos de la ANAPO), los extranjeros detentan por lo menos un 40 por ciento de la superficie cultivada en los últimos años, y con tendencias de un crecimiento de esa participación. Por consiguiente, desde siempre, han sido los productores extranjeros (de reciente o de antigua inmigración) quienes han sido el sostén del cultivo de la soya en Bolivia.

Entre los de reciente inmigración, sin duda, destacan los brasileños, a quienes se estaría sumando de manera nítida los argentinos. La presencia de productores brasileños en el cultivo de la soya en Bolivia, surgió a fines de la década de los años ochenta. En cambio, la incursión del grueso de los argentinos es relativamente nueva. Las razones de su traslado a Bolivia –según el boletín electrónico “E–campo” (op cit)– tienen que ver con una expansión que parece ya no ser posible en su país, pues “hace tiempo que la Argentina quedó chica. Llegó el momento de buscar nuevas tierras. Uruguay ya está abarrotado de argentinos. Por eso muchos comenzaron a mirar hacia el norte”.

---

<sup>11</sup> En esta etapa los nacionales ya practicaban dos siembras anuales. Por otro lado, Vilar y Kupfer (op cit) sostienen que en esos años llegaron al país los primeros grandes productores brasileños, aunque básicamente para producir en asociación con grandes productores nacionales. En cambio, los índices de crecimiento de sus cultivos de los menonita pudo deberse a que este grupo nunca asimiló sostenidamente la práctica de la siembra de invierno.

Sin duda, el atractivo mayor para brasileños y argentinos ha sido y es la amplia disponibilidad de tierras en el país (que ya no sería sólo en el departamento de Santa Cruz, sino en el Beni, según las tendencias de expansión y las propias referencias de quienes identifican el interés de los productores argentinos) y sus precios relativamente mucho más bajos que en sus países de origen. Los propios directivos del gremio empresarial de los sojeros bolivianos (que acoge a los brasileños y a la mayoría de los argentinos) admiten que “a los forasteros que llegaron en la década de los noventa, cuando la superficie bordeaba las 140 mil hectáreas, los atrajeron las tierras baratas y fértiles de Santa Cruz”<sup>12</sup>. Pero además, jugaron y juegan un rol importante en la atracción de ambos tipos de productores los factores del contexto institucional que prevalece en Bolivia, como la flexibilización de facto que supone la aplicación de la normativa ambiental e impositiva en materia de exportación de ganancias.

Los productores brasileños, a pesar de su decisiva importancia en la superficie cultivada, aparentemente nunca fueron numerosos. De acuerdo a un reportaje realizado por el diario *La Prensa* de La Paz (de 7 de junio de 2004), estos productores no suman más de 250, es decir, no más del 2 por ciento de los 14 mil productores de soya que la ANAPO sostiene que existen en el país. Estas cifras obtenidas por ese diario en fuentes oficiales del gremio empresarial permiten deducir que cada productor brasileño cultiva en promedio 1.000 hectáreas de soya, con lo que se confirma que la mayoría de ellos corresponden a la categoría de ‘grandes’. En cambio, oficialmente no se sabe cuántos son los productores argentinos actualmente asentados en el país. Ciertamente deben ser mucho menos que los brasileños, aunque en constante crecimiento y con acceso a grandes extensiones, si es que se considera sus expectativas respecto a su ingreso a Bolivia. Entre estos productores –de acuerdo al boletín “E–campo” (op cit)– se encuentra la empresa agroindustrial “El Tejar”, uno de los “megaprodutores” de Argentina (en palabras de Teubal, 2005).

Pero vale la pena registrar las declaraciones del presidente de Unisoya (consorcio empresarial dedicado a la producción de soya) registradas en este mismo reportaje periodístico. Su portavoz sostiene que “los tres mayores productores de soya de la zona son extranjeros, y entre ellos cultivan 180 mil toneladas de soya, que representa el 15 por ciento de la producción nacional”. Si ello fuera evidente, cada uno de estos tres productores tendría en promedio por lo menos 20 mil hectáreas<sup>13</sup>.

Empero, esta situación conlleva el fenómeno de la concentración de la tierra, ya que, apelando a la información de ANAPO, se puede deducir que la cantidad de grandes productores (que cultivan más de 1.000 hectáreas) no superan los 300, de los cuales la mayoría son brasileros, con un núcleo poderoso no mayor de 100 productores, quienes poseerían predios de entre 3.500 a 8.000 hectáreas<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Declaraciones del presidente de la ANAPO, al diario *El Deber* de 15 de mayo de 2005.

<sup>13</sup> Se asume que los rendimientos obtenidos por estos productores oscilan entre 2,5 y 3 toneladas por Ha, por tanto, las 180 mil toneladas de soya producidas por ellos han sido obtenidas en un mínimo de 60 mil Has.

<sup>14</sup> Según ANAPO existen tres categorías de productores en función del área que cultivan: los “pequeños” (básicamente los “colonizadores” campesinos y algunos productores japoneses y menonita), cuyas superficies no exceden las 50 has; los “medianos” (básicamente el grueso de los menonita y japoneses y el segmento mayor de los productores nacionales), que cultivan de 51 a 1000 has, y los “grandes” (fundamentalmente las corporaciones y los productores extranjeros y un reducido grupo de nacionales), con más de 1000 has. Según la misma fuente, de los 14 mil productores sojeros un 2 por ciento son “grandes”, 20 por ciento “medianos” y 78 por ciento “pequeños”. Y si

### 3.2 Los ‘pequeños’ productores

En Bolivia la participación de los ‘pequeños’ productores en el cultivo de la soya proviene aproximadamente de mediados de la década de los noventa, y desde ese momento fue en aumento, hasta llegar a constituir la mayoría absoluta de los productores, según la información ya referida de la ANAPO, por lo que, se podría afirmar, que el incremento de la participación de los ‘medianos’ y, particularmente, los ‘grandes’ productores en el área cultivada, no ha ocurrido a costa de las tierras de los ‘pequeños’ productores, por lo menos no de manera exclusiva.

Ahora bien, ¿por qué no nació la actividad sojera con los ‘pequeños’ productores?, ¿por qué su incorporación es tardía y por qué no se presenta el proceso de reducción de su cantidad como en el resto de los países de la región?

Como ya se ha mencionado, la mayor parte de los ‘pequeños’ productores asentados en las zonas sojeras de Bolivia, son los emigrantes y sus descendientes de la región andina. Desde su llegada en la década de los sesenta sus cultivos mayores fueron el arroz y el maíz, además de aquellos de menor cuantía como la yuca, algunas legumbres y frutas. Esta estructura productiva devino en una suerte de “especialización” rígida de ese tipo de cultivos. Por lo demás, el tamaño de sus predios relativamente pequeños en comparación con el de las empresas agrícolas, más sus restricciones económicas, no les hacía pensar en su incursión en rubros productivos eminentemente comerciales. Es por ello que las primeras etapas del desarrollo del sector sojero trascendieron a los pequeños productores. Sin duda, contribuyó también a esta situación el mercado asegurado para sus excedentes de algunos productos de gran consumo nacional, como consecuencia de la protección estatal que se ejercía para la producción doméstica.

Una vez que entró en vigencia la apertura comercial en 1985, el incentivo del mercado asegurado para sus productos comenzó a desaparecer, aunque la competencia de los sustitutos importados aún no fue tan fuerte en esos primeros años (Pérez, op cit). De ahí que –por lo menos en esa primera etapa del desarrollo del sector sojero en el “libre mercado”– la estructura productiva campesina de las áreas de producción sojera, prácticamente no se modificó. Fue al inicio de la década de los noventa que se comenzó a sentir con más fuerza los efectos de la apertura comercial, a través de la persistente reducción de los precios reales de los productos agrícolas campesinos. Sin embargo, a diferencia de la región andina, el efecto previsto de la desaparición de productores campesinos (por su supuesta falta de competitividad en la nueva situación) traducido en emigraciones, no se presentó con demasiada intensidad en las Tierras Bajas.

Por tanto, lo más probable es que ya en esos primeros años de los noventa los productores campesinos de las zonas sojeras se hubieran visto impelidos a cambiar a rubros productivos agrícolas más competitivos (entre los cuales estaba sin duda la soya), pero de una manera lenta y discriminada (en función de su grado de capitalización previa). Empero, en el segundo quinquenio de los noventa su producción tradicional se hizo francamente crítica debido a los efectos de la liberalización y a la vigencia del ACE (Acuerdo de Complementación Económica) Bolivia–Mercosur en 1997, ya que ese acuerdo ha determinado el ingreso desgravado al país de

---

bien la ANAPO no publica información que permita conocer la distribución de los productores según su nacionalidad en cada una de las categorías de productores, es posible deducir la participación de productores brasileños en la superficie cultivada de soya en el país.

productos que provienen de Brasil y Argentina, que compiten con los cultivos campesinos de las Tierras Bajas. Ello determinó que, en definitiva, un estrato de campesinos pasaran a adoptar el cultivo de la soya, conformando la categoría de los `pequeños` productores.

Empero, es muy importante señalar que la importancia cuantitativa de estos productores no necesariamente se traduce en similares beneficios, tal cual se ve a continuación.

En general los `pequeños` productores enfrentan las condiciones más adversas en comparación con los otros tipos de productores. Esta situación se debe a “sus relativamente mayores costos de producción y menores precios recibidos por su producto. Esto se explica por el menor poder de negociación de los pequeños productores al comercializar su producción o comprar insumos en volúmenes pequeños y también por realizar sus labores agrícolas con maquinaria alquilada” (Montenegro y Guzmán, 2000: 347). Los `pequeños` productores deben incurrir en costos extraordinarios debido a la diversidad de trámites a cumplir ante varias fuentes de financiamiento, pues al no poseer bienes hipotecables se ven obligados a recurrir a una fuente para la obtención de semilla, a otra para los agroquímicos y a otra para el combustible. Por otro lado, es usual que pongan como garantía de sus préstamos la cosecha a través de “contratos de propiedad de siembra” (hipoteca de la cosecha) y que paguen intereses mayores que los `medianos` y `grandes` productores. Por último, a la hora de entregar su producción a los acopiadores, los `pequeños` productores deben aceptar los resultados de los análisis físicos realizados por aquellos, que suelen suponer castigos altos del valor de la producción (por humedad e impurezas).

Estos mecanismos de exacción, más la participación cuantitativamente significativa en comparación con las otras categorías de productores, permite una importante apropiación del valor o del excedente generado por los `pequeños` productores por otros actores y subsectores del complejo sojero. Por tanto, se puede conjeturar que la participación de los `pequeños` productores en el complejo sojero interesa y conviene a los actores y subsectores más poderosos de la cadena. Y considerando la profundización de la crisis de la agricultura campesina tradicional en general, y de las Tierras Bajas en particular, de no mediar un alivio para esa situación en el próximo futuro, es posible que la cantidad de `pequeños` productores que cultivan soya se incremente en un corto y mediano plazo. De ser así, Bolivia marcaría un comportamiento opuesto al que están siguiendo los demás países sojeros sudamericanos en referencia a la participación cuantitativa de ese tipo de productores.

#### **4. El significado económico y social del complejo sojero**

La indudable importancia que ha cobrado el complejo sojero en la economía regional (del departamento de Santa Cruz) y nacional, ha conducido a que los promotores y defensores del “libre mercado”, no duden en ponderarlo como la mejor muestra de sus bondades, pasando por alto análisis y discusiones respecto a los reales alcances de su contribución al país, tales como su aporte más específico y directo traducido en el pago de impuestos al Estado; las dimensiones del empleo que genera, o la distribución de sus beneficios entre los actores que hacen parte de la actividad; mucho menos se encara los aspectos vinculados con los “costos” ambientales del crecimiento incontrolado del cultivo de la soya.

En los siguientes párrafos se presenta ensayos respecto a tres aspectos vinculados a dimensiones poco a nada analizados en la lectura usual del complejo sojero.

#### 4.1 La distribución de los beneficios entre los productores

El Valor Bruto de la Producción (VBP) del subsector agrícola del complejo sojero representa aproximadamente los ingresos brutos generados por él que se distribuye entre los actores que participan en la producción del grano en función de una serie de mecanismos que responden a las relaciones económicas y políticas que intervienen entre ellos. Obviamente, es sólo una parte de este VBP que se distribuye entre los productores agrícolas, ya que la otra se dirige en calidad de remuneración a los otros actores y factores que participan directa e indirectamente en el proceso. Por consiguiente, en definitiva, son los beneficios netos de la producción primaria del complejo los que son objeto de una distribución efectiva entre los productores.

Así es que, bajo esta noción, y apelando siempre a la información disponible, se ha ensayado una estimación de la distribución de los ingresos creados por el subsector agrícola entre las cinco categorías de productores según nacionalidad<sup>15</sup>, tomando como referencia la campaña 2003-2004. El resultado de este ejercicio se presenta en el Cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Magnitud de los beneficios de grupos de productores según su nacionalidad, campaña 2003-2004**

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

Fuente: Elaboración propia con base en información de CAO-ANAPO

Estos resultados permiten concluir que el factor determinante de la distribución de los beneficios según la nacionalidad de los productores no es únicamente la magnitud de la superficie cultivada por cada uno de los grupos, sino también la técnica utilizada por la mayoría de los productores de esos grupos; la modalidad de acceso a la maquinaria agrícola y el tipo de suelos en el que se cultiva (zona de producción). Es por eso que el grupo de los brasileños puede lograr prácticamente la misma cantidad de beneficios que los productores nacionales siendo que éstos han cultivado 27 por ciento más de superficie, pues se entiende que la mayoría de los brasileños

<sup>15</sup> El trayecto completo de este ejercicio se puede encontrar en el estudio original.

utilizaron técnicas y modalidades que potencialmente les garantiza el máximo de rentabilidad, en tanto que el grupo de productores nacionales es más heterogéneo en esos términos porque participan ‘grandes’, ‘medianos’ y ‘pequeños’ productores, cada uno con distintas combinaciones productivas.

**Cuadro 2**  
**Magnitud de los beneficios de grupos de productores según tamaño de su predio, campaña 2003-2004**

Tipo de Productor	Campaña verano e invierno			
	Superficie Sembrada		Beneficios netos	
	Miles de Has	%	Millones de \$us	%
<b>Grandes</b>	300,0	35	51,2	37
<b>Medianos</b>	482,6	56	75,0 *	54
<b>Pequeños</b>	80,0	9	12,0	9
<b>TOTAL</b>	<b>862,6</b>	<b>100</b>	<b>138,2</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en información de CAO-ANAPO

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

También se procedió a calcular la magnitud de los beneficios de las tres categorías de productores según el tamaño de su predio (Cuadro 2). El 78 por ciento de los productores (los “pequeños”) percibió algo menos del 10 por ciento de los beneficios económicos generados por el subsector agrícola del complejo sojero en la campaña 2003–2004. En contrapartida, no más del 2 por ciento de los productores (“grandes”, conformado esencialmente por brasileños, otros extranjeros y unos pocos nacionales) recibieron aproximadamente el 37 por ciento de esos beneficios. Estas evidencias contrastan radicalmente con la idea sugerida por los promotores del complejo sojero en sentido de que al ser mayoría los ‘pequeños’ productores son al mismo tiempo los más beneficiados. Por el contrario, denuncian el carácter regresivo de la distribución de los beneficios de la soya y plantean con más fuerza las interrogantes acerca del destino de las significativas ganancias que los productores extranjeros perciben.

#### **4.2 La racionalidad “extractiva” del complejo sojero**

Muchas denuncias, especialmente referidas a la zona de “Expansión”, permiten deducir que –al menos un sector de los productores de soya – ha venido operando prácticamente bajo la lógica del “extractivismo”, es decir, el aprovechamiento intensivo y expedito de un área (agotando su riqueza productiva, literalmente), para luego asentarse en una nueva, repetir la práctica, y así sucesivamente, pasando por alto cualquier consideración sobre sostenibilidad y mucho más sobre las consecuencias para las poblaciones locales.

Esta práctica aprovecha los relativos bajos precios de la tierra en el país, los controles ambientales absolutamente laxos y una estructura agraria regional que permite la gran propiedad ociosa (en muchos casos, de tierras obtenidas gratuitamente del Estado) y su aprovechamiento

especulativo. En este sentido, evidentemente los productores que incurren en esta práctica buscan “optimizar” sus ganancias sobre la base de una reducción de sus costos fijos, pero a costa de los recursos naturales, de ahí que esta práctica esté íntimamente asociada a la del monocultivo, y que su ocurrencia haya sido denunciada en la zona de “Expansión”, donde documentalmente se ha probado la práctica del monocultivo.

Sin embargo, el “extractivismo” no sólo tiene consecuencias en la depredación de los recursos naturales, sino en las poblaciones locales donde se la practica, pues la lógica que prevalece en él hace abstracción de este factor y mucho más del legítimo derecho de estas poblaciones a los beneficios que reporta la actividad sojera. A este respecto es ilustrativo mencionar lo acontecido en el municipio de Pailón (zona de “Expansión”), que por varios años durante el *boom* fue considerado el “corazón” de la actividad sojera. Si bien en ese período virtualmente se eliminó la *extrema pobreza*, la mayoría de su población vive en el *umbral de la pobreza* (según datos del Atlas Estadístico de Municipios de 2005 para los años 1992 y 2001), situación que no condice en absoluto con la riqueza que generó para los demás actores y sectores de la cadena productiva del complejo sojero, en especial para los “grandes” productores y, dentro de ellos, los extranjeros.

Por consiguiente, si la racionalidad “extractiva” prevalece en la actividad sojera, es lógico esperar no sólo un agotamiento acelerado de las tierras de la región, sino un relativo empobrecimiento de las poblaciones locales, porque esta práctica genera para ellas beneficios efímeros, reversibles y concentrados, ya que el “extractivista” no llega a una zona para establecerse, sino permanecer en ella sólo hasta agotar su riqueza.

### **4.3 La generación de empleo**

No existen estadísticas oficiales (gubernamentales) referidas específicamente al empleo en el complejo sojero del país. Estos datos provienen en general de la ANAPO y/o de la CAO. Incluso los múltiples estudios que se han realizado en los últimos años toman como base la información de estos gremios empresariales. Quizás por esta dependencia, el manejo de estas magnitudes se ha tornado particularmente arbitrario en los últimos años, pues en ese corto período los gremios empresariales, e incluso funcionarios gubernamentales, han ido mencionando cifras cada vez más infladas de generación de empleo por parte del complejo sojero, originando desconfianza de su propio trabajo estadístico<sup>16</sup>. Con todo, el reciente estudio realizado por Kreidler et al (op cit), contiene las referencias más razonables respecto al empleo generado por el complejo oleaginoso (no se hace una referencia específica al sojero), ya que, además de basarse en estimaciones oficiales de la CAO-ANAPO, consigna información para un período de algo más de una década (1992 –2003), lo cual evita admitir datos inmediatamente posteriores a esa serie que no sean coherentes con su tendencia. Su única limitación es que aborda sólo el empleo directo del subsector agrícola.

---

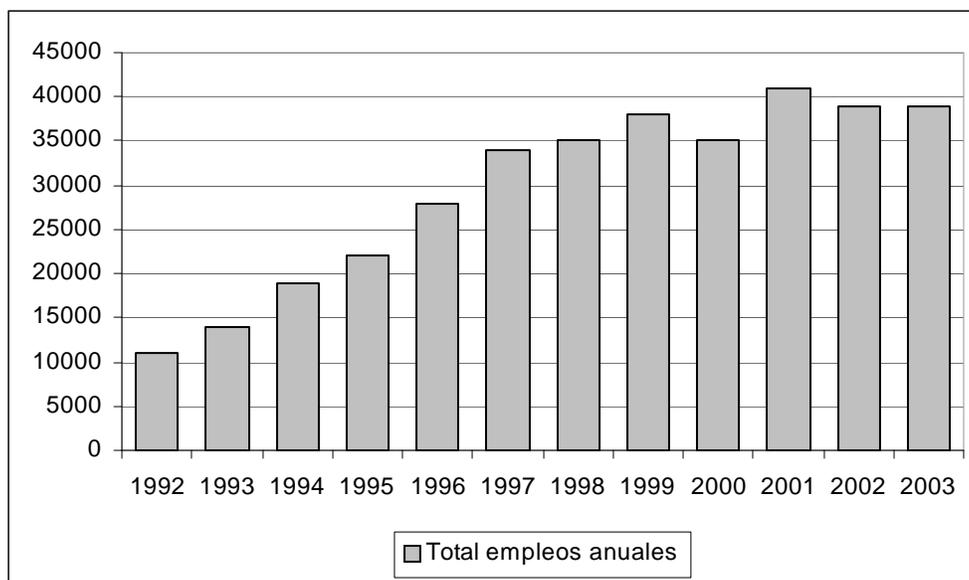
<sup>16</sup> Mientras en 2004 remarcaban la existencia de 45 mil empleos directos generados por el cultivo de las oleaginosas y por su procesamiento, a comienzos de 2005 hablaban de 100 mil y, recientemente, de 150 mil (diario “La Razón” del 11 de diciembre de 2005, suplemento Ejecutivos, páginas 10-11 y periódico “El Juquete Rabioso” de marzo de 2006, quincena del 5-18, página 8).

El Gráfico 1 ha sido extractado del trabajo de Kreidler et al. A través de él se puede constatar que, hasta el año 2003, el subsector agrícola del complejo oleaginoso nunca ha generado más de 41 mil empleos directos. Con relación al empleo generado por el subsector industrial del complejo oleaginoso, lamentablemente el autor citado no presenta una serie, sino sólo una cifra puntual, señalando que en la gestión 2003 ese subsector generó cerca de 5 mil empleos directos. Aceptando que este dato es también el máximo registrado en toda el período, se puede concluir que la generación total de empleos directos del complejo oleaginoso, hasta el año 2003, en ningún momento ha sobrepasado los 46 mil anuales, y si lo hizo después de ese año, como tope tendría que haber sido proporcional al crecimiento del área cultivada y del procesamiento, esto es, unos pocos miles y no las monumentales cifras que se vienen mencionando últimamente.

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

En el caso concreto de Argentina, por ejemplo, Teubal et al (2005) sostiene que la irrupción masiva y acelerada de la SGM ha ocasionado el desplazamiento de fuerza de trabajo. En particular el uso de la soya resistente al glifosato sería un poderoso “ahorrador” de ese factor. A decir de este autor, estos elementos marcan el rumbo de una “agricultura sin agricultores”, es decir, con escasa demanda de fuerza de trabajo.

**Gráfico 1**  
**Generación anual de empleo directo agrícola del complejo oleaginoso**



**Fuente:** extractado de Kreidler et al (2004)

En este contexto, no resulta sorprendente encontrar que “los cereales y las oleaginosas anuales pueden estar ocupando no más del 5 por ciento de la mano de obra en el sector agropecuario” de la Argentina (Aparicio (2005:207, en Teubal y Giarracca, Coordinadores), esto es, entre 45.000 y 50.000 empleos anuales. Tampoco debería sorprender enterarse que “la industria aceitera (del

complejo oleaginoso de Argentina) presenta una alta productividad de la mano de obra y emplea en forma directa aproximadamente a 5.000 personas” (Ministerio de Economía de Argentina, op cit: 7).

En el caso de Brasil, Schelesinger (op cit), apelando a datos de FIBGE (1985) y Gelder et al (2005), señala que la cantidad de empleos del complejo sojero de Brasil ha disminuido de 1.694.000 personas en 1985 a 335.000 en 2004, por lo que se puede concluir que su tendencia declinante en el empleo de fuerza de trabajo es un hecho incontrastable en el tiempo a pesar del constante crecimiento del área cultivada. En consecuencia, es altamente probable que la magnitud más próxima a la realidad se sitúe en una cantidad de 335.000 a 370.000 empleos anuales en los últimos años.

Con toda esta información es inevitable preguntarse si el complejo sojero boliviano tecnológicamente es absolutamente rezagado e ineficiente o si ha logrado una competitividad particular, sobre la base de un empleo intensivo de fuerza de trabajo tanto en su subsector primario agricultor, como en su subsector industrial procesador. Una explicación (concerniente a posibles particularidades del complejo sojero boliviano) podría ser la participación cuantitativamente importante de los ‘pequeños’ productores. Sin embargo, si bien son mayoría absoluta en cantidad, al mismo tiempo son minoría absoluta en área cultivada (apenas aportan con el 10 por ciento de la superficie total), por lo que su incidencia en el empleo no tendría que ser decisiva. Así es que, considerando el contexto político que viene acompañando el debate nacional acerca de los beneficios (y costos) del complejo sojero en Bolivia, lo más razonable es asumir que el gremio empresarial está tratando de demostrar la contundencia de esos beneficios en el plano social, a partir de esos datos (exagerados) de empleo, pues resultaría sorprendente encontrar un tipo de competitividad basado en empleo intensivo en un mundo globalizado.

## **5. Las tendencias del monocultivo**

Estudios referidos a los otros países sudamericanos productores de soya, dan cuenta que uno de los efectos de su expansión es la disminución del área cultivada de otros productos agrícolas y/o de otras actividades agropecuarias, generando las bases de una tendencia al monocultivo de la soya, con todas sus consecuencias negativas, especialmente sobre la calidad de los suelos y la oferta nacional de alimentos. Los casos más notables parecen ser los de Paraguay y Argentina.

En Bolivia no existen aún denuncias abiertas o documentadas respecto a la presencia del fenómeno de reconversión productiva de algunas zonas por efecto de la ampliación del cultivo de la soya. Sin embargo, existen indicios de que esta reconversión es un fenómeno en crecimiento, es decir, que la expansión del cultivo de soya no sólo se está realizando en nuevas tierras, sino que también está cubriendo áreas que anteriormente estuvieron con otros productos. A través del análisis de algunos datos estadísticos oficiales es posible por lo menos indagar su existencia. En particular se debe analizar el comportamiento de aquellos productos agrícolas que se desarrollan exclusiva o fundamentalmente en los lugares donde también está la soya, supuesto que es allí donde se escenifica una disputa de las tierras entre la soya y los demás cultivos.

**Cuadro 3**  
**Santa Cruz: Superficie cultivada de productos seleccionados competitivos**  
**(en porcentajes)**

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

**Fuente:** Elaboración propia con base a datos de CAO

Entonces, para este objeto, se han seleccionando sólo los productos que tendrían plena coincidencia de cultivo con la soya en las zonas de producción “Integrada” y de “Expansión” (trigo, el maíz, el sorgo y el arroz). Así es que en el Cuadro 3 se presenta las proporciones (porcentajes) del área cultivada de soya, de los cuatro productos que compiten o disputan a la soya la tierra, y de los demás productos, respecto del total cultivado en el nivel departamental.

Estas cifras muestran de manera clara el lento pero persistente proceso de “especialización” en el cultivo de soya que está viviendo la agricultura del departamento de Santa Cruz, pues desde un poco más de un tercio que representaba su cultivo en 1992, quince años después pasó a ser la mitad, en tanto que el conjunto de los cuatro productos que le “disputan” la tierra redujeron su participación relativa casi en relación directa al incremento de la soya, quedando el resto de los productos en el mismo nivel en el período considerado.

Pero hay más, aplicando estas operaciones a la superficie de las zonas “Integrada” y de “Expansión”, que es donde conviven la soya y los productos “competitivos”, los resultados son más elocuentes, ya que muestran el índice de “especialización” o de monocultivo de la soya en esas zonas. A simple modo de ejemplo: en la campaña 1991–1992 el conjunto de los cuatro cultivos “competitivos” representaba el 52 por ciento del área total cultivada en dichas zonas; en la campaña 1998–1999 ya era la soya la que detentaba el 62 por ciento del total cultivado, para pasar en 2002–2003 al 68 por ciento.

En síntesis, la expansión explosiva del cultivo de la soya en Bolivia, marca una innegable tendencia hacia el monocultivo en el conjunto del sector agrícola boliviano. Si bien este fenómeno aún no es tan pronunciado como en otros países sudamericanos productores de soya, ya se trata de un fenómeno amenazante, cuyo avance –de no mediar factores que contraigan las exportaciones– parece ser inexorable. Este proceso afecta directa y fundamentalmente a los productos agrícolas destinados a la alimentación de la población nacional, algunos de ellos de

carácter básico como el trigo y el arroz; pero no sería raro que en el futuro relativamente próximo afecte también a otros cultivos esenciales para la alimentación nacional que se encuentran en otras sub-zonas (o en “enclaves”) dentro de las zonas soyeras, tales como las legumbres y la misma caña de azúcar, acentuando la actual pérdida de capacidad de autoabastecimiento del país de los alimentos básicos, originada en la apertura comercial.

## **5. Conclusiones**

5.1 Queda fuera de dudas el espectacular desarrollo del complejo sojero boliviano en el relativo corto plazo de una década. Tampoco caben dudas acerca de 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.

5.2 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.

Contribuyen a esta competitividad las transformaciones que adoptó la CAN en 1992, 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 boliviano tuvo un marco de “libre mercado” regional y no abiertamente internacional.

Sin embargo, al menos parte de esta competitividad debe ser catalogada de espuria porque se base en la aplicación de una lógica “extractivista”, esto es, en un aprovechamiento intensivo y bajo el régimen de monocultivo de la tierra (hasta agotarla) para luego abandonarla y acceder a otra, y así sucesivamente, con todas sus consecuencias de depredación de este recurso.

5.3 La “extranjerización” del complejo sojero boliviano es un hecho innegable. Aún 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. Con las tendencias actuales, incluso en el corto plazo estos productores (particularmente de origen brasileño) 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. 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. 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. .

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 cultivo, 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.

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 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.

5.4 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. Sin embargo, 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 comerciales no se modifican, ya que 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, 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. 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, esto es, “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.

5.5 Los indudables beneficios económicos que genera el complejo sojero para sus actores tienen un patrón de distribución regresivo. Por lo menos en lo que concierne al subsector agrícola, donde concurren 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, debido a la lógica “extractivista” que prevalece en el accionar del complejo sojero.

El empleo directo que genera el complejo sojero cuantitativamente es mucho menos de lo que usualmente 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 este empleo lo

genera 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.

5.6 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 liberalización comercial en un relativo corto plazo, que elimine las actuales ventajas arancelarias que aprovecha el complejo sojero boliviano, parecen ser inminentes.

## **6. Algunas recomendaciones**

- No es posible que el complejo sojero boliviano sea dismantelado ni mucho menos, pues de todos modos supone una dinámica económica que involucra a toda una región. Identificar sus debilidades y sus impactos negativos para acometer semejante intención sencillamente es improcedente. En cambio, es posible intentar que su futuro desarrollo se enmarque al menos en criterios de sostenibilidad ambiental, ajustando los respectivos controles para evitar el “extractivismo” y el monocultivo. En esta línea también correspondería que el gobierno promueva de manera más activa (incluso con incentivos y/o normas) el retorno a la práctica de la rotación entre la soya y el trigo, modelo que fue promovido inicialmente, en los albores del boom sojero. Un modelo de estas características evidentemente reduciría las ganancias de los productores, pero podría contribuir, no sólo a superar las prácticas insostenibles de la actualidad, sino también a la superación de una situación estructural de dependencia de Bolivia respecto del trigo importado.

- Es necesario y posible restringir el fenómeno de la concentración de la tierra (especialmente en el sector de productores extranjeros), como mecanismo de democratización de la distribución del excedente que genera la actividad.

- El fenómeno de la “extranjerización” del complejo sojero, especialmente en su segmento de la producción del grano, conlleva un evidente riesgo político para el país y una sangría de los excedentes que genera la actividad. En consecuencia, se hace necesario que el país apruebe normativas, al menos, de preservación de la soberanía nacional y de una mayor contribución impositiva de ese estrato de productores, supuesto que en el momento actual son tratados como cualquier productor nacional, sin mayor control respecto a la repatriación de utilidades.

- Sabiendo que la incursión de los “pequeños” productores en la producción de soya ha estado inducida por las consecuencias de las políticas de liberalización comercial y del acuerdo con el

MERCOSUR (que han afectado drásticamente su tradicional producción de alimentos), corresponde que el gobierno revise estas políticas y este acuerdo para que estos productores retornen a esa producción tradicional, levantando las presiones que actualmente ejercen sobre sus tierras para ser competitivos.

- Siendo que la globalización y la liberalización “obliga” a una competencia “encarnizada” de los países productores de soya sudamericanos, tratando cada uno de ofrecer el máximo de facilidades a la inversión privada, las consecuencias sociales, ambientales, económicas y políticas de esta disputa en última instancia, se constituyen en pasivos de los países, mientras que los réditos son para el sector privado, especialmente las transnacionales. Ante esta situación, no debía ser imposible legalmente (y menos políticamente) la conformación de un bloque productor de países (intergubernamental) para la armonización de las políticas y estándares mínimos necesarios de orden ambiental, laboral y social, a ser cumplidos necesariamente por el sector privado de los complejos sojeros de estos países. Es más, siendo que es la región la que aporta con los mayores volúmenes de aporte al mercado internacional, en perspectiva, no sería imposible pensar en establecer mecanismos que les permitan incidir en los precios internacionales del grano. Desde ya, la aprobación de una normativa regional dirigida a controlar la difusión de la soya transgénica, resulta de urgente necesidad. Asimismo, el último remesón causado por el fenómeno de los agro-combustibles debía ser motivo de un debate y acuerdos de ese orden (regional).

- Sobre la base de los acuerdos sugeridos en el punto anterior, es posible pensar en otros acuerdos específicos en cada país (particularmente en Bolivia) entre el gobierno y los agro-empresarios de la soya para que se definan planes concertados de producción que garantice la provisión de alimentos para la población nacional, pero que al mismo tiempo no desincentive la producción sostenible de soya a cargo de ese sector, pues es evidente que la provisión de alimentos para el mercado nacional no puede ni es posible que sólo sea una atribución de la agricultura familiar.

## **Bibliografía**

- ALADI 2002 *Convergencia Gradual de los Programas de Liberación de los Distintos Acuerdos de Libre Comercio* (ALADI/SEC/Estudio 129)
- Aparicio, Susana 2005, “Trabajos y Trabajadores en el Sector Agropecuario de la Argentina” en Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (Coordinadores) *El campo argentino en la encrucijada, Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad* (Buenos Aires: Alianza)
- Arano, Lorgio y Rodriguez, Gary 2003 *Análisis del Comercio Exterior de Bolivia y Aprovechamiento de Acuerdos Preferenciales* (Santa Cruz: IBCE)
- Arrieta, Mario et al 1990 *Agricultura en Santa Cruz: de la Encomienda colonial a la empresa modernizada (1559-1985)* (La Paz: ILDIS)
- Bocchetto, Marcela 2005 “Características, transformaciones y sustentabilidad de la expansión de la soja en el MERCOSUR” ([www.rlc.fao.org](http://www.rlc.fao.org))
- Boy, Adolfo 2005 “Cambios productivos y sus repercusiones en el nivel agronómico”, en Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (Coordinadores) *El campo argentino en la encrucijada, Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad* (Buenos Aires: Alianza)
- CAO (Cámara Agropecuaria del Oriente) 1995 a 2003 *Números de Nuestra Tierra* (Santa Cruz)
- CIPCA, CORDECRUZ, SACOA 1992 *Diagnóstico Socioeconómico de la Colonia San Julián* (Santa Cruz)
- De Campo “La frontera menos pensada” ([www.aacrea.org.ar](http://www.aacrea.org.ar))
- Fogel, Ramón y Riquelme, Miguel 2005 (Compiladores) *Enclave Sojero, merma de soberanía y pobreza* (Asunción: CERI)
- INE 2004 Anuario Estadístico 2004 (versión digital)
- INE–PNUD 2005 *Bolivia, Atlas Estadístico de Municipios* (La Paz: INE)
- Kreidler, Alfonso et al 2004 *La Soya Boliviana Hacia el Mercado Libre en las Américas* (La Paz: USAID/Bolivia, Economic Opportunities Office)
- Lapitz, Rocío et al 2004 *Soja y Carne en el MERCOSUR, Comercio, ambiente y desarrollo agropecuario* (Montevideo: Editorial Coscoroba)
- Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, República de Argentina 2002 *Sector*

*Oleaginoso, Soja – Girasol (Argentina)*

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