

**INVERSIÓN Y PRODUCTIVIDAD EN EL  
SECTOR AGRÍCOLA-AGROINDUSTRIAL  
BOLIVIANO: CASO DE LA  
AGRICULTURA COMERCIAL PERÍODO  
1985-1998**

**Diego Montenegro Ernst**

**Alvaro Guzmán Bowles**

LC/L.1288  
Noviembre de 1999

Este trabajo fue preparado por los señores Diego Montenegro Ernst y Álvaro Guzmán Bowles, para el Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa” (HOL/97/6034), financiado por el gobierno de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN .....</b>	<b>5</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>II. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y EL NUEVO MARCO JURÍDICO .....</b>	<b>11</b>
1. Sostenibilidad y competitividad .....	12
2. El nuevo marco jurídico .....	13
3. Integración comercial y globalización.....	14
<b>III. DESCRIPCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR AGRÍCOLA Y AGROINDUSTRIAL .....</b>	<b>17</b>
1. Análisis del comportamiento y tendencias de los principales productos agropecuarios .....	19
1.1 <i>Productos agrícolas industriales</i> .....	19
1.2 <i>Productos agrícolas no industriales y pecuarios</i> .....	26
2. Descripción y caracterización de los principales actores económicos.....	30
2.1 <i>Gremios de productores</i> .....	30
2.2 <i>Entidades de investigación agropecuaria</i> .....	30
2.3 <i>Empresas agroindustriales</i> .....	31
2.4 <i>Empresas proveedoras de insumos y maquinaria</i> .....	32
2.5 <i>Centros de acopio y almacenamiento de granos</i> .....	33
2.6 <i>Sistema bancario</i> .....	34
3. Capacidad de gestión y encadenamientos intersectoriales .....	35
<b>IV. IMPACTOS DEL ENTORNO EN LAS INVERSIONES Y LA GESTIÓN EMPRESARIAL.....</b>	<b>41</b>
1. Inversión pública agropecuaria .....	41
2. Inversión privada agropecuaria .....	43
3. Inversión privada agroindustrial.....	44
4. Inversión extranjera directa .....	44
5. Procesos de modernización de la agricultura en el contexto de las políticas de ajuste estructural .....	45
6. Estructuración de complejos agroindustriales .....	46
<b>V. PERSPECTIVAS DE LAS INVERSIONES SECTORIALES .....</b>	<b>49</b>
1. La crisis coyuntural .....	49
2. Planteamientos de los productores para paliar los efectos de la coyuntura.....	50
3. Planteamientos de una acción público-privada para el desarrollo de los complejos agroindustriales .....	51

3.1 <i>El entorno para el desarrollo de los complejos agroindustriales</i> .....	51
3.2 <i>Planteamientos de políticas e instrumentos para el desarrollo de los complejos agroindustriales</i> .....	53
<b>VI. CONCLUSIONES</b> .....	<b>55</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>57</b>
Notas.....	58

## RESUMEN

Desde 1985 a la fecha, el Estado boliviano centró su accionar en la estabilización económica descuidando la aplicación de medidas orientadas hacia la reactivación del aparato productivo y su inserción a una economía mundial cada vez más abierta y globalizada. Las políticas económicas de diseño global, en lo que respecta al sector agroindustrial, resultaron ser insuficientes para su modernización, producto no solo de limitaciones en la inversión productiva sino también de profundas restricciones estructurales y una marcada debilidad en la capacidad de gestión sectorial.

Si bien las reformas estructurales aplicadas en esta última década dieron pasos trascendentales para el proceso de modernización del estado, sentando las bases para un modelo de desarrollo económico para el futuro, el sector agrícola experimenta serios problemas para acomodarse al nuevo entorno, poniendo en evidencia marcadas fragilidades en los sistemas internos y externos de comercialización, en las estructuras de producción y de financiamiento; y en la gestión institucional sectorial.

El presente estudio establece los impactos de las reformas estructurales y de los factores macroeconómicos sobre las inversiones, productividad y modernización del sector agroindustrial asentado en el oriente boliviano, identificando las determinantes en las decisiones de inversión, sus estructuras, costos y rentabilidad; en torno a su competitividad externa. En el mismo destacan de manera clara los sectores económicos que exhibieron desempeños por encima de la tasa de crecimiento promedio de la economía. Dentro de esos rubros, resaltan los segmentos manufactureros, el de alimentos y bebidas; y el grupo de productos agrícolas industriales.

La agricultura comercial, identificada por la Nueva Política Económica como el soporte del modelo agroexportador de la agropecuaria y agroindustria nacional, fue favorecida por algunas acciones estatales aisladas y programas internacionales de apoyo a la consolidación de la política neoliberal, a través de la habilitación de líneas de créditos internacionales para promoción de exportaciones y la creación de mecanismos de reintegros arancelarios e impositivos; acceso arancelario preferencial a mercados andinos, reprogramación de líneas de crédito refinanciadas a sectores afectados por desastres naturales, y de convenios gubernamentales con organismos internacionales especializados en el estudio y puesta en ejecución de programas de apoyo al sector.

Del análisis de la estructura del PIB en el período estudiado se constata una disminución de la participación del sector agropecuario en su aporte a la economía nacional. Durante ese mismo período, notoriamente se observa que el PIB de productos agrícolas industriales creció a

un ritmo de más del 16%, mientras que los productos no industriales y los pecuarios no superan el 2% anual.

La característica predominante de ese sector, sin embargo, refleja un marcado énfasis en la producción y exportación de materias primas, desenmascarando la vulnerabilidad de las bases sobre las cuales se encuentran asentados, especialmente aquellos rubros agroindustriales orientados hacia la exportación. Esas debilidades son identificadas de manera elocuente en el caso del complejo oleaginoso, rubro económico que ha demostrado gran dinamismo en cuanto a crecimiento e inversiones en los últimos años. Un aspecto relevante relacionado con la modernización de sectores agrícolas es el de la constitución de complejos agroindustriales integrados, en los cuales la identificación y adopción de nuevas y modernas tecnologías se han constituido en postulados cumplidos parcialmente.

Si bien el sector productivo privado ha invertido en cultivos y actividades industriales orientadas hacia mercados externos, también es indiscutible que el mismo concentró sus esfuerzos en la expansión del área agrícola sembrada, no registrando impacto significativo en el proceso de innovación tecnológica ni en productividad. Ese crecimiento, de carácter más *cuantitativo* que *cualitativo*, tampoco estuvo acompañado de estructuras y procesos de planificación y gestión institucional en sus diferentes ámbitos de competencia.

El estudio concluye con la evidencia de la carencia de una política agraria nacional que identifique las peculiaridades de la actividad agropecuaria y que fomenten la atracción de inversiones. El reordenamiento de las estructuras del sector productivo y la renovación del entramado de las instituciones públicas son requisitos indispensables para la proyección de un modelo de desarrollo agroindustrial, no solamente en esta difícil coyuntura por la que se atraviesa actualmente, sino en el entendido de que las mismas deben constituirse en parte integral de una política de estado a largo plazo. En el contexto de la transformación sectorial resalta la necesidad de formación de estructuras interconectadas orientadas hacia la búsqueda de mayores niveles de competitividad y productividad, equidad social y sostenibilidad medioambiental.

## I. INTRODUCCIÓN

A partir de la Revolución de 1952 se inició un profundo proceso de transformaciones en el sector agrícola boliviano a través de una Reforma Agraria destinada a eliminar el latifundio improductivo y a incorporar a los sectores campesinos e indígenas a sistemas de producción orientados hacia el mercado. Las repercusiones de estas reformas afectaron fundamentalmente al occidente del país, mientras que en el oriente boliviano las mismas pasaron casi desapercibidas.

Posteriormente, y gracias a la integración del departamento de Santa Cruz con el resto del país a través de la carretera Santa Cruz - Cochabamba, el oriente boliviano se convirtió en un importante polo de desarrollo inicialmente agrícola, y décadas más tarde, agroindustrial.

Durante la década del 60, la producción azucarera se vio fortalecida con la instalación de ingenios que crearon condiciones de demanda para la producción de caña de azúcar. Adicionalmente a este proceso, durante la década del 70, se presentaron las condiciones favorables para la inserción de la fibra de algodón en el mercado externo, la misma que alcanzó su punto máximo a mediados de esa década. Sin embargo, el incumplimiento a compromisos internacionales de comercialización impidieron que se mantenga el desarrollo de las exportaciones de algodón boliviano.

Pese a ello, a raíz del *boom* agrícola de los años 70, la región oriental del país llegó a acumular una valiosa base de recursos humanos y empresariales los mismos que constituyeron el preámbulo del dinamismo del desarrollo agrícola del oriente boliviano en años posteriores. Esta base de recursos, sin embargo, no encontró un ambiente macroeconómico favorable para desarrollarse hasta mediados de los años 80.

La economía boliviana, en términos generales, experimentó un período de crecimiento continuo durante los primeros años de la década de los setenta, para luego mostrar serios indicios de estancamiento hasta 1978 y entrar posteriormente en un franco proceso de declinación hasta principios de los 80's. A raíz de la caída de los precios internacionales de petróleo y minerales, y la implementación de un drástico programa de estabilización económica destinado a reducir la inflación, el descenso en el crecimiento de la economía nacional fue notorio hasta 1986.

Durante la primera mitad de la década de los ochenta, y a consecuencia de la crisis mundial, la situación económica del país se vio agravada, dada la disminución de los precios de las materias primas, una deuda externa agobiante y una reducción de los flujos de capital externo. El sector agrícola sufrió el alto costo económico y social de la implementación de sucesivas medidas gubernamentales que procuraron frenar la escalada inflacionaria mediante el

control de precios, causando marcadas distorsiones en los mismos y a menudo afectando al sector primario agrícola.

No obstante el tipo de cambio subvaluado provocó la imposibilidad de inserción de la producción agrícola en mercados externos, también 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.

Hasta antes de mediados de la década de los 80, predominó la desarticulación entre el sector agrícola y el resto de los sectores económicos. El rol de la agricultura era considerado virtualmente marginal dentro del desarrollo económico del país. El sector agroindustrial no se desarrolló fundamentalmente por la inexistencia de mercados externos y las limitaciones de los mercados internos dominados por el contrabando y la informalidad. Esa falta de articulación frenó la introducción de tecnologías modernas al sector agrícola y lo limitó a comportarse como proveedor de alimentos para los consumidores y materias primas para el incipiente sector agroindustrial.

Es en ese contexto que se gesta el Proyecto Tierras Bajas del Este, cuyo objetivo principal fue el de contribuir en el desarrollo de los trópicos bolivianos a través de la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo agroindustrial integral que no sólo incorpore componentes de investigación, transferencia tecnológica y extensión agrícola; exportación y comercialización, crédito rural y mejoramiento de caminos rurales, sino también componentes de planificación, manejo de recursos naturales; y pueblos indígenas.

Este Proyecto financiado por el Banco Mundial, se originó como parte de la búsqueda de soluciones a la severa crisis económica de los 80's, caracterizada por la hiperinflación y el colapso del sector minero. La propuesta central del proyecto fue la de estimular la región de Santa Cruz hacia una fase más dinámica de diversificación de exportaciones, la misma que posteriormente fue complementada por planes quinquenales para algunos cultivos tales como la soya, girasol y trigo. La puesta en marcha de estos proyectos coincide con el establecimiento y consolidación de políticas económicas de ajuste estructural.

La implementación de un conjunto de medidas de política económica tendientes a frenar el proceso inflacionario resultó de la promulgación del D.S. 21060, instrumento que liberalizó la economía eliminando subsidios y disponiendo la libertad de precios, poniendo en competencia alimentos del exterior de bajos costos de producción con productos nacionales de costos elevados, dado el atraso tecnológico prevaleciente en el medio. Esta situación repercutió en la producción agraria nacional dando como resultado el hecho de que sólo algunos cultivos volcados a la exportación como la soya, el girasol y el algodón en el oriente o la explotación de maderas, registraron índices de crecimiento importantes en el período bajo estudio.



La mayoría de los cultivos tradicionales no crecieron al ritmo de la población boliviana, aunque hay que destacar el proceso de sustitución de importaciones que se inició en el cultivo del trigo, al desaparecer los subsidios que anteriormente distorsionaban este mercado y que habían ocasionado que más del 80% de la demanda nacional sea cubierta con donaciones e importaciones en una importante proporción provenientes del contrabando.

El 21060, sin embargo, también trajo consigo un alto costo social que en primera instancia repercutió en todas las regiones del país, a través del despido de miles de trabajadores. El ajuste estructural, adicionalmente, determinó el encarecimiento del crédito agropecuario al uniformar las tasas de interés de los sectores productivos con los de comercio y servicios. Por otro lado, la importación de insumos tales como maquinarias, fertilizantes e instrumentos de producción agropecuaria, tampoco fue beneficiada por algún incentivo. Estas medidas naturalmente desalentaron la producción agropecuaria nacional, siendo los rubros más afectados los tradicionales con destino a un mercado interno pequeño y con demanda inelástica.

La Nueva Política Económica buscó la reconversión de los diferentes sectores productivos del país tendiendo al fortalecimiento de las condiciones financieras y técnicas para incentivar rubros especializados de exportación generadoras de divisas, restringiendo la inversión del Estado en las tareas productivas y fortaleciendo su función normativa de las relaciones económicas. Sin duda alguna, el año 1985 marca un hito en cuanto a paradigmas de desarrollo económico y a roles institucionales – públicos y privados - se refiere, asignando al sector privado inmensas responsabilidades anteriormente fundamentalmente estatales.

## II. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y EL NUEVO MARCO JURÍDICO

A partir de 1985, los sucesivos gobiernos enfatizaron su accionar gubernamental en la estabilización económica, postergando la aplicación de medidas que reactiven el aparato productivo nacional.

La primera etapa (1985-1989) de aplicación de las reformas estuvo orientada a controlar la hiperinflación, provocando, sin embargo, una recesión económica. El congelamiento de la inversión pública, la racionalización de las compras del Estado, la eliminación de subsidios y la libre importación, resultaron en una contracción de importantes actividades productivas del país, tales como la industria manufacturera del país.

La Nueva Política Económica (NPE), implementada a partir de 1985 tuvo como bases principales los siguientes componentes:

- Ajuste del régimen fiscal
- Equilibrio de la base monetaria
- Modernización del sector financiero
- Reducción de la brecha cambiaria
- Liberalización de los precios
- Desregulación del mercado laboral
- Apertura y liberalización de la economía nacional

La segunda fase de aplicación de las reformas comprenden el período 1989-1993, durante el gobierno presidido por Jaime Paz Zamora, se caracteriza por la adopción de un conjunto de medidas que también preservan la estabilidad económica pero que introducen mecanismos orientados a acelerar el crecimiento económico y estimular el comercio exterior, tales como la Ley de Inversiones, la de Hidrocarburos, el Código de Minería y la Promoción de Exportaciones. En esta etapa, el país registró tasas positivas de crecimiento, especialmente en la industria manufacturera, hidrocarburos, minería y construcción. En ese período el sector agropecuario exhibió una tasa de crecimiento de 2,8% anual, mientras que el PIB global creció al 3,7% anual.

A través de estas propuestas, el Estado además de ser guardián celoso de los recursos naturales, asume la tarea de impulsar al sector productivo hacia mayores niveles de competitividad y eficiencia para encarar mercados cada más abiertos y globalizados. La tesis del gobierno de Sanchez de Lozada, sin embargo, de que las empresas capitalizadas tendrían un efecto impulsor hacia el resto del aparato productivo simplemente no tuvo los resultados

esperados. Las tasas de crecimiento del PIB en ese período llegaron al 4,4% anual mientras que el sector agropecuario lo hizo al 4,1% anual.

Fue a partir de 1993 que a través de un conjunto de propuestas innovadoras en la gestión de Gonzalo Sánchez de Lozada, que no solamente profundizan el proceso de ajuste estructural, sino que a tiempo de adscribirse a los lineamientos y requerimientos de los organismos multilaterales, tuvieron la marcada intención de crear efectos multiplicadores en la economía nacional.

De manera particular se deben mencionar: la capitalización de las empresas estatales, la Descentralización Administrativa, la Participación Popular; y las leyes Forestal, del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), el Acuerdo de Complementación Económica entre Bolivia y el MERCOSUR, como las principales que afectaron de manera directa la actividad agrícola comercial.

Un tema fundamental que merece ser incorporado es el largo período de incertidumbre en las inversiones agrarias a partir del caos en la estructura institucional de dotación y distribución de tierras que se mantiene hasta 1992, cuando son intervenidos el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización. Hasta fines de 1996, en que es promulgada la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, la intervención a estos organismos profundizó el caos administrativo y las pugnas por la propiedad de la tierra sin solución ante la inexistencia de instancias de solución de conflictos.

La Ley INRA reinstala la estructura institucional para la administración de la propiedad agraria, y los procedimientos para el saneamiento de la misma. Sin embargo, la consolidación institucional del Instituto Nacional de Reforma Agraria para permitir el inicio de sus operaciones, hasta la fecha provoca un estado de derecho frágil para otorgar seguridad en las inversiones agrarias.

## **1. Sostenibilidad y competitividad**

El modelo económico vigente ha traído consigo una serie de referentes normativos que vienen afectando a la actividad agropecuaria. El concepto de sostenibilidad, definido como desarrollo económico y social, dentro del marco de una explotación racional de los recursos naturales y protección al medio ambiente, ha generado profundos cambios en la estructura del Estado a través no solo de la existencia del Ministerio de Desarrollo Sostenible sino también de un conjunto de Superintendencias Sectoriales. Complementariamente, se ha proyectado un nuevo marco jurídico y normativo.

Los problemas asociados con la tenencia de la tierra, la legalidad en la propiedad de las mismas y la necesidad de una distribución agraria con equidad social, obligaron al Estado boliviano a encarar un proceso de modernización del sistema de acceso y distribución de tierras. Dentro de ese contexto, la dotación de tierras sin ningún costo a los campesinos e indígenas, los derechos de los pueblos originarios, la equidad de la distribución agraria, la sostenibilidad de la

actividad forestal y productiva, y la búsqueda de incentivos para fomentar la inversión en el agro se constituyeron en elementos centrales de la discusión y posterior promulgación de un conjunto de normas que regulan la actividad agraria y forestal. El mismo, en la práctica ha resultado en un complejo y a veces hasta contradictorio conjunto de medidas para el sector agropecuario nacional.

## **2. El nuevo marco jurídico**

Desde 1992 el país cuenta con un conjunto de disposiciones jurídicas dirigidas hacia un mejor y más moderno manejo de los recursos naturales, el medio ambiente y la administración de las tierras. Este marco jurídico ha generado una extensa como profusa reglamentación en sus diferentes ámbitos, trayendo consigo sus propias cargas burocráticas y requerimientos hacia el usuario de estos recursos.

Las nuevas normativas referidas a los aspectos impositivos, también han generado una creciente carga tributaria sobre el sector agropecuario. Aunque aún se mantiene la exención de impuestos para los pequeños productores y un régimen simplificado de pago para los medianos productores, vacíos en la legislación impositiva han obstaculizado el proceso de pago de impuestos.

Los objetivos que cada una de las normas jurídicas persigue son de indiscutible importancia. Sin embargo, para demostrar la percepción actual de los actores sujetos a este nuevo entorno jurídico, a continuación se resumen las siguientes conclusiones de un sondeo realizado entre varias instituciones gremiales y de productores a nivel nacional<sup>1</sup>:

- i) Las leyes y sus reglamentos son confusos y muestran sesgos profundamente técnicos que las hacen incomprensibles para los usuarios.
- ii) Plantean procedimientos administrativos poco coherentes con la realidad económica y social del país y particularmente con respecto a la situación de los sectores e individuos hacia quienes están dirigidos.
- iii) Ha sido escasa o insuficiente la información, difusión y concientización respecto a sus contenidos y objetivos, limitando por lo tanto su correcta aplicación.
- iv) Persiste el criterio de que en realidad pocos son o serán quienes den cumplimiento a lo que disponen; por ende se generaliza la omisión de la norma o se crean espacios de discrecionalidad y arbitrariedad.

La estructura administrativa que soporta estas leyes es frágil; en un sentido, la ley y sus alcances no se institucionalizan por el manejo político que se hace de su administración.

Vinculadas a la temática de los recursos naturales, medio ambiente y administración agraria se tienen las siguientes Leyes:

- v) Ley del Medio Ambiente
- vi) Ley Forestal
- vii) Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria
- viii) Decreto Supremo sobre la Oficina del Plan de Uso del Suelo de Santa Cruz
- ix) Código de Minería

Estas leyes han creado una nueva estructura institucional encargada de ejecutar las leyes y/o fiscalizar su cumplimiento que es la siguiente:

- i) Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables SIRENARE
- ii) Superintendencias Forestal y Agraria
- iii) Superintendencia de Minas
- iv) Instituto Nacional de Reforma Agraria
- v) Oficina Técnica del Plan de Uso de Suelos (PLUS)

A partir del marco jurídico e institucional descrito anteriormente, han surgido una serie de disposiciones y requerimientos administrativos y técnicos que preocupan al productor o usuario de la tierra porque: a) Generan confusión y plantean un exceso burocrático poco comprensible, pues no conciben con las dinámicas de la actividad productiva y la exigencia del entorno; b) Son discriminatorias, pues su universalidad está altamente cuestionada desde el momento mismo en que ciertos sectores económicos serán los únicos en cumplirlas ya sea por disponer de mejores condiciones económicas relativas, cuentan con la información, tienen otras condiciones objetivas que los obligan a acatarlas, mientras otros sencillamente están exentos de su cumplimiento; y, c) Generan marcadas cargas económicas para acatar su cumplimiento poco coherentes con la lógica de incentivar la inversión y el crecimiento y por ende la competitividad.

### **3. Integración comercial y globalización**

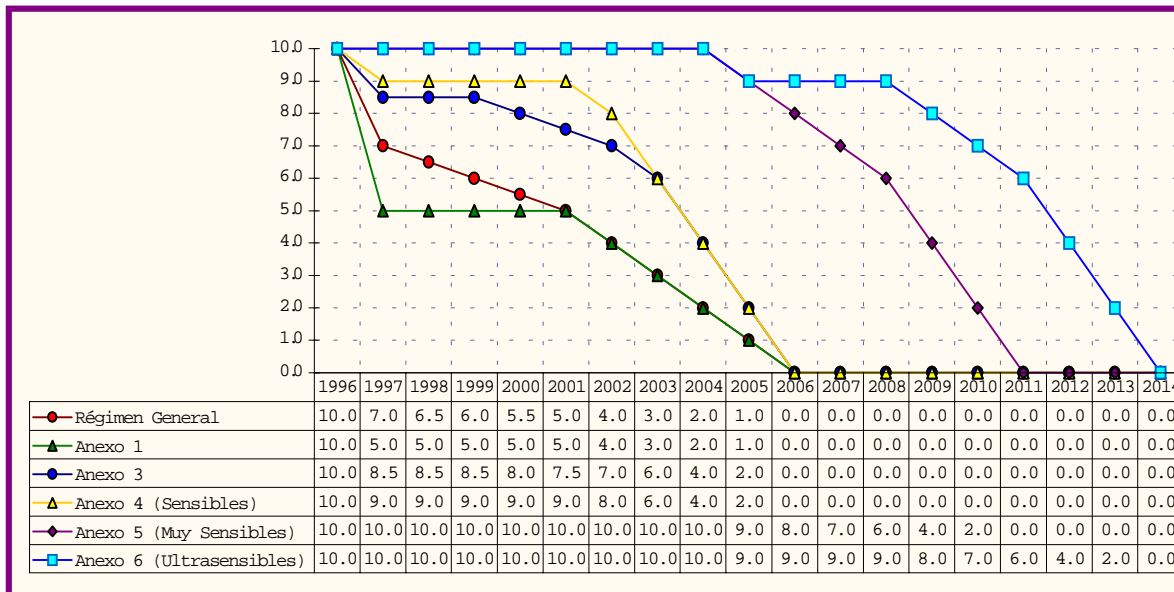
Bolivia, como miembro pleno de la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), ha venido participando activamente en las negociaciones para lograr acuerdos comerciales favorables que constituyan un primer paso hacia la conformación de una Zona de Libre Comercio entre esos dos bloques regionales y, posteriormente, para la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciativa hemisférica que promueve el rápido desmantelamiento de barreras arancelarias y la creación de un solo Mercado Común, desde el norte del Canadá hasta el sur de la Argentina.

Los sectores públicos y privados de los nueve países involucrados vienen encarando una compleja negociación en la que priman intereses heterogéneos y en algunos casos opuestos. En el caso de los países andinos, las dificultades para buscar posiciones de consenso frente al MERCOSUR ponen al descubierto la falta de armonización de políticas, especialmente hacia

aquellos sectores económicos y rubros de producción más sensibles, tal como el caso del sector de la soya y sus derivados, algodón, azúcar, entre otros.

En 1997, Bolivia ya firmó un Acuerdo para la Conformación de una Zona de Libre Comercio con el MERCOSUR, logrando el más lento cronograma de desgravación para 28 productos declarados ultrasensibles: derivados de oleaginosas y azúcar. Otros productos de origen agropecuario fueron dispuestos en listas de productos sensibles, aunque con un cronograma de desgravación más corto. El Gráfico 1 muestra el cronograma de desgravación arancelaria negociado por Bolivia con los países que conforman el MERCOSUR.

**Gráfico 1**  
**ACUERDO BOLIVIA-MERCOSUR: CRONOGRAMA DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA APLICABLE POR BOLIVIA EN FAVOR DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR**



Fuente: IBCE – Instituto Boliviano de Comercio Exterior.

En el actual proceso negociador, si bien los negociadores bolivianos tienen plena conciencia del carácter inevitable del proceso mundial de liberalización del comercio internacional y de la globalización del fenómeno económico, también son conscientes de las grandes deficiencias estructurales del país. Esto fundamentalmente en lo concerniente a las significativas ineficiencias en la logística de exportación, carencia de sistemas de generación y transferencia de tecnología, deficiencias en las políticas y mecanismos de financiamiento para el sector, entre otros, que deben tomarse en cuenta en la formulación de planteamientos y estrategias de negociación.

Dichos planteamientos y estrategias de negociación están fundamentalmente orientados a procurar “.. *ganar el mayor tiempo posible* ..” para que el Estado reconozca su rol no solamente *normativo* sino también *promotor* de aquellos sectores económicos que le generan riqueza y empleo; y para que el sector privado, tanto en su capítulo de producción primaria como de

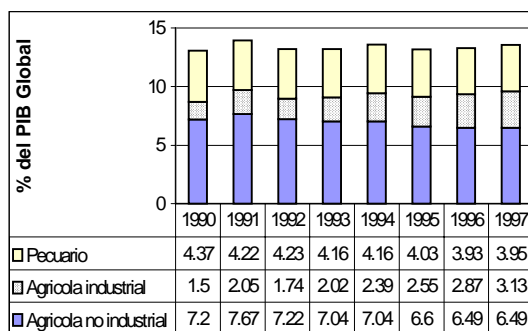
procesamiento industrial, asuma su responsabilidad de producir más eficientemente y con mayor valor agregado.

Sin embargo, el objetivo boliviano de retrasar la desgravación para sus productos más sensibles no está sustentado por una sólida posición negociadora, porque pese a que Bolivia es miembro pleno de la Comunidad Andina, ya se cuenta con un acuerdo con el MERCOSUR limitando su capacidad de influencia en las posiciones negociadores de los países andinos. Actualmente, está en pleno proceso la negociación entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, en primera instancia para establecer algunos acuerdos de alcance parcial que se traduzcan en preferencias arancelarias que intensifiquen el comercio entre ambos bloques, y posteriormente, a partir del año 2000, para la conformación de una Zona de Libre Comercio dentro de un cronograma de desgravación que tendría como meta final el comercio sin obstáculos arancelarios.

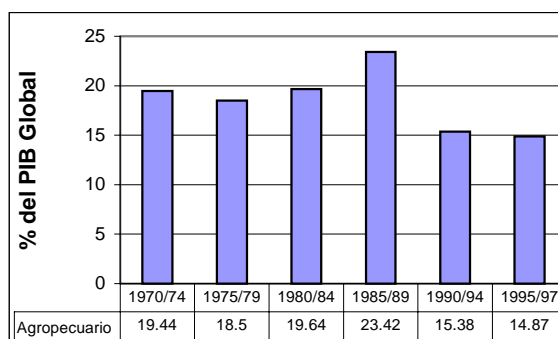
### III. DESCRIPCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR AGRÍCOLA Y AGROINDUSTRIAL

La participación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto nacional, ha decrecido hasta situarse actualmente en torno al 15%, como puede observarse en el Cuadro 2. De los subcomponentes pecuario, agrícola no industrial y agrícola industrial, éste último es el único que ha venido ganando importancia como muestra el Cuadro 3, generando dinamismo en otros sectores vinculados tales como el industrial, comercial y de servicios. El complejo agroindustrial, fundamentalmente asentado en Santa Cruz, mantiene actualmente una participación del 32% del PIB de este departamento.

**Gráfico 2**  
**PARTICIPACIÓN DEL PIB AGROPECUARIO EN EL PIB TOTAL**



**Gráfico 3**  
**COMPOSICIÓN DEL PIB AGROPECUARIO**



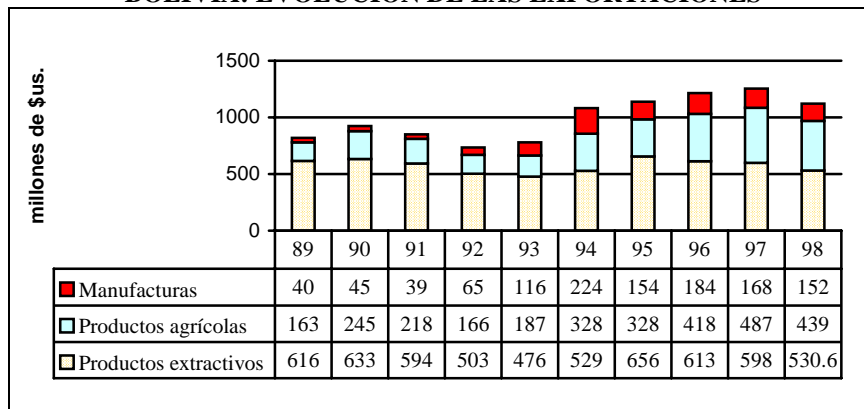
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

Según datos de la Cámara Agropecuaria del Oriente, el Valor Bruto de la Producción Agropecuaria de Santa Cruz en la gestión 1997/98 representó \$us. 774 millones con un crecimiento del 13% respecto a la anterior gestión. Las exportaciones de origen agropecuario



(EOA) representaron en 1998 el 39% del total de las exportaciones bolivianas<sup>2</sup> siendo que en 1988, las mismas solamente aportaron con el 4%, según muestra el Gráfico 4. Las exportaciones de origen agropecuario de Santa Cruz representaron en 1997 el 36,4% de las exportaciones no tradicionales del país.

**Gráfico 4**  
**BOLIVIA: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES**



Fuente: Ministerio de Comercio Exterior e Inversión.

La frontera agrícola en Santa Cruz registró un vertiginoso crecimiento. En la gestión 1990/91 la superficie agrícola cultivada alcanzó 490.000 ha., mientras que en la gestión 1997/98 la superficie cultivada fue de 1.240.000 ha., lo que representa un aumento del 153% en siete años.

En la campaña de Verano (Noviembre a Mayo), la soya utiliza la mayor superficie cultivable habilitada, siendo los factores determinantes para la preferencia de este cultivo la seguridad en su comercialización y la expectativa de buenos precios y rendimientos. Otros cultivos que también ocupan áreas agrícolas importantes son el Maíz, Arroz, Caña de Azúcar y el Algodón.

Durante la campaña de Invierno (Abril a Agosto) los cultivos más importantes son el trigo, el girasol, la soya y el sorgo, ocupando cada uno similar extensión de siembra, dependiendo de la decisión de los agricultores en función a las expectativas de precios, condiciones climatológicas y de las necesidades de rotación en las tierras.

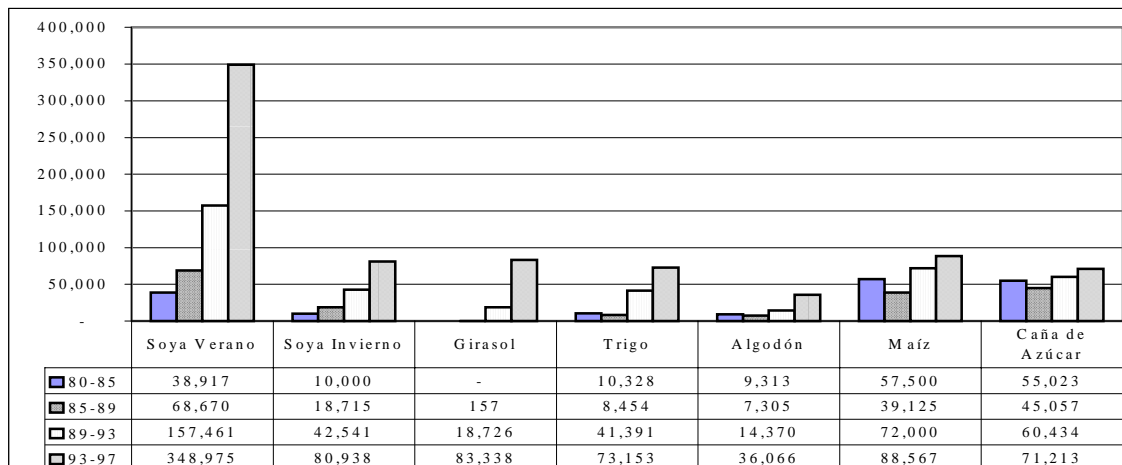
En el sector pecuario, se destacan la ganadería bovina y la avicultura como los sectores con mayor participación en el Valor Bruto de la Producción de Santa Cruz.

## 1. Análisis del comportamiento y tendencias de los principales productos agropecuarios

### 1.1 Productos agrícolas industriales

Durante la década del 80, el segmento de los productos agrícolas industriales presentó poco dinamismo, fundamentalmente debido a las distorsiones de los precios relativos, la inestabilidad macroeconómica y la subvaluación de la moneda extranjera en el marco de la política cambiaria. Posteriormente, pese a las medidas de ajuste estructural en 1985, el sector agrícola no reaccionó rápidamente, efecto que se haría notorio a inicios de los 90's.

**Gráfico 5**  
**SANTA CRUZ – SUPERFICIE SEMBRADA PROMEDIO CON CULTIVOS INDUSTRIALES, PARA PERÍODOS SELECCIONADOS (EN HAS.)**



Fuente: Cámara Agropecuaria del Oriente.

En líneas generales se observa un crecimiento acelerado del área sembrada con cultivos industriales durante la década del 90, fundamentalmente destinados a la exportación. La ampliación de la superficie triguera está dirigida fundamentalmente a sustituir importaciones en la búsqueda de la seguridad alimentaria nacional. En contraste, el maíz, si bien experimentó un crecimiento, no fue tan acentuado puesto que depende de un relativo menor ritmo de crecimiento de la demanda interna.

#### 1.1.1 Complejo oleaginoso

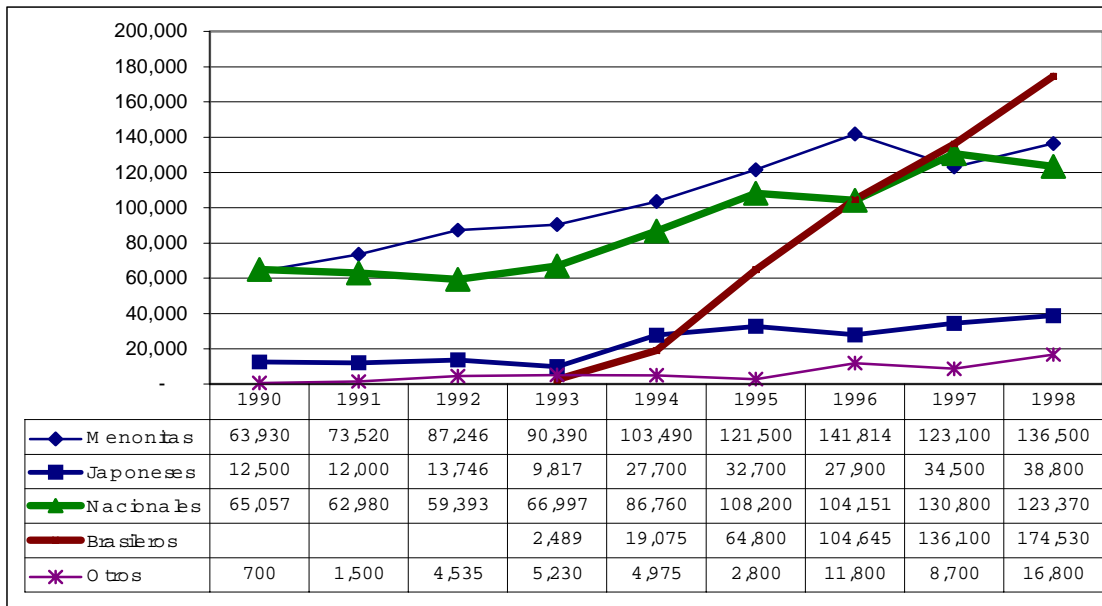
##### a) Soya

La superficie cultivada de soya de verano se ha venido incrementando de manera sostenida entre el período de 1985 y 1998, creciendo en un 400 % en la última década. El *boom* de la producción soyera se observa a partir de 1989, cuando se duplica la superficie cultivada del año precedente, registrando un crecimiento anual promedio del 17%.

La expansión de la superficie cultivada se puede explicar fundamentalmente por tres factores: el acceso preferencial a los mercados andinos, las buenas condiciones de fertilidad de

suelos y recientemente la marcada afluencia de inversiones de productores extranjeros en el sector agrícola cruceño.

**Gráfico 6**  
**SANTA CRUZ - EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE SEMBRADA CON SOYA VERANO, POR ORÍGEN ETNICO DE PRODUCTORES<sup>3</sup>**  
(has.)

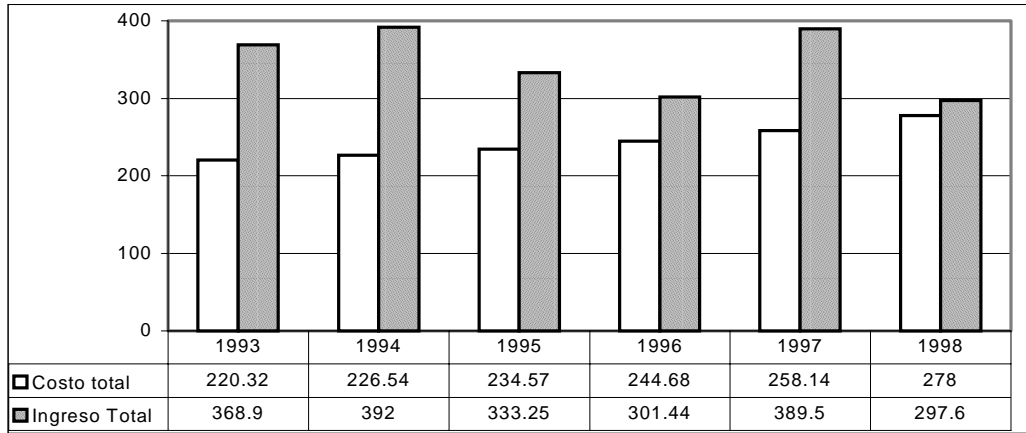


Fuente: ANAPO.

Adicionalmente, hubo un factor impulsor del desarrollo sojero a partir de la ejecución del Proyecto Lowlands, financiado por el Banco Mundial desde principios de la década del 90. Este plan, asignó recursos para la habilitación de la nueva frontera agrícola, la misma que con la ejecución de varios componentes para el desarrollo tecnológico, vial y de pueblos indígenas, permitió que se observe un proceso de desarrollo acelerado y a la vez adecuadamente planificado.

No obstante, no se ha observado una tendencia creciente en la productividad del cultivo, indicando claramente que el incremento de la producción se debió fundamentalmente a la ampliación de la frontera agrícola y no a resultados de la investigación que redunden en la generación y difusión de paquetes tecnológicos mejorados. La relación de Ingresos y Costos de la soya es reflejada en el cuadro a continuación.

**Gráfico 7**  
**SANTA CRUZ – INGRESOS Y COSTOS EN EL CULTIVO DE LA SOYA DE VERANO**  
 (\$us/ha.)



Fuente: ANAPO.

El rendimiento del cultivo ha registrado marcados altibajos, explicados fundamentalmente por la variabilidad de las condiciones climáticas, oscilando entre picos de 2,5 Tm/ha en 1986 y de 1,3 Tm/ha en 1990, estabilizándose las cifras en los últimos años en alrededor de las 1,9 Tm/ha. Un análisis de la rentabilidad histórica del cultivo de la soya, se encuentra reflejado en el Capítulo VI del presente documento.

Las cotizaciones de precios, por otra parte, reflejaron un incremento significativo entre 1987 y 1990, donde pasaron de 120 a casi 200 \$us/Tm, pico que volvería a repetirse entre 1996 y 1997. Sin embargo, en los dos últimos años, la sobreoferta mundial de materia prima y la desaceleración del crecimiento de la demanda principalmente de los países asiáticos, han determinado una situación de baja en los precios internacionales que ha reducido sustancialmente la rentabilidad de la producción nacional de soya.

#### **b) Girasol**

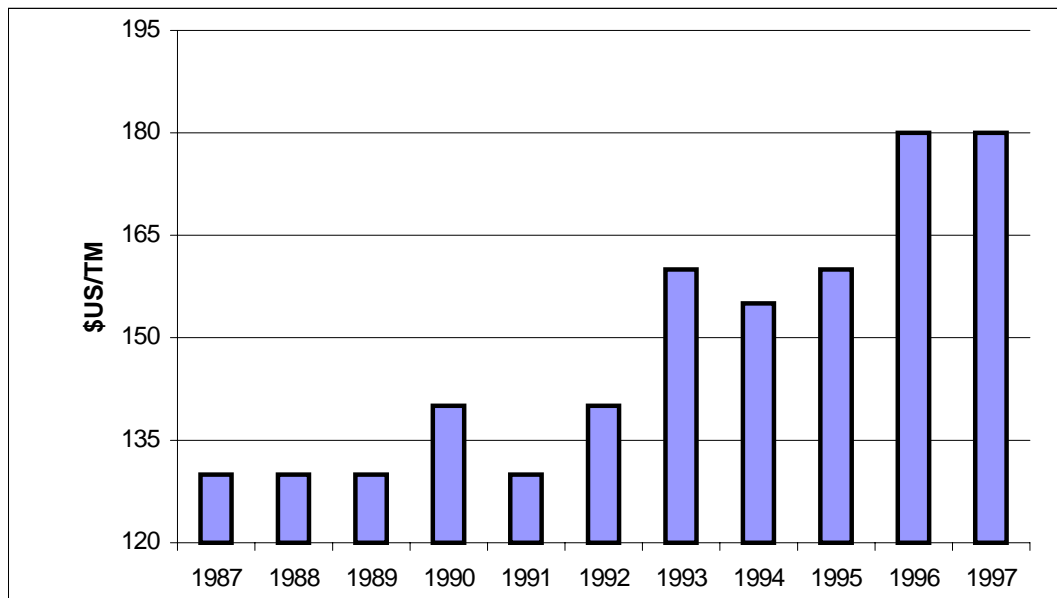
La producción de Girasol muestra un crecimiento sostenido a partir de 1990, presentando en 1988 un total de 11.870 Tm, con una superficie cultivada de 10.217 has. y llegando en 1997 a la cifra récord de 114.680 Tm, con 143.350 ha. Los rendimientos se han mantenido relativamente estables entre 0,8 y 0,9 Tm/ha, a excepción del pico presentado entre 1990 y 1993, donde se alcanzaron rendimientos de 1,10 a 1,37 Tm/ha.

Parte importante de este impulso fue proporcionado por la ejecución del Plan Quinquenal del Girasol durante el período 1992-1996, financiado por USAID-Bolivia/PL-480, que tuvo tres componentes: Investigación, a cargo del Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT), Transferencia de Tecnología y Promoción del consumo, bajo la responsabilidad de la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO).

La ampliación del consumo de aceite y torta de girasol tanto en el mercado interno como externo permitió una mejoría gradual en los precios pagados al productor. Este factor y la

seguridad en la comercialización a las industrias aceiteras ya asentadas en el medio, promovió el crecimiento acelerado del área girasolera.

**Gráfico 8**  
**SANTA CRUZ – EVOLUCIÓN DE PRECIOS PAGADOS AL PRODUCTOR DE GIRASOL**  
(\$/tm)



Fuente: ANAPO. Elaboración propia.

### **c) Industria aceitera**

El sector agroindustrial aceitero regional está constituido por cuatro empresas productoras principales: Sociedad Aceitera Boliviana (SAO), Industrias de Aceite S.A. (IASA), Industrias Oleaginosas (IOL) y GRAVETAL, a las que se suman otras de menor capacidad de procesamiento.

La producción aceitera ha acompañado la tendencia creciente de la producción de granos de oleaginosas observada durante la última década, sustentándose en los buenos precios a nivel local e internacional.

La gran mayoría de las inversiones en el sector agroindustrial de la producción de aceite y torta se observan entre 1994 y 1996, expandiéndose de manera notoria la capacidad de proceso y de almacenamiento de materia prima de las empresas del sector. Actualmente, existe una capacidad de proceso de 5.250 tm/día, almacenamiento de líquidos equivalente a 47.600 tm. y de granos de 847.000 tm.

El entorno económico donde se dieron estas inversiones era claramente favorable, con tasas de financiamiento que impulsaban el desarrollo de empresas agroindustriales y con mercados (Colombia y Perú) a los que se tiene acceso en condiciones arancelarias preferenciales,

desplazando a los principales competidores en la provisión de proteínas, grasas y aceites vegetales (USA, Argentina y Brasil).

El mercado interno, se ha constituido en un soporte importante para la industria aceitera nacional, desplazando vía eficiencia y calidad a las importaciones legales e ilegales provenientes de países vecinos, las mismas que adicionalmente son dificultadas por los altos costos de transporte originados en la deficiente infraestructura vial de la región oriental de Bolivia. Se estima que la demanda nacional de tortas y harinas para consumo animal y la de aceites para consumo humano, absorbe entre el 22 y el 25% de la oferta nacional.

Fundamentalmente, las inversiones registradas por el sector estuvieron dirigidas a establecer y/o ampliar la capacidad de procesamiento de aceite y torta, buscando un crecimiento en la capacidad instalada.

Los promedios actuales de extracción para una tonelada de grano de soya están situados en alrededor de 19 Kg. de aceite y 770 Kg. de torta, con un costo estimado de molienda que fluctúa entre 25 y 30 \$us/Tm. Este costo es superior al de plantas industriales de países competidores como Argentina y Brasil.

### *1.1.2 Complejo triguero*

#### **a) Trigo**

La producción triguera de 1989 alcanzó a 10.864 Tm, con 13.316 has sembradas y un rendimiento de 0,81 Tm/ha; en 1997 se registró una producción de 120.414 Tm, correspondientes a la siembra de 112.250 has con un rendimiento promedio de 1,07 Tm/ha, lo que significó un acelerado crecimiento de la superficie sembrada, no acompañado por incrementos significativos en la productividad del cultivo.

Hasta finales de los años 80, Bolivia dependía en 80% de importaciones legales e ilegales y de donaciones de trigo. La estabilidad macroeconómica y la política de no subvencionar la comercialización de trigo extranjero, redundaron en condiciones aptas para que al amparo de la implementación del Primer y Segundo Planes Quinquenales de Desarrollo del Cultivo del Trigo ejecutados por ANAPO y CIAT, con financiamiento de USAID-Bolivia/PL-480, se generara una tendencia de crecimiento del cultivo.

Otro factor observable para la evolución de la producción ha sido la tendencia alcista de los precios del grano, que pasaron de 180 \$us/Tm en 1990 a 220 – 210 \$us/Tm 1997. En los últimos dos años los precios han retornado al nivel vigente a inicios de la década. Cabe destacar, sin embargo, que los niveles de precios pagados al productor triguero de Santa Cruz son producto del cálculo del costo de oportunidad de importación de grano de trigo de países vecinos (Argentina, fundamentalmente) a ese mercado y se constituyen en una señal de precio referencial para los agricultores trigueros del resto del país. Un verdadero factor distorsionador en el proceso de formación de precios para el agricultor es el inmenso volumen de harina de contrabando proveniente de la Argentina.

**b) Industria Molinera**

La capacidad de molienda de las tres industrias molineras de Santa Cruz es de 630 tm/día., la misma que opera actualmente en alrededor de un 50% de su capacidad instalada. En parte por inversiones en ampliación realizadas en los tres últimos años como también por condiciones climatológicas adversas que han mermado la oferta local de materia prima.

A diferencia de la industria molinera del resto del país, la misma que ha operado desde hace varias décadas a partir de la importación de materia prima, la industria local ha realizado significativos esfuerzos en conjunto con la asociación local de productores para impulsar la producción de trigo en el oriente del país.

Además de realizar significativas inversiones en sus propias plantas y financiar parte de los costos operativos a los agricultores, desde 1990 la industria molinera departamental concierne con la asociación de productores en el período de presiembra, un Precio Mínimo Referencial, lo que aliado a la seguridad de la comercialización de toda la producción triguera regional, da un sólido margen de seguridad a los productores en la decisión de sembrar este cereal. Recientemente, la industria molinera del occidente ha venido jugando una creciente importancia en el acopio del trigo producido en Santa Cruz.

*1.1.3 Complejo algodonero***a) Algodón**

La producción algodonera muestra un incremento substancial a partir de 1990, cuando se registraron 3.555 has cultivadas con un rendimiento de 11,57 qq/ha alcanzando una producción de 41.131 qq. Para 1998 la cantidad de hectáreas sembradas llegó a 50.000 y la producción ronda los 400.000 qq, aunque la productividad ha descendido hasta los 8 qq/ha. Esta baja en los rendimientos se explica básicamente por los problemas de erosión, falta de rotación de cultivos en los suelos y las condiciones climatológicas adversas.

Los precios han sido un factor muy importante para el incremento de la producción algodonera hasta 1995, cuando alcanzaron a 100.75 \$us/qq. A partir de aquel año han mostrado un descenso hasta alcanzar los 50 \$us/qq en 1999.

**b) Desmotadoras de Algodón**

Las desmotadoras de algodón establecidas hasta la campaña de 1997 suman un total de 14, y están situadas principalmente al Norte y al Este del Departamento de Santa Cruz.

La capacidad total de las desmotadoras alcanza a procesar actualmente casi 50 qq. de algodón por hora. Los costos del desmote se sitúan en un rango de 4 a 5 \$us/qq.

El crecimiento productivo indicado se entiende principalmente por la reinsertión del país dentro del contexto del comercio internacional algodonero, luego de recuperar la confianza perdida por parte de los principales importadores de algodón, que en décadas pasadas habían desestimado a Bolivia como proveedor de esta fibra, al haber incumplido importantes contratos de exportación.

La inserción en el mercado externo permitió, no solo el crecimiento de la superficie cultivada de algodón, sino también la notoria expansión en el número de desmotadoras instaladas en el departamento de Santa Cruz.

El sector industrial algodonerero también ha mostrado una reactivación económica importante en los últimos cinco años, producto del incremento en la producción local y a la mejoría de los precios para los productos procesados, no obstante la reciente devaluación brasileña ha afectado severamente el acelerado proceso de inserción de productos textiles hacia este vecino país y otros de la subregión andina.

Varias de las desmotadoras existentes intermedian recursos crediticios a favor de los productores y también gestionan o facilitan la contratación de mano de obra para las labores de cosecha. Adicionalmente, existe un programa conjunto de prevención del ingreso de plagas y enfermedades tales como el *Picudo Mexicano*, en el que con esfuerzos compartidos, industriales y productores a través de su gremio, procuran la retardación del ingreso a Bolivia de esta plaga que no solamente incrementaría costos de producción al cultivo, sino que también le obstaculizaría su ingreso a mercados ya consolidados.

#### *1.1.4 Complejo azucarero*

##### **a) Caña de Azúcar**

El área sembrada de caña de azúcar ha crecido de 48.000 ha. en 1990 a 71.560 en 1998. Sin embargo, los rendimientos en este mismo período han sufrido fluctuaciones entre 34.47 y 51,56 tm/ha, debido a la incidencia negativa de los factores climáticos. Es importante notar sin embargo, que más del 85% del área sembrada utiliza la variedad Norte Argentino 5626, la misma que es sembrada desde mediados de la década del 60.

Alrededor del 24% del área está en manos de pequeños productores que poseen menos de 20 ha. de cañaverales, el 19% a cargo de medianos productores de más de 20 hasta 50 ha. y el 57% del área está cultivada por grandes productores. La tendencia a la concentración de la producción cañera en manos de grandes productores se verifica en la década de los 90's, porque los ingenios azucareros iniciaron un proceso de integración hacia abajo, aumentando aceleradamente sus superficies con cañaverales propios.

##### **b) Ingenios Azucareros**

El sector azucarero es uno de los que presenta mayor antigüedad en el ámbito de las inversiones agroindustriales, mostrando afluencias de capital desde la década de 1950, con un declive en 1980, y con una reactivación a partir de 1990.

La producción se ha incrementado a un ritmo significativo, aunque los rendimientos industriales no se han modificados substancialmente. En 1980 en promedio cada ingenio obtenía 1.80 qq de azúcar por Tm. de caña, mientras que en 1998 este rendimiento ascendió a 1.93 qq. El costo aproximado de molienda por tonelada de caña es de 1,50 \$us/Tm.

La industria azucarera local esta representada por cuatro ingenios: Guabirá, La Bélgica, San Aurelio y Unagro, que en 1998 procesaron 2.948.880 Tm. de caña producida en Santa Cruz. A esta cifra hay que agregarle otras 600.000 tm. de procesamiento del Ingenio Bermejo que transforma la producción cañera del Departamento de Tarija.



De la producción anual de los cuatro ingenios locales, el 40 % se consume en Sta. Cruz, el 30 % en el resto del país y el 30 % restante se exporta. Actualmente se utiliza un 85 % de la capacidad instalada para la producción de azúcar, debido a que se tienen excedentes de producción y estos no poseen mercados internacionales estables que los absorban.

Las inversiones observadas en el sector azucarero están en estrecha relación con las condiciones presentadas por la economía interna del país, es decir que las mayores inversiones se han realizado en épocas de estabilidad financiera, y las mismas han decaído significativamente durante las etapas de inflación o de depresión económica. Esto, más allá de ilustrar la sensibilidad de la inversión de capitales en etapas de inestabilidad socio-económica, sustenta el argumento de que la inversión en el sector industrial azucarero depende de manera directa de la evolución y la capacidad adquisitiva del mercado interno, siendo el mercado externo solo una válvula de alivio para evitar el almacenamiento excesivo de stocks.

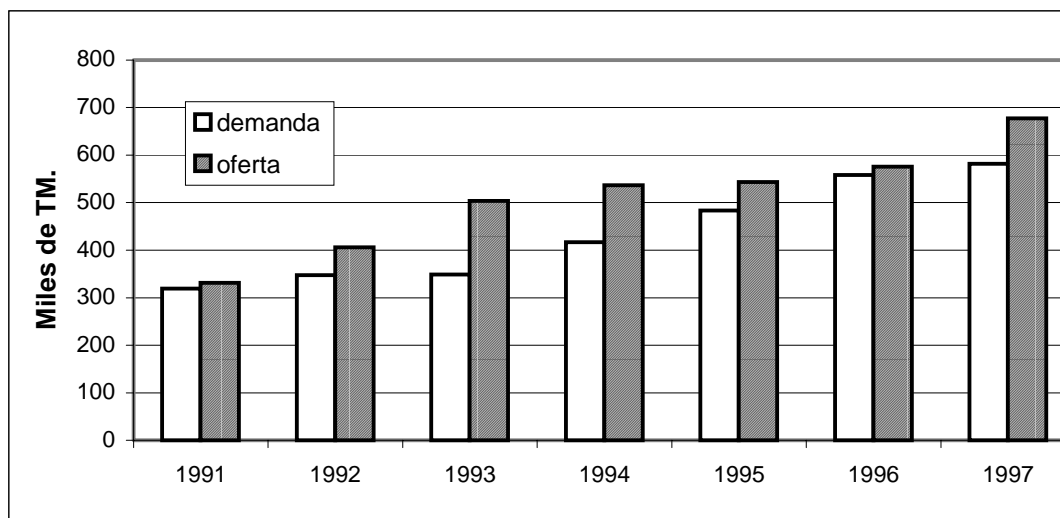
## 1.2 Productos agrícolas no industriales y pecuarios

### 1.2.1 Complejo maicero - avícola

#### a) Maíz

La superficie cultivada de maíz muestra una tendencia creciente a partir de 1991, pasando de 40.000 ha. en ese año a casi 100.000 ha. en 1997 sembradas en el departamento de Santa Cruz. Este crecimiento se explica a partir del desarrollo del sector avícola, que representa la principal demanda para la producción maicera nacional.

**Gráfico 9**  
**EVOLUCIÓN DE LA OFERTA Y DEMANDA NACIONAL DE MAÍZ**



Fuente: PROMASOR. Elaboración propia.

El rendimiento del Maíz presentó marcados altibajos, que registraron niveles desde un mínimo de 1,10 Tm/ha en 1990 hasta un tope de 3,60 Tm/ha en 1991 y 1993. Pese a las marcadas fluctuaciones, se puede percibir una tendencia creciente en los rendimientos, que comienzan a estabilizarse a partir de 1997

en alrededor de las 3 Tm/ha. Esto es debido fundamentalmente al creciente uso de híbridos importados de la Argentina y por el paulatino salto tecnológico de los pequeños productores que han ido abandonando la tecnología tradicional de corte y quema, para sustituirla por sistemas de producción mecanizados.

Los precios del Maíz muestran también una evolución accidentada, debido principalmente a la demanda inelástica del reducido mercado interno, el mismo que ante eventuales volúmenes de sobreproducción, provoca caídas significativas en el nivel de precios.

#### **b) Pollos Parrilleros**

La cantidad de pollo producida en Santa Cruz muestra una tendencia creciente entre el periodo de 1984 hasta 1997. La producción pasa de 3.908 Tm en 1.984, que significaban 2.171.000 pollos, hasta las 35.374 tm. alcanzadas en 1997 (19.652.368 pollos).

Los precios han sido constantes alrededor de los 0,91 – 0,95 \$us/Kg, a excepción de la suba mostrada entre 1986 y 1988 cuando se alcanzó hasta 1.57 \$us/Kg.

El principal impulso para el crecimiento de la producción de carne de pollo ha sido el fuerte incremento de la demanda local y nacional. En 1991, según datos de la Asociación Nacional de Avicultores, el consumo per cápita en Bolivia era de 8,15 kg. de carne de pollo y 77 huevos/año. Para 1997, el consumo de carne de pollo se incrementó a 15,93 kg/año y el consumo de huevos alcanzó las 92 unidades/año. La producción de 1997, se destinó en un 92,35% al mercado de Santa Cruz y un 7,65% al interior del país.

#### **c) Huevos**

La producción de huevos a nivel departamental ha tenido un crecimiento significativo durante la última década, pasando de 101.3 millones de unidades en 1987 hasta 443.6 millones en 1997. El incremento en la cantidad de ponedoras fue de 630.583 en 1987 hasta 1.509.091 en 1998.

Es importante observar el incremento en los rendimientos del sector, que pasan de 144 huevos por gallina en 1985 hasta 294 huevos/gallina en 1997, lo que resulta de la importación del desarrollo genético a través del sector proveedor de pollitas. El comportamiento de los precios se ha mantenido relativamente estable, con cierta ligera tendencia hacia la baja.

En 1997, alrededor del 43% de la producción de huevos de Santa Cruz, se dirigió al mercado local, y el 57% tuvo como mercado de destino las restantes ciudades del país.

#### **d) Alimentos Balanceados**

La producción de alimentos balanceados en el Departamento se encuentra a cargo de alrededor de 10 empresas, entre medianas y grandes, entre las cuales se cuentan cooperativas de productores, y productores avícolas individuales o asociados.

Los alimentos balanceados procesados están dirigidos en un 97 % hacia el sector avícola, en un 1% al sector de ganado bovino y en un 2 % al resto de los sectores. Por tanto, el crecimiento de la producción de alimentos balanceados está directamente vinculado al desarrollo de la producción avícola, dado que representa su principal fuente de demanda.

El sector industrial del maíz, representado por las fábricas de alimentos balanceados, no tiene un significativo grado de encadenamiento productivo con el sector primario. No se canalizan créditos desde un sector hacia el otro, y no han habido esfuerzos efectivos para la coordinación de planes y programas de desarrollo conjunto entre ambos sectores. De ahí que año a año se verifican niveles de sobreoferta o sobredemanda de maíz que inevitablemente han venido castigando a los sectores involucrados.

Adicionalmente, la existencia de agentes compradores especuladores en el mercado local, acentúa las fluctuaciones de precios, aprovechando la baja durante el período de cosecha y promoviendo el alza durante la entrecosecha. Este movimiento especulativo encuentra un entorno favorable por la descapitalización de productores y avicultores, los primeros apremiados por liquidar su producción inmediatamente después de la cosecha, y los segundos con capacidad de realizar apenas pequeñas compras a lo largo del año.

### *1.2.2 Complejo arrocero*

#### **a) Arroz**

La producción departamental de arroz muestra una tendencia creciente a partir de 1989. En 1987 se registró la siembra de 50.000 has, que con un rendimiento de 2,68 Tm/ha logrando una producción total de 134.000 Tm. En 1998 se sembraron casi 100 mil hectáreas con un rendimiento de 2,32 Tm/ha, alcanzando a producir 231.539 Tm.

El crecimiento productivo del sector arrocero se explica fundamentalmente por la mecanización de la producción, la cual a mediados de los 80's se realizaba en una gran proporción mediante el sistema de corte y quema.

Los rendimientos del arroz se han mantenido relativamente estables, con cierta ligera tendencia a la baja. Los precios por su parte han mostrado fuertes altibajos, producto de los movimientos de oferta y demanda locales y de la influencia de las importaciones de contrabando de arroz brasileño.

#### **b) Ingenios Arroceros**

La cantidad de ingenios arroceros y su capacidad instalada ha venido creciendo paralelamente al desarrollo registrado en la producción departamental, y el destino de la producción. La comercialización en mercados locales, nacionales e inclusive internacionales ha ido ganando espacio en relación al autoconsumo. Las inversiones se han concentrado a lo largo de la década del 90, fundamentalmente en nuevas plantas peladoras y secadoras de arroz y en menor proporción, en centros de almacenamiento.

Otro factor para el incremento de la actividad agroindustrial arrocera ha sido la fuerte demanda del resto del país, observando que actualmente el 32,50 % de lo procesado se dirige al mercado departamental, y el 67,50 % al resto del país.

Sin embargo, la aguda descapitalización de los productores arroceros y la de la mayoría de los ingenios arroceros, contribuye a que pocos agentes compradores con capacidad financiera, adquieran la producción y especulen con los precios del período entresafra. Sin embargo, sobre estas maniobras especulativas pesa usualmente la amenaza del contrabando proveniente fundamentalmente del Brasil.

### *1.2.3 Complejo cárnico bovino*

#### **a) Carne Bovina**

La producción de carne del Departamento muestra una tendencia claramente creciente, sustentada en el incremento de la demanda interna tanto a nivel departamental como nacional, impulsada además por otro lado por el alza de los precios observado hasta 1996 y su estabilización entre 1997 y 1998, como resultado fundamentalmente de un esquema de control de la oferta a partir de la coordinación entre los centros locales de faeneo.

La producción ha pasado de 18.400 Tm en 1988 (a un precio de 1,05 \$us/Kg) hasta 30.525 Tm en 1997 (con 1.55 \$us/Kg)

El rendimiento en Kg/cabezas se ha mostrado relativamente estable entre 180 y 185 Kg/cab., a excepción de la producción de 1992 donde se presentó una fuerte baja en el promedio de la productividad, que alcanzó a 174 Kg/cab, fundamentalmente debido a condiciones climáticas desfavorables.

#### **b) Mataderos Bovinos.**

Hasta la década de 1990 la inversión privada departamental en el sector de mataderos frigoríficos era nula, siendo el único matadero existente en el departamento el Matadero Municipal.

A partir de 1985-1990 se evidenció la necesidad de otros centros de faeneo de carne, dado el crecimiento presentado por la demanda a nivel departamental y nacional, que hacían insuficiente la capacidad del Matadero Municipal, que en 1985 había llegado a su límite. En los últimos años se ha observado el crecimiento del sector, sustentado en la demanda local, nacional y eventualmente internacional, además de gozar de un precio estable y costos competitivos del producto.

Actualmente, con la instalación de tres grandes mataderos privados, se ha incrementado la capacidad potencial de faeneo a 118.770 reses en 1997, destinándose en un 82,63% al mercado de Santa Cruz, en 15,25% al interior del país, y en un 2,13% al mercado externo (Perú).

El costo promedio de faeneo actualmente se encuentra alrededor de los 10 \$us/cabeza. Los mataderos bovinos establecidos en el departamento son cuatro, siendo un municipal y tres privados: Pampa de la Isla (matadero municipal), CIFCO, FRIGOR y FRIDOSA.

La inversión económica ha respondido de manera directa a los requerimientos del mercado nacional, con cierta proyección y potencial exportador a mercados andinos, una vez se logre la erradicación de la fiebre aftosa, factor que obstruye la inserción del producto en mercados alternativos. Otros factores restrictivos para la exportación de carne son las dificultades para mantener una adecuada cadena de frío en el transporte del producto.

La totalidad de cabezas faeneadas en mataderos durante 1997 alcanzan a más de 118 mil cab., correspondiendo a un 30 % de la capacidad actualmente instalada. Esto demuestra la existencia de un sobredimensionamiento industrial para atender el crecimiento en la próxima década de la demanda nacional y eventualmente externa.

## 2. Descripción y caracterización de los principales actores económicos

### 2.1 Gremios de productores

La estructura institucional gremial de los productores primarios en el departamento de Santa Cruz, está formada por diez entidades organizadas por segmentos de actividad económica. Estas diez asociaciones están afiliadas a una organización central denominada Cámara Agropecuaria del Oriente que representa los intereses globales de los productores agropecuarios de Santa Cruz.

En el eslabón de las asociaciones de productores, el contacto con los asociados es directo, y cada organización, en función a las oportunidades que se presentan y a los requerimientos de su base social, ha promovido o ingresado directamente en actividades de apoyo a la producción y a la comercialización. En mayor o menor escala, estas organizaciones se han convertido en interlocutores ante el gobierno, organismos internacionales, entidades públicas y privadas nacionales e internacionales, para el diseño, promoción y/o ejecución de planes, programas y proyectos que beneficien al sector socio-económico representado.

A continuación, se incluye el Cuadro 1, resumen en el cual se listan las organizaciones gremiales afiliadas a la Cámara Agropecuaria del Oriente, sus áreas de representación, objetivos y principales servicios directos ofrecidos a sus asociados.

**Cuadro 1**  
**ENTIDADES GREMIALES DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS DE SANTA CRUZ**

Entidad	Objetivo y principales servicios
Cámara Agropecuaria del Oriente	Representación gremial de los productores agropecuarios de Santa Cruz.
ADA – Asociación Departamental de Avicultores	Asistencia Técnica. Defensa de los intereses y derechos de los productores avícolas.
ADEPOR – Asociación Departamental de Avicultores	Asistencia Técnica y Defensa de los intereses y derechos de los productores de porcinos.
ADEPA – Asociación Departamental de Productores de Algodón	Asistencia Técnica, desmote y comercialización de algodón. Defensa de los intereses y derechos de los productores de algodón.
ANAPO – Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo	Asistencia Técnica, Investigación. Acondicionamiento de semilla. Defensa de los intereses y derechos de los productores de soya, trigo, girasol y maní.
ASOFRUT – Asociación de Productores de Hortalizas y Frutas	Asistencia Técnica y Defensa de los intereses y derechos de los productores de hortalizas y frutas.
F.C.S.C. – Federación de Cañeros Santa Cruz	Comercialización de azúcar. Defensa de los intereses y derechos de los productores de caña de azúcar.
FEDEPLE – Federación Dptal. De Productores de Leche	Acopio, procesamiento y comercialización de leche y derivados. Defensa de los intereses y derechos de los productores de leche.
FENCA – Federación Nacional de Cooperativas Arroceras	Asistencia Técnica. Defensa de los intereses y derechos de los productores de arroz.
FEGASACRUZ – Federación de Ganaderos de Santa Cruz	Asistencia Técnica, Provisión de Insumos y Comercialización de carne. Defensa de los intereses y derechos de los productores de carne bovina.
PROMASOR – Asociación de Productores, de Maíz y Sorgo	Asistencia Técnica. Defensa de los intereses y derechos de los productores de maíz y sorgo.

Fuente: Cámara Agropecuaria del Oriente.

### 2.2 Entidades de investigación agropecuaria

Los organismos estatales de investigación agropecuaria adolecen de recursos económicos, dada la escasa prioridad que el Estado Boliviano le otorga a esta importante actividad. Sin embargo,

con el apoyo de organismos internacionales que vienen impulsando la ejecución de planes específicos, se ha conseguido paliar parcialmente estas deficiencias.

En el sector público, el CIAT y el Instituto de Investigación Agrícola “El Vallecito”, priorizan sus actividades de investigación, mediante una retroalimentación proveniente de las organizaciones gremiales de productores. Sin embargo, la creciente politización de los cuadros técnicos y administrativos ha creado incertidumbre e inestabilidad entre los funcionarios, impidiendo que los programas de investigación logren los resultados esperados.

En el ámbito privado, los esfuerzos se dirigen fundamentalmente a la investigación en desarrollo de variedades, con el objetivo de generar nuevos materiales genéticos de mayor potencial de rendimiento y resistencia a plagas y enfermedades de la región.

A continuación, se puede observar un resumen de las principales entidades de investigación y sus características principales.

**Cuadro 2**  
**ENTIDADES DE INVESTIGACIÓN DE SANTA CRUZ**

Entidad	Tipo y Principales Actividades
CIAT – Centro de Investigación Agrícola Tropical	Entidad Pública. Investigación Agropecuaria Básica y Aplicada, para la mayoría de los rubros de interés económico de la región.
Instituto de Investigación Agrícola “El Vallecito”	Entidad dependiente de la Universidad Estatal regional. Investigación en manejo de Plagas y Enfermedades.
SEMEXA S.A.	Entidad privada. Investigación en Desarrollo de Variedades de Soya y Venta de Semillas.
FUNDACRUZ	Fundación privada sin fines de lucro, recientemente creada, compuesta por empresas y productores semilleristas de la región. Investigación en Desarrollo de Variedades.
ANAPO	Entidad gremial sin fines de lucro. Investigación en Desarrollo de Variedades.

Fuente: Elaboración propia.

### 2.3 Empresas agroindustriales

Los actores de la agroindustria local pueden observarse en el Cuadro 3 a continuación. De allí se destaca la capacidad instalada en 1998 de cada subsector agroindustrial. Por falta de información fidedigna no se ha logrado mostrar las capacidades de operación existentes durante la década del 70 y del 80, aunque las encuestas realizadas indican que la mayor parte del crecimiento se ha generado a lo largo de la década del 80, principalmente en el sector aceitero, molinero, desmotador de algodón y de mataderos bovinos y avícolas.

La inversión extranjera ha sido importante en el caso del sector agroindustrial aceitero, a través de la compra en 1997 del 50% de las acciones de SAO, por parte de Archer Daniels Midland (ADM). Anteriormente, capitales colombianos instalaron la planta de GRAVETAL localizada en Puerto Suárez, en la frontera con Brasil. La planta aceitera IASA es financiada con capitales peruanos.

**Cuadro 3**  
**CAPACIDAD INSTALADA DE LA AGROINDUSTRIA DE SANTA CRUZ**

Sector/Empresas	Capacidad
<b>Aceitero</b>	Instalada Total: 1.600.000 tm/año Utilizada: 1.100.000 tm/año
ADM-SAO	
IASA	
IOL	
GRAVETAL	
INTERGRAIN	
CARGILL	
CAISY	
CRISOL	
<b>Molineras</b>	Instalada: 660 tm/día
FAMOSA	
MODELO	
RIO GRANDE	
<b>Ingenios Azucareros</b>	Instalada: 4.140 tm/día
GUABIRA	
LA BELGICA	
SAN AURELIO	
UNAGRO	
<b>Desmotadoras de Algodón</b>	Instalada: 191 fardos/hora 1 fardo= 227 kg.
DEWAR	
ALBOSA	
COMINGO	
EL DORADO	
LA ENCONADA	
ORIALSA	
SANTA MONICA	
DEL ESTE	
CAÑADA LARGA	
SAN JULIAN	
CUATRO CAÑADAS	
AGROPAR	
RIO NUEVO	
CAISA	
SAN JUAN	
<b>Mataderos Avícolas</b>	Instalada y utilizada: 4.100.000 aves/año
Avícola del Oriente	
Avícola Casero	
Avícola AVISUR	
INADI	
ALG	
Superpollo	
<b>Mataderos Bovinos</b>	Instalada: 1.290 reses/día Utilizada: 600 reses/día
Pampa de la Isla	
FRIGOR	
CIFCO	
FRIDOSA	
DICAR	
NARANJAL	

Fuente: CAO, Números de Nuestra Tierra.

#### 2.4 Empresas proveedoras de insumos y maquinaria

Si bien existe una gran cantidad de pequeñas empresas proveedoras de insumos y repuestos, las principales se incluyen en el cuadro a continuación. Estas empresas importan anualmente alrededor de \$us. 60 millones en insumos para la producción agrícola y ganadera, y aproximadamente \$us. 30 millones en maquinaria.

Las empresas proveedoras de insumos otorgan Asistencia Técnica a los productores usualmente asociada a la venta de sus insumos. Mantienen relacionamiento con el sistema financiero para viabilizar sus importaciones, además de otorgar crédito directo a los productores, con plazos máximos de 6 meses en el caso de los insumos, y de hasta cinco años en el caso de maquinaria.

**Cuadro 4**  
**EMPRESAS PROVEEDORAS DE INSUMOS Y MAQUINARIA AGRÍCOLA**

Entidad	Actividad
INTERAGRO	Importación y Comercialización de Insumos y Maquinaria Agrícola
TODO AGRICOLA	Importación y Comercialización de Insumos Agrícolas
BIOAGRO	Importación y Comercialización de Insumos Agrícolas
PENTAGRO	Importación y Comercialización de Insumos Agrícolas
CAOL	Importación y Comercialización de Insumos y Maquinaria Agrícola
UNINBOL	Importación y Comercialización de Insumos Agrícolas
AGINBOL	Importación y Comercialización de Insumos Agrícolas
AGRIPAC	Importación y Comercialización de Insumos Agrícolas
CIAGRO	Importación y Comercialización de Insumos y Maquinaria Agrícola
AGROQUIMICA BOLIVIANA	Importación y Comercialización de Insumos Agrícolas
MAINTER	Importación y Comercialización de Insumos y Maquinaria Agrícola
CALA SRL.	Importación y Comercialización de Insumos Agrícolas
DINAGRO	Importación y Comercialización de Maquinaria Agrícola
INTEROCSA	Importación y Comercialización de Insumos Agrícolas
MONSANTO	Importación y Comercialización de Insumos Agrícolas
TOYOSA	Importación y Comercialización de Maquinaria Agrícola
DOWAGRO	Importación y Comercialización de Insumos Agrícolas
NOVARTIS	Importación y Comercialización de Insumos Agrícolas
SACI	Importación y Comercialización de Maquinaria Agrícola
MAGENSA	Importación y Comercialización de Maquinaria Agrícola
FEGASACRUZ - CENTRAL DE INSUMOS	Importación y Comercialización de Insumos Veterinarios
LOS CORRALES	Importación y Comercialización de Insumos Veterinarios e implementos para ganadería.

Fuente: ANAPO.

### 2.5 Centros de acopio y almacenamiento de granos

La industria aceitera ha sido la mayor responsable por el crecimiento de la capacidad estática instalada de acopio y almacenamiento de granos durante la década del 90. Es poco significativa la infraestructura de acopio de propiedad de productores primarios y aunque no existe una serie estadística sobre la evolución de la capacidad instalada, un documento publicado en 1998 por CORDECRUZ<sup>4</sup>, indica:

*“se cree que existen más de 230.000 toneladas de capacidad de silos de calidad aceptable en Santa Cruz, más unas 200.000 toneladas de capacidad de depósitos y almacenamiento en ingenios. Sin embargo, el 47% de esta capacidad es destinada exclusivamente al acopio de soya, 105.000 toneladas están en manos de la industria aceitera y 5.600 toneladas en manos de ANAPO y productores particulares de soya.”*



**Cuadro 5**  
**SANTA CRUZ – CAPACIDAD ESTÁTICA DE ALMACENAMIENTO EN 1998**  
(en tm.)

CENTRO	CAPACIDAD	UBICACIÓN	CENTRO	CAPACIDAD	UBICACION
PAM	8,000	MAIRANA	MOL. DEL ORIENTE	4,500	PAILON
ENA	28,000	BUENA VISTA	GRANOS DEL ORIENTE	4,000	TRES CRUCES
ENA	400	SAN PEDRO	CEREALES	70,000	PAILON LOS TRONCOS
ENA	400	ANTOFAGASTA	DESA	40,000	PAILON LOS TRONCOS
ENA	400	SANTA ROSA	DESA	45,000	PAILON
ENA	400	CALAMA	COMEX SA	22,000	PAILON
ENA	400	MEJILLONES	COMEX	65,000	TRES CRUCES
ENA	400	TOCOPILLA	MANEX	38,000	PAILON
MIN. IND./COM	800	ABAPO IZOZOG	MANEX	6,000	TRES CRUCES
MIN. IND./COM	800	COTOCA	MANEX	1,000	PUERTO SUÁREZ
ALBAPOR	2,000	PORTACHUELO	GRANOS	15,000	CARR. COTOCA
RENY LAGUNA	3,000	PORTACHUELO	GRACO	22,000	CARR. COTOCA
CAISY	18,000	SAN JUAN	GRACO	22,000	TRES CRUCES
CAICO	44,000	OKINAWA I	GRACO	20,000	PAILON
SAO	2,400	OKINAWA I	SILOS ALEMANIA	8,000	COTOCA
AGROP. MINERO	1,200	MINEROS	JUAN GUILLEN	2,000	COTOCA-PAILAS
CLARA BELLA	2,500	WARNES	CIARAVE	1,000	KM 11 CBBA
IASA	140,000	WARNES	JUAN GUILLEN	1,200	KM 12 CBBA
IASA	4,000	BRECHA 5 (SUR)	CIARAVE	28,000	KM 12 CBBA
IASA	400	PAILON	JUAN GUILLEN	14,000	KM 9 CBBA
GRANEL	22,000	WARNES	PRODUCTOR SRL	3,000	COTOCA
AVICOLA WARNES	800	WARNES	MARIO ANGLARILL	10,000	COTOCA GUAPILO
SAO	800	MONTERO	MAURICIO HUMBOLT	3,000	KM 12 CBBA
IMBA	3,000	MONTERO	SAN JUAN	1,000	KM 12 CBBA
NUTRINAL	2,400	CIUDAD	SILOS SANTA CRUZ	8,000	CAMINOS MIGUELITO
IMBA	1,000	CIUDAD	SAN SEBASTIAN	25,000	PTO. SUAREZ
IMBA	800	CAÑADA	PORTO ALEGRE	18,000	COLONIA YANAGUA
UGRM-EL PRADO	500	CIUDAD	PTO. AGUIRRE	18,000	COLONIA YANAGUA
ANAPO	1,500	CIUDAD	JOAO ARLINDO	5,000	SANTA FE -YAPACANI
SAO	111,000	CIUDAD	PABLO LEO	7,000	CARR. TRES CRUCES
SAO	1,000	CUATRO CAÑADA	INGENIO SANTA FE	70,000	CARR. TRES CRUCES
SAO	20,000	POZO DEL TIGRE	GRANEX	4,000	PAILON LOS TRONCOS
SAO	4,000	SAN JOSÉ	SAO	2,000	BRECHA 3
SAO	8,500	TRES CRUCES	SAO	16,000	TRES CRUCES
SAO	73,500	PAILON	SAO	25,000	K.M. 84
IOL	110,000	CIUDAD	GRAVETAL	6,000	POZO DEL TIGRE
IOL	9,500	TRES CRUCES	CEREALES DEL ESTE	70,000	CUATRO CAÑADAS
IOL	2,000	POZO DEL TIGRE	CEREALES DEL ESTE	10,000	TRES CRUCES
MODELO	18,000	CIUDAD	PUERTO AGUIRRE	10,000	QUIJARRO
MODELO	20,000	PAILON	LAPONIA	50,000	PAILON
RIO GRANDE	30,000	CIUDAD	CIAGRO	50,000	PAILON
INAVI	5,000	P. INDUSTRIAL	DESA	45,000	TRES CRUCES
FAMOSA	400	LOS TRONCOS	GRAVETAL	10,000	VARIOS LUGARES
FAMOSA-REYNOSA	52,000	CIUDAD	OTROS	20000	VARIOS LUGARES
GRANOS ORIENTE	28,000	CIUDAD			
<b>TOTAL</b>				<b>1,697,900</b>	

Fuente: CAO, en base a Empresa Constructora: Montaje, Construcciones Industriales MCI LTDA. Y ADM-SAO.

El Cuadro 5 es indicativo de que la capacidad de acopio, entre 1988 y 1998, ha crecido en un 637% y principalmente concentrada bajo la propiedad de la industria aceitera.

## 2.6 Sistema bancario

El Sistema Financiero que opera en Bolivia, se encuentra limitado por las Normas de Basilea y es estrictamente privado. No existe una banca estatal de fomento a la agricultura por lo que las

operaciones de crédito del sistema financiero formal están fundamentalmente dirigidas a los medianos y grandes productores que poseen garantías reales inmuebles. La cartera agropecuaria regional, de acuerdo a datos de la Superintendencia de Bancos, se sitúa aproximadamente en \$us. 500 millones, de los cuales más del 80% son recursos de corto plazo, los mismos que están concentrados fundamentalmente en los Bancos Santa Cruz, Nacional de Bolivia y Unión, operando las demás instituciones crediticias de manera marginal en la otorgación de créditos a los productores agropecuarios.

A continuación, el cuadro 06 muestra el listado de los principales agentes financieros que operan en la región y el público objetivo hacia donde dirigen parte de su cartera de créditos agrícolas.

**Cuadro 6**  
**ENTIDADES FINANCIERAS QUE OTORGAN CRÉDITOS AL SECTOR AGROPECUARIO**

Entidad	Cartera Agropecuaria	Tasas Activas
Banco Nacional de Bolivia	Medianos y grandes productores agrícolas y ganaderos	15 a 19% al año, en \$us.
Banco de Santa Cruz	Medianos y grandes productores Agrícolas y ganderos	15 a 19% al año, en \$us.
Banco Mercantil	Medianos y grandes productores ganaderos	15 a 19% al año, en \$us.
Banco Económico	No	
Banco Unión	Medianos y grandes productores agrícolas y ganderos	15 a 19% al año, en \$us.
Banco BISA	Grandes productores agrícolas y ganaderos	15 a 19% al año, en \$us.
Banco Ganadero	Medianos y grandes productores ganaderos	17 a 19% al año, en \$us.
City Bank	Medianos y grandes productores agrícolas y ganaderos	15 a 19% al año, en \$us.
Agrocapital	Pequeños y medianos productores agrícolas y ganaderos	24 a 36% al año, en \$us.
PRODEM	Pequeños y medianos productores agrícolas y ganaderos	24 a 30% al año, en \$us.
Cooperativa de Ahorro y Crédito "Jesús Nazareno"	Pequeños productores agrícolas y ganaderos	22 a 24% al año, en \$us.
Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Martín de Porres"	Pequeños productores agrícolas y ganaderos	22 a 24% al año, en \$us.
Cooperativa de Ahorro y Crédito "La Merced"	Pequeños productores agrícolas y ganaderos	22 a 24% al año, en \$us.

Fuente: Elaboración propia en base a varias fuentes.

Si bien los medianos y grandes productores acceden a créditos de entre 16 y 19% anual en dólares americanos, algunas entidades financieras otorgan créditos a los pequeños productores con tasas que fluctúan entre 22 y 36% anual en \$us, aceptando garantías no reales.

### 3. Capacidad de gestión y encadenamientos intersectoriales

En líneas generales, los sectores agroexportadores han sido favorecidos por un entorno de políticas sectoriales favorables a su desarrollo y expansión. No obstante, requieren de una fuerza

autopropulsora interna para generar una visión compartida del desarrollo. Fortalecieron una capacidad de gestión superior al promedio del resto de los complejos y alimentaron una serie de encadenamientos productivos destinados a paliar las deficiencias estructurales que amenazaban con obstaculizar su desarrollo.

Probablemente más como efecto de estas oportunidades que como factor impulsor en sí mismo, estos rubros desarrollaron una mayor capacidad de gestión y una serie de encadenamientos que mejoraron las condiciones para su crecimiento. El cuadro siguiente estima el grado en que la capacidad de gestión de cada grupo de actores económicos, la propensión a la innovación tecnológica y la predisposición al encadenamiento sectorial actúan en beneficio del desarrollo y de la competitividad de cada uno de los complejos.

**Cuadro 7**  
**EVALUACIÓN DE FACTORES IMPULSORES PRIVADOS DE LA COMPETITIVIDAD**

Complejo/Sector	Capacidad de Gestión	Innovación Tecnológica	Encadenamiento Intersectorial
<b>COMPLEJO OLEAGINOSO</b>			
Industrias Aceiteras	2	2	3
Productores de Soya	3	2	3
Productores de Girasol	3	2	3
<b>COMPLEJO TRIGUERO</b>			
Industrias Molineras	2	2	3
Productores de Trigo	3	2	3
<b>COMPLEJO AZUCARERO</b>			
Ingenios Azucareros	1	2	3
Productores de Caña	2	2	3
<b>COMPLEJO ALGODONERO</b>			
Desmotadoras de Algodón	2	2	3
Productores de Algodón	2	2	3
<b>COMPLEJO AVICOLA</b>			
Fábricas de Alimentos Balanceados	2	2	1
Productores de Maíz	1	2	1
Productores de Pollo	3	3	2
Productores de Huevos	3	3	2
<b>COMPLEJO BOVINO</b>			
Mataderos Bovinos	2	3	2
Productores de Carne Bovina	2	2	1

Elaboración propia (1) Baja (2) Regular (3) Alta.

Al depender de un deficiente instrumento público que propicie el desarrollo tecnológico, el crecimiento de estos sectores se ha sustentado en la ampliación de la capacidad productiva y de procesamiento. Desde ya, la capacidad de incorporar nuevas tecnologías, ha estado supeditada a la disponibilidad de ésta a partir de entes privados.

En el caso del Complejo Oleaginoso y el Triguero, si bien se puede observar una alta capacidad de gestión de los productores primarios al incorporar insumos modernos y ampliar la superficie de manera sostenible, y de los industriales al ampliar y consolidar mercados como también de invertir en capacidad de acopio y procesamiento, no es menos cierto que este desarrollo ha sido más cuantitativo que cualitativo.

El grado de encadenamiento intersectorial es sin embargo destacable, pues muchas de las variables que hubiesen podido obstaculizar el desarrollo del complejo, como la deficiente red caminera, acceso al crédito de los productores, promoción del manejo sostenible del cultivo, defensa y ampliación de mercados, fijación de precios mínimos en el caso del complejo triguero, e incluso promoción del desarrollo tecnológico, han sido resueltas mediante la voluntad y el esfuerzo casi exclusivamente privado y concertado entre los actores involucrados.

La industria oleaginosa ha aprovechado un entorno favorable incrementando su capacidad de acopio y procesamiento, al mismo tiempo que se ampliaron y consolidaron los mercados andinos. Por su parte, los productores agrícolas principalmente en el segmento de los medianos y grandes productores, han venido incorporando nuevas tecnologías de manejo conservacionista de suelos, lográndose un crecimiento de 4.000 ha. a 140.000 ha. entre 1994 y 1999 en el área con siembra directa<sup>5</sup>. Adicionalmente, el área promedio de desmonte anual en los últimos cinco años fluctuó entre las 50.000 y las 80.000 ha., denotándose un acelerado proceso de reinversión en la actividad primaria.

Un aspecto importante que demuestra el grado de encadenamiento productivo entre productores e industriales, está relacionado a la canalización de altos volúmenes de recursos crediticios de las industrias hacia los pequeños y medianos productores (alrededor de \$us. 40 millones en 1999), viabilizando el acceso al crédito de estos amplios sectores socioeconómicos. Sin embargo, como contraparte de esta canalización de recursos a favor de los productores, la comercialización muestra señales de poca transparencia al disminuir el poder de negociación de los productores en el momento de definir las condiciones de comercialización de su producto.

Existen otras iniciativas conjuntas entre industriales y productores que caracterizan una visión concertada para impulsar el proceso de desarrollo del complejo. El co-financiamiento por segundo año del Programa de Promoción del Cultivo de Soya, es un ejemplo claro de que se tienen identificadas acciones para que se ejecuten de manera eficiente actividades promotoras del Desarrollo Tecnológico sectorial. Adicionalmente, productores e industriales a través de sus respectivos gremios, han señalado y orientado al gobierno respecto al curso de las negociaciones de integración económica con el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones.

El Complejo Azucarero, refleja también un grado de coordinación destacable. El sistema de fijación de precios mediante la confrontación ha cedido lugar a un sistema de maquila que permite transparentar el proceso de formación de precios en función a lo que el mercado consumidor de azúcar determine, sin que existan pugnas entre productores e industriales. Además, al amparo del crecimiento de la demanda externa e interna experimentado en la década de los 90, el sector primario ha ampliado su capacidad de producción en base a un crecimiento significativo de la superficie sembrada. La incorporación de nuevas tecnologías en el sector es un proceso destacable, al mecanizar incluso las labores de cosecha.

El mantenimiento de caminos sustentado en esfuerzos compartidos entre productores e industriales y los esfuerzos conjuntos para el combate al contrabando y la regulación de la oferta de azúcar son ejemplos de encadenamientos intersectoriales destacables.

El Complejo Algodonero también ha crecido más horizontalmente que verticalmente, pues el desarrollo tecnológico ha quedado rezagado en relación al crecimiento de la superficie de la producción primaria. Tampoco el sector agroindustrial ha generado un proceso importante de agregación de valor, aunque sí ha sido muy bien sucedido en el crecimiento de las exportaciones de fibra. La canalización de créditos a los productores y los esfuerzos por prevenir el ingreso de plagas tales como el Picudo Mexicano, denotan un buen grado de encadenamiento entre ambos sectores. No obstante, pese al empeño por incorporar variedades con mayor potencial productivo, los rendimientos se han estancado, aunque sí se puede observar una leve tendencia a la mecanización de la cosecha, hasta ahora fundamentalmente manual y por tanto intensiva en mano de obra.

En el sector arrocero, el proceso de mecanización de los productores ha sido un factor determinante en el incremento de la productividad física por ha. No existen sólidos encadenamientos productivos al interior del complejo ya que los productores no acceden al crédito intermediado por las industrias sino de casas comerciales proveedoras de insumos u otras pocas entidades dedicadas al microcrédito rural.

En el Complejo Avícola, se observa una muy débil capacidad de gestión de los productores maiceros, fundamentalmente porque no han conseguido a partir de su propio empeño lograr un mejoramiento de las condiciones de comercialización, demasiado sujetas a eventuales sobreofertas o sobredemandas del mercado interno. El incremento de la productividad física, resulta más de que del propio esfuerzo de los productores, de la disponibilidad de híbridos que han sido puestos a disposición por parte de los importadores de insumos. Tampoco existe un encadenamiento con sus compradores, sean estos avicultores o industriales, para resolver problemas comunes como el acceso al crédito, el mantenimiento de caminos o la promoción del desarrollo tecnológico.

Los productores de pollo y huevos sin embargo, han incorporado nuevas tecnologías, acelerando el ritmo de incremento de la productividad, aunque también han sido mal sucedidos en establecer mecanismos de acopio que atenúen las fluctuaciones de precios que frecuentemente les han afectado.

Por su parte, las fábricas de alimentos balanceados operan independientemente, no estableciendo esfuerzos colaborativos y coordinados que permitan impulsar el desarrollo común del complejo. Además, también en este sector se repite usualmente el modelo de crecimiento cuantitativo de la capacidad instalada, poco preocupado por la productividad industrial.

En el campo de la producción primaria, el sector ganadero se debate entre el atraso de amplios sectores practicantes de tecnologías tradicionales y extensivas, y la modernidad de unos pocos que han incorporado en sus hatos un acelerado mejoramiento genético, intensificado sus

sistemas de control sanitario, e incrementado la calidad de sus pasturas. Sin embargo, esta no es la regla y todavía la producción ganadera en su gran mayoría no ha iniciado el salto tecnológico necesario para enfrentar el desafío de la Zona de Libre Comercio Bolivia-MERCOSUR.

Existen algunas señales y esfuerzos de vinculación y encadenamiento intersectorial. Fundamentalmente en el combate conjunto al contrabando, aunque no siempre efectivo. Además, el sistema de comercialización poco transparente y dominado por intermediarios, dificulta el descubrimiento de precios justos a favor del productor ganadero.

#### **IV. IMPACTOS DEL ENTORNO EN LAS INVERSIONES Y LA GESTIÓN EMPRESARIAL**

Sin duda alguna, las condiciones de estabilidad económica y las reglas del juego del libre mercado crearon un ambiente positivo para las inversiones. Pese a la tendencia decreciente en las inversiones públicas en el sector agropecuario, la política macroeconómica gubernamental fue neutral en cuanto a la promoción de las inversiones en el sector agroindustrial, aunque algunas medidas contribuyeron a generar condiciones favorables para el desarrollo sectorial. Entre las más importantes se mencionan:

- i. La privatización/capitalización de empresas estatales, entre ellas las del sector agroindustrial.
- ii. La captación de líneas de crédito internacionales para el sector agroexportador.
- iii. La reprogramación de líneas de crédito refinanciadas a productores afectados por desastres naturales.
- iv. La reestructuración de las instituciones públicas relacionadas al sector.
- v. La creación de un único impuesto simplificado a la mediana propiedad rural, en sustitución a la pesada carga impositiva que significaba el Régimen General vigente a partir de la Ley 843 de Reforma Tributaria de 1986.
- vi. Implementación del Certificado de Reintegro Arancelario, posteriormente sustituido por el mecanismo de *Draw Back*, concepto que en la práctica significa la aplicación del principio de exportaciones sin carga impositiva.

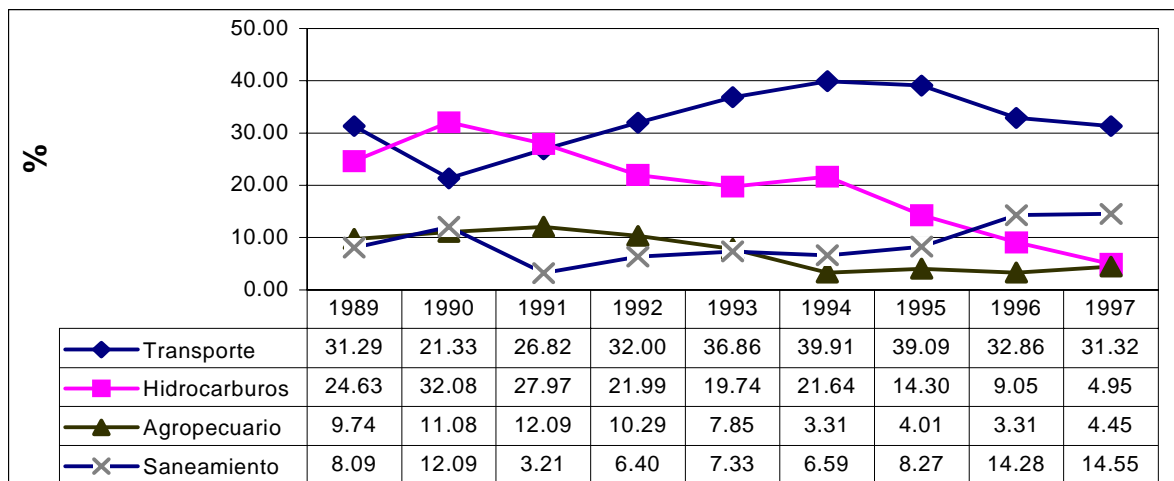
En el ámbito del comercio exterior, las condiciones de acceso preferencial a los mercados andinos y al mercado chileno, resultaron en la consolidación de reales posibilidades de insertar la oferta exportable de oleaginosas en condiciones ventajosas –en comparación con mercados alternativos no preferenciales - que se reflejó en niveles adecuados de rentabilidad para productores y agroindustriales, y atrayendo inversiones en el sector importador-comercializador de insumos, transportes, servicios y otros vinculados al desarrollo del complejo agroindustrial.

##### **1. Inversión pública agropecuaria**

El análisis de la estructura y la distribución de la inversión pública es uno de los instrumentos más claros para observar la verdadera naturaleza de las políticas económicas. La asignación de recursos públicos de inversión deja muy poco margen al discurso y constituye un indicador objetivo para identificar los sectores beneficiados por la acción gubernamental.

Durante los últimos 40 años, todos los gobiernos han declarado una política favorable al sector agropecuario en general y a los campesinos en particular, sin embargo, la asignación de recursos parece contradecir sistemáticamente estas propuestas. Por ejemplo, en el periodo que va de 1989 a 1997, la participación del sector agropecuario bajó en términos relativos y absolutos. La inversión pública agrícola en 1989 representaba casi el 10% del total de la inversión pública nacional, en cambio en 1997, la misma inversión agrícola bajó drásticamente a solo 4.45 %. Es más, el presupuesto ejecutado en el quinquenio en cuestión, bajó de \$us. 36.7 millones en 1989 a \$us. 19.5 millones en 1996. (Ver Gráfico 11)

**Gráfico 10**  
**BOLIVIA – INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTORES ECONÓMICOS**  
(en%)

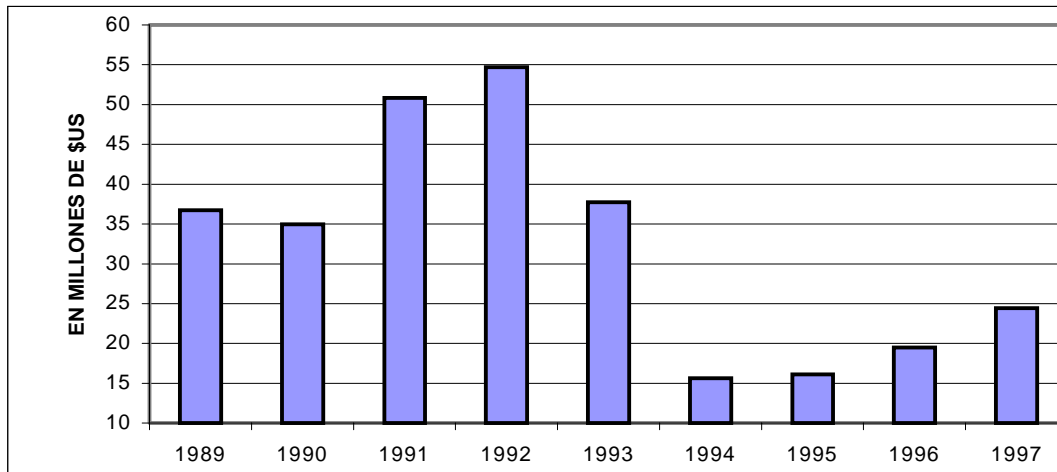


Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Si comparamos la participación de la inversión pública agropecuaria en 1995, es decir de sólo 3.3% del total de la inversión pública nacional, con la participación del sector en el Producto Interno Bruto en el mismo año, que representó el 15.24% se puede claramente inferir que el sector agropecuario está siendo apoyado cada vez menos dentro del modelo económico vigente.



**Gráfico 11**  
**BOLIVIA – INVERSIÓN PÚBLICA AGROPECUARIA**



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

La subalternización de la agricultura, frente a otros sectores de la economía puede también evidenciarse en la diferencia del monto programado y el efectivamente ejecutado. El monto programado en 1991 era 50% más grande que el de 1995, es más, el efectivamente ejecutado es también 50% menor en el mismo período.

## 2. Inversión privada agropecuaria

Se estima que la habilitación de tierras para fines de explotación agrícola extensiva requiere, en promedio, de \$us. 1.000 por hectárea. Esto significa que ante un crecimiento anual de la frontera agrícola en los últimos 10 años del orden de las 70.000 ha., la inversión anual del sector primario se ha situado en torno a \$us. 70 millones. Actualmente se estima que exista una inversión acumulada de alrededor de \$us. 1.000 millones en el sector primario comercial cruceño.

Estas inversiones se concentran fundamentalmente a partir de los años 90, marcando un marcado contraste con la primera mitad de los 80's. Según los datos de una encuesta realizada a una muestra de productores en el mes de diciembre de 1998, los principales factores que consideraron para tomar la decisión de invertir en agricultura fueron: la fertilidad de la tierra, los precios bajos de la misma, la relativa estabilidad económica del país y en el caso de los productores extranjeros; la distribución y diversificación de riesgos en dos países.

La misma encuesta indica que hasta 1998, la mayoría de los productores realizaban actividades anuales de desmonte en un 10 y 20 % de la superficie total de tierras que poseen, y destinaban como recursos de reinversión, entre el 90 y el 100 % de las utilidades líquidas obtenidas en cada gestión.

### **3. Inversión privada agroindustrial**

Uno de los sectores productivos que registra importantes niveles de inversión es el de procesamiento de oleaginosas, asociado a la ampliación de la capacidad de acopio de granos y a la capacidad de procesamiento industrial, estimándose actualmente en una Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) en ese rubro que asciende a los \$us. 200 millones. La molinería de trigo refleja también un importante componente en este proceso de inversiones, que se traduce en una FBCF del orden de los \$us. 30 millones en el departamento de Santa Cruz. La industria desmotadora de algodón registra una inversión acumulada en los últimos 5 años, del orden de los \$us. 20 millones.

Encuestas realizadas a industriales aceiteros, indican que el período de mayor concentración de las inversiones ha sido durante la segunda mitad de la década del 90. Similar respuesta la dieron los gerentes de las desmotadoras de algodón. Los industriales azucareros, indican que durante las década del 60 y del 70, y durante los primeros ocho años de la década del 90, han encontrado el ambiente económico propicio para ejecutar inversiones.

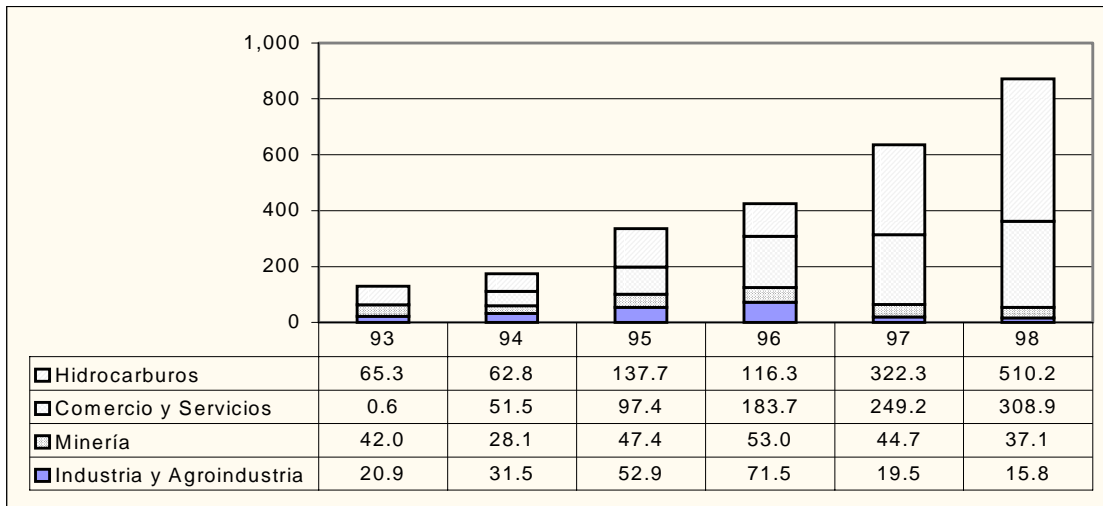
En la industria cárnica bovina y avícola, las inversiones en nuevos mataderos se han sustentado en las perspectivas de crecimiento del mercado interno y se han realizado entre 1985 y 1990, y luego entre 1996 y 1998. Si bien han existido pequeños volúmenes de exportación de carne bovina al Perú, las restricciones zoosanitarias no permiten el acceso en el corto plazo a mercados externos.

### **4. Inversión extranjera directa**

De acuerdo a un reporte del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión, la Inversión Extranjera Directa en el sector agropecuario y agroindustrial del país, creció durante el período 1993-1996, para luego decrecer en 1997 y 1998. Entre 1993 y 1996, al sector agropecuario y agroindustrial, se dirigió entre el 16 y el 18% de la Inversión Extranjera Directa Total (IED). Sin embargo, en 1997 y 1998, esta participación baja al 3% y al 1,8%, respectivamente. En parte por la disminución en términos absolutos de la IED al sector agropecuario y agroindustrial, pero fundamentalmente porque el flujo de capitales externos se dirigió masivamente hacia los sectores hidrocarburífero y de comercio y servicios, como resultado del proceso de capitalización de empresas estatales ejecutado por la política gubernamental.

Estimaciones del Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, indican que para el período 1999-2002, ingresarán alrededor de \$us. 496 millones de IED destinada a la industria y agroindustria, de las que se destacan algunos emprendimientos relacionados a la industrialización de la seda.

**Gráfico 12**  
**BOLIVIA: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, POR SECTORES ECONÓMICOS**



Fuente: Ministerio de Comercio Exterior e Inversión.

### **5. Procesos de modernización de la agricultura en el contexto de las políticas de ajuste estructural**

Ante la abrupta retracción del Estado, los agricultores se encuentran inmersos en el difícil proceso de toma de conciencia y preparación para asumir el rol de protagonismo que le exige el modelo económico vigente, el mismo que requiere como requisitos indispensables mayores niveles de eficiencia en los planos productivos, gerenciales, organizativos y de gestión.

La imperante necesidad de que los agricultores aumenten productividad, reduzcan costos unitarios, mejoren la calidad de sus productos y logren mejores condiciones de comercialización en mercados internos y externos esta reconocida por la mayoría de los actores y segmentos del complejo agroalimentario nacional, como la única alternativa realista para viabilizar la actividad.

Es en este sentido que se vuelve a encontrar que el sector agroindustrial comercial del Departamento Santa Cruz, en contraste a la paulatina marginalización<sup>6</sup> de este proceso de modernización de los pequeños campesinos y colonos, que asumen el desafío de modernización a través de mecanismos e instrumentos que buscan maximizar la utilización de los escasos recursos públicos como de inversiones privadas; y de la búsqueda de estrategias y criterios conjuntos y concertados (públicos y privados) para lograr desarrollar competitivamente el sector.

De las conversaciones y contactos con los diferentes representantes gremiales y empresariales en Santa Cruz, se pudo constatar que se tiene claro el precepto de que el proceso de modernización de la agricultura, no se lo logrará sólo a través de la búsqueda de alternativas tecnológicas que aumenten los índices de productividad por hectárea, sino también por el reconocimiento de la necesidad de incorporar y poner en práctica principios e instrumentos de administración gerencial en los predios productivos; de buscar una mayor concertación y

búsqueda de una “*visión compartida*” entre el Estado, Gobiernos Departamentales, Municipios, productores primarios e industriales; y de otorgar un mayor grado de industrialización e incorporación de mayor valor agregado a la producción agrícola, especialmente a aquella destinada a mercados de exportación. Estos factores de modernización, sin embargo se encuentran presentes en diferentes grados y con características distintas según el rubro productivo.

El rubro oleaginoso, concentrado para fines prácticos casi exclusivamente en el Departamento de Santa Cruz<sup>7</sup>, se constituye en un ejemplo claro de un sector que viene extremando esfuerzos en todos los diferentes aspectos arriba mencionados. Recientes esfuerzos tanto a nivel de inversiones con capitales nacionales como internacionales vienen contribuyendo a lograr mayor eficiencia tanto en la producción como en la industrialización de la materia prima.

La participación del CIAT y de la asociación de productores del rubro en la formulación y ejecución de programas conjuntos de investigación y transferencia de tecnología, asegura además el direccionamiento de los escasos recursos públicos y privados hacia líneas de acción definidas como prioritarias por los usuarios de los paquetes tecnológicos.

## **6. Estructuración de complejos agroindustriales**

En una economía de mercado, la iniciativa en la estructuración de complejos agroindustriales no puede ser tomada unilateralmente por uno de los segmentos actores del proceso. Si los productores primarios incrementan la oferta de materia prima para conseguir alcanzar mercados externos, dada la capacidad instalada constante de la agroindustria, la sobreoferta se traduce en una disminución de precios que reduce la rentabilidad de la producción primaria y consecuentemente desincentiva en el corto plazo la continuidad del proceso de ampliación de la oferta.

Análogamente, el incremento de la capacidad de procesamiento agroindustrial sin una contraparte de producción creciente de materia prima para abastecer esa demanda incremental, genera un exceso de demanda que también en el corto plazo se traduce en la inviabilización del sector agroindustrial, ante la escasez de materia prima, el aumento de los precios de esta y la baja en la rentabilidad de la agroindustria.

Es así que la estructuración de complejos agroindustriales, aunque se deje a las fuerzas del mercado la determinación de los términos de intercambio intersectoriales, requiere como condición *sine qua non*, un mínimo de planificación y coordinación del desarrollo, de manera a homogeneizar expectativas, establecer metas conjuntas e identificar cuellos de botella que impiden el alcance de las mismas.

En Santa Cruz, se pueden identificar al menos tres ejemplos de complejos agroindustriales bien sucedidos, en el marco de una visión de conjunto entre productores y agroindustriales para ir definiendo el ritmo de crecimiento y asumir roles impulsores concertados dentro de una economía de mercado. Un caso particular es el de la soya, girasol y trigo, aunque

no se puede dejar de lado un proceso similar, con una menor coordinación de esfuerzos entre actores privados, que ha ocurrido en el caso del algodón, de la producción avícola y de la industria cárnica bovina.

Previo identificación de posibilidades de incrementar exportaciones o sustituir importaciones, estos complejos agroindustriales, a través del Programa de Desarrollo de las Tierras Bajas del Este, el Plan para el Desarrollo de la Producción de Soya, el Primer y Segundo Plan Quinquenal Triguero y el Plan Quinquenal del Girasol, definieron roles a productores, agroindustriales y organismos estatales, para que de manera coordinada se ejecuten acciones para impulsar el desarrollo del complejo.

Frente a las dificultades de acceso al crédito formal por parte de los productores, las empresas agroindustriales asumieron deudas ante el sistema financiero formal, para intermediarlos a los productores en condiciones menos exigentes de garantías, permitiendo que recursos para capital operativo e incluso para inversión, contribuyan a promover las decisiones de siembra y la ampliación de la frontera agrícola en esos cultivos. Un caso excepcional ocurre en el complejo triguero, un cultivo no tradicional en el oriente boliviano y que requiere de un cierto margen de seguridad de comercialización para los productores. ANAPO y las industrias molineras negocian anualmente un Precio Mínimo Referencial para el trigo, constituyéndose en una clara demostración de una acción concertada privada con el objetivo de impulsar la siembra de este cereal.

La afirmación de que esta es una acción inédita y excepcional para los cánones de funcionamiento de la economía boliviana en las últimas dos décadas, se sustenta en que este tipo de acciones en otros países es usual pero a partir de una decisión estatal de asegurar precios mínimos a los productores incluso traducándose en subsidios a la agricultura, pero en muy pocos casos a partir de una decisión del complejo privado agroindustrial.

Este tipo de encadenamientos productivos, se genera a partir de la identificación del poco apoyo disponible a partir de las decisiones estatales, y la necesidad de que los actores privados asuman desafíos y ejecuten esfuerzos tradicionalmente de responsabilidad estatal. Un ejemplo adicional en el caso de la cadena oleaginosa, es el inicio de la ejecución del segundo año del Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología para la Soya (PROSOYA), financiado exclusivamente con recursos de las empresas agroindustriales y exportadoras de soya, y de los productores primarios a través de ANAPO. Este esfuerzo económico, permitirá continuar las actividades de investigación en manejo agronómico y conservación de suelos, asegurando también que nuevos paquetes tecnológicos alcancen al mayor número de productores para que estos consigan mejorar paulatinamente sus niveles de productividad y rentabilidad.

## V. PERSPECTIVAS DE LAS INVERSIONES SECTORIALES

### 1. La crisis coyuntural

Por la importancia que representa el complejo oleaginoso dentro de la economía regional y nacional, marzo de 1998 será recordado en el futuro como el mes de menor cotización histórica de la soya en los últimos 30 años en el mercado internacional, también reflejado en el mercado interno. La campaña 1998/99 de la soya en Santa Cruz, está definitivamente caracterizada por una crisis de rentabilidad a partir de dos factores: los bajos precios pagados en el mercado local debido a la sobre oferta mundial de granos (Ver Cuadro 8) y la disminución del crecimiento de la demanda asiática, y las severas pérdidas físicas en los cultivos debido a la prolongada sequía desde noviembre de 1998 hasta mediados de enero de 1999, luego agravada por sequías en importantes zonas productivas e inundaciones en zonas aledañas a los ríos.

**Cuadro 8**  
**COMPARACIÓN DE PRECIOS DE LA SOYA EN MERCADOS INTERNACIONALES Y MERCADO LOCAL**  
(1997 – 1999) (en \$us.)

Mes	Chicago	Rosario	Santa Cruz
Marzo 97	295	320	220
Marzo 98	235	220	155
Marzo 99	176	158	130

Fuente: Chicago Board of Trade, Bolsa Comercio de Rosario y ANAPO. Elaboración propia.

**Cuadro 9**  
**COMPARACIÓN DE LA RENTABILIDAD HISTÓRICA Y ACTUAL DEL CULTIVO DE LA SOYA**

	Promedio histórico	Promedio 1998/99	Zonas más afectadas 1998/99	Pequeños productores 1998/99
Precio \$us/t	165.00	135.00	135.00	128.00
Rendimiento t/ha	2.00	1.40	1.00	1.80
Ingresos Brutos \$us/ha	330.00	189.00	135.00	230.40
Costo Total sin financiamiento \$us/ha	268.00	268.00	268.00	310.00
Utilidad/Pérdida \$us/ha	62.00	-79.00	-133.00	-79.60

FUENTE: ANAPO. Elaboración propia.

La crítica situación puede ser mejor analizada a partir de la comparación de la rentabilidad histórica con la rentabilidad promedio de la campaña 1998/99 y dos de sus estratos sociales más afectados: aquellos localizados en áreas más afectadas de la frontera agrícola y los pequeños productores. Los primeros, por la aguda incidencia de las inclemencias climáticas sobre sus cultivos, y los segundos, por 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.

Esta crisis de rentabilidad que ya había sido observada en menor magnitud durante el desarrollo de la campaña agrícola 1997/98, generó una desaceleración en el ritmo de crecimiento observado en los últimos años, de alrededor del 17% de incremento promedio anual en el área sembrada con soya. Efectivamente, si en la campaña 1997/98 se sembraron 493.000 ha., en la campaña 1998/99 se sembraron 511.000 ha., en lo que significó un crecimiento de apenas 3,65%, comparado a los índices de años anteriores.

Con la rentabilidad promedio negativa durante la presente campaña agrícola 1998/99, se ha generado un estancamiento en el proceso de desarrollo del sector agrícola comercial, que se refleja fundamentalmente en la imposibilidad de repago de las obligaciones crediticias contraídas en el corto plazo.

La crisis del sector sojero, por la importancia del rubro es quizás la más representativa, aunque de manera análoga, la situación para el sector arrocero, maicero y azucarero es también crítica. Se estima que este estancamiento en el sector productivo agrícola del oriente boliviano, y su respectivo efecto multiplicador en la economía nacional, ha contribuido decisivamente en el incremento del índice de mora bancaria, de un 3 a un 12%, entre Noviembre de 1998 a Junio de 1999.

Esta coyuntura ha sido agravada por la devaluación de la moneda brasileña, que genera un aumento acentuado de la competitividad de las exportaciones brasileñas, dejando el mercado interno boliviano susceptible a las importaciones legales y de contrabando a precios que afectan severamente a la industria nacional y ponen en riesgo el posicionamiento de Bolivia como proveedor de proteína oleaginosas a la Comunidad Andina.

## **2. Planteamientos de los productores para paliar los efectos de la coyuntura**

Esta situación de crisis coyuntural ha llevado al sector agropecuario cruceño a plantear al gobierno la ejecución de las siguientes medidas de emergencia:

- Creación de un Fondo de Reactivación Productiva de \$us. 150 millones para la reprogramación de obligaciones de productores agropecuarios.
- Flexibilización del Reglamento de Evaluación y Calificación de Cartera aprobado por la Superintendencia de Bancos, que dificulta y torna aún más difícil el acceso al crédito por parte de los productores agropecuarios.
- Aumento de aranceles para la importación de productos de origen agropecuario, en resguardo del mercado nacional.
- Combate frontal al contrabando, a través de la creación de una legislación penalizadora en contra de los involucrados en esta actividad.

Hasta la redacción de este informe, el Gobierno Boliviano ha ejecutado dos medidas que si bien son indicativas de una cierta voluntad política en atender la difícil situación del sector agropecuario y agroindustrial boliviano, aún no se constituyen en soluciones de fondo para garantizar la atenuación de la crisis. Se ha promulgado una Ley de Emergencia del sector agropecuario que declara zonas de desastre a varias zonas de producción agropecuaria del país y condona intereses y otros costos legales de las deudas de los pequeños productores ante el sistema financiero estatal, permitiéndoles además la recompra de obligaciones menores a \$us. 5.000 con un descuento significativo. Además, se ha puesto a disposición \$us. 35 millones para reprogramación de obligaciones de productores agropecuarios.

### **3. Planteamientos de una acción público-privada para el desarrollo de los complejos agroindustriales**

Son dos áreas de trabajo fundamentales las que deben guiar este esfuerzo: la identificación y aplicación de acciones que conduzcan a la mayor productividad y la obtención de menores costos a nivel de finca; y la gestión para la puesta en vigencia de instrumentos de políticas públicas que creen mejores condiciones para el desarrollo de los complejos agroindustriales.

#### *3.1 El entorno para el desarrollo de los complejos agroindustriales*

La tendencia a la liberalización del comercio mundial, aliada a la disminución de precios de productos primarios o de *commodities* en los mercados internacionales, han puesto en evidencia las fragilidades sobre las que ha venido sustentándose el crecimiento agrícola-agroindustrial boliviano en los últimos años. La facilidad para el acceso a tierras fiscales, la reducida carga impositiva sobre la actividad agrícola, la fertilidad de los suelos y el acceso preferencial a los mercados andinos, son factores favorables que han impulsado definitivamente el proceso. Sin embargo, estos factores externos tienden a disminuir o desaparecer en el mediano plazo, tornando cada vez más dificultosa la viabilidad de la producción, debido fundamentalmente a las ineficiencias vinculadas con la logística del transporte de exportación.

De ahí que los productores deben afrontar la desaparición de este entorno favorable y recrear condiciones para la viabilidad de la producción agrícola. Por ello las directrices de acción están situadas en tres ámbitos: el primero, a partir de la labor directa de los gremios organizados representantes de productores en beneficio de los mismos productores; el segundo, sustentado en una acción conjunta entre los actores privados involucrados directamente en cada complejo agroindustrial; y el tercero, promoviendo la activa participación estatal en las soluciones de las deficiencias estructurales que afectan al sector agrícola-agroindustrial.

En defensa de los intereses de sus asociados, las agremiaciones de productores trabajan en tres campos de acción: a) promoviendo la disminución de costos de la producción agrícola; b) optimizando los ingresos que los productores reciben por su materia prima; y, c) incentivando el uso de tecnologías que incrementen la productividad y sostenibilidad de la actividad agrícola.

Productores, industriales, exportadores, empresarios comercializadores de insumos, banqueros, transportistas y otros que prestan servicios conexos a la actividad agrícola y



agroindustrial, están directamente involucrados en los resultados de la producción primaria. Por ello, existen una serie de acciones conjuntas que tienen el objetivo de viabilizar, a partir de las posibilidades y esfuerzos reales de cada uno, la continuidad del proceso de desarrollo del complejo agroindustrial.

En este aspecto se inscriben algunas áreas de acción:

a) Aporte a la Investigación y Transferencia de Tecnología

Existe ya la voluntad declarada de productores, industrias y empresas exportadoras en algunos complejos agroindustriales, de financiar y llevar adelante conjuntamente programas específicos relacionadas a la Investigación y Transferencia de Tecnología en Manejo Integrado de Plagas y Enfermedades, Uso Sostenible de los Suelos, Desarrollo de Variedades y Protección de la Erosión Eólica. La ejecución de estas actividades es un ejemplo claro de que los actores privados están dispuestos a soportar aunque sea parcialmente, actividades usualmente de responsabilidad estatal.

b) Aporte para el Mantenimiento de Caminos y Obras de Arte para tornar expedito el transporte de la producción hacia los centros de acopio

La labor del mantenimiento de caminos debe ser el resultado del esfuerzo de todos aquellos que se benefician de una infraestructura vial mejorada. Además del aporte privado distribuido entre productores, agroindustrias, exportadoras y otros, se deberá necesariamente promover la asignación de recursos de los gobiernos municipales y de los gobiernos departamental y nacional, para el mantenimiento de caminos vecinales, rutas principales y corredores de exportación.

c) Exploración de nuevos mercados y defensa de los actuales

El mantenimiento durante el más largo plazo posible de las condiciones de acceso preferencial a los mercados andinos, continuará siendo una de las actividades prioritarias de los complejos agroindustriales. Al mismo tiempo, la búsqueda de nuevos mercados en coordinación con las empresas exportadoras podrá constituirse en una solución para la diversificación de los mercados de destino en condiciones favorables para la producción regional.

d) Combate al contrabando

La competencia desleal del contrabando afecta severamente a toda la cadena productiva. Para ello, se continuarán aunando criterios y esfuerzos para fiscalizar y fortalecer el buen cumplimiento de las obligaciones del sector público en este ámbito de acción.

e) Disminución de costos de la logística de transporte para las exportaciones

Está plenamente identificado que los costos de la logística de transporte y comercialización se constituyen en el gran cuello de botella que disminuye la capacidad

competitiva de los complejos agroexportadores. Para ello, se promoverá la competencia entre los operadores del transporte y de la comercialización en beneficio de una mayor eficiencia y menor costo de los servicios.

### *3.2 Planteamientos de políticas e instrumentos para el desarrollo de los complejos agroindustriales*

Si bien se debe reconocer la capacidad del sector agropecuario de adecuarse e insertarse en el entorno macroeconómico neoliberal, existen deficiencias de infraestructura y vacíos normativos que disminuyen la competitividad de la cadena productiva. Algunos de estos factores que obstaculizan la competitividad de los complejos agroindustriales, pueden ser solucionados total o parcialmente con el aporte y el esfuerzo conjunto de los actores privados involucrados. La legislación del sector público y la otorgación del status de prioridad a la actividad agrícola, agroindustrial y de servicios conexos, es imprescindible si se pretende que el sector agrícola-agroindustrial continúe siendo protagonista del desarrollo económico boliviano.

Por tanto, se propone una Ley General de Desarrollo Agropecuario, que contemple al menos los siguientes instrumentos para la mejora de las condiciones de trabajo de los productores.

#### a) Regularización Impositiva

Aunque el D.S. 24988 establece los mecanismos para que las gestiones 95 y 96 del IPBI-R sean pagadas con un 20% de descuento y sin incluir en la base imponible las mejoras e inversiones realizadas en el fundo rural, urge que se implemente una Ley que otorgue una solución estable al régimen impositivo que afecta al sector agropecuario; fundamentalmente en lo que se refiere al mantenimiento de una base imponible que no incluya inversiones y mejoras.

#### b) Patrocinio al Desarrollo Tecnológico

La existencia de un Sistema Nacional estable, sostenible y efectivo de Investigación, Transferencia de Tecnología y Extensión Agropecuaria, es una necesidad vital para apuntalar el proceso de desarrollo de la agricultura nacional. Por ello, debe ser normada: a) la participación de los gremios de productores para aportar a este sistema vía captación de recursos de los productores; b) la consolidación de Fundaciones de Apoyo al Desarrollo Tecnológico y Canalización de recursos internos y externos para financiar proyectos relacionados al área tecnológica; y, c) la creación de un marco institucional que asegure la permeabilidad de los entes de investigación en relación a los requerimientos de desarrollo tecnológico del sector productivo.

#### c) Protección contra Desastres

Los riesgos a los que está expuesto el sector productivo, configuran una situación en la que los productores en ocasiones se enfrentan a la imposibilidad de honrar sus obligaciones crediticias. Urge entonces la puesta en vigencia de una Ley que ampare a los productores afectados por demostradas condiciones climáticas desfavorables, la gran debilidad del sector productivo. Este

mecanismo jurídico ya fue aprobado en grande por el Honorable Congreso Nacional y deberá gestionarse la conclusión de los pasos siguientes. Como un componente fundamental de este mecanismo regulatorio, se deberán asegurar las fuentes de financiamiento para la existencia de un Fondo Nacional de Desastres que honre las obligaciones financieras de productores afectados por pérdidas resultantes de eventos climáticos desfavorables.

d) Infraestructura Vial

Las deficiencias de la red de transporte de la producción desde las propiedades rurales hasta los centros de acopio y de ahí hasta los mercados externos, tiene severas deficiencias. De ahí resulta el encarecimiento de los costos de transporte que se traducen en menores precios recibidos por los productores.

Se debe normar por tanto, el rol de los Gobiernos Municipales, Departamentales y Nacional en la asignación de recursos y en las responsabilidades de mantener expedita la red de caminos vecinales, la de carreteras principales y los corredores de exportación.

e) Sanidad Agropecuaria

Con la progresiva desgravación del comercio mundial, las barreras para-arancelarias se vienen constituyendo progresivamente en mecanismos de protección a la producción agrícola mundial. Por ello, se deben modernizar los servicios sanitarios bolivianos, para que a ejemplo de otros países, se constituyan en parte integral del reacondicionamiento del aparato productivo al nuevo entorno. Al mismo tiempo, es deseable la correcta certificación oficial de la calidad de los productos exportables, en base a estándares y normas internacionales, lo que permitirá mejorar las posibilidades de inserción en nuevos mercados externos. De ahí que es una necesidad establecer un sistema idóneo, confiable y de alto nivel técnico.

## VI. CONCLUSIONES

La reciente historia del desarrollo rural boliviano y más concretamente del sector agrícola dentro del contexto de las políticas de ajuste estructural, registra procesos parciales de capitalización y esfuerzos aislados de modernización a través del florecimiento de complejos agroindustriales en el oriente boliviano, de la estructuración de encadenamientos tanto en el abastecimiento de insumos como de transformación productiva, y un relativo perfeccionamiento de los mercados financieros y de tierras

Las políticas económicas de diseño global orientadas hacia el ajuste estructural y la estabilización de la economía boliviana, resultaron ser insuficientes para la modernización integral y armónica del sector agrícola, debido no solo a los bajos niveles de la inversión pública y privada, sino también por una marcada debilidad en la gestión sectorial, reflejada en la fragilidad institucional para instrumentar y retroalimentar el proceso de formulación de políticas sectoriales.

Del análisis de la estructura y composición del PIB nacional para el período 1985-1999, se concluye que fueron pocos los sectores económicos que exhibieron desempeños por encima de la tasa de crecimiento promedio de la economía. Dentro de esos rubros, cabe resaltar al sector de la industria manufacturera, el segmento productor de alimentos y bebidas y el grupo de productos agrícolas industriales, tales como la soya, el girasol, el algodón, el trigo y la caña de azúcar, ubicados principalmente en el departamento de Santa Cruz.

La característica predominante del sector agrícola nacional y el agrícola-comercial del oriente en particular, refleja un marcado énfasis en la producción y comercialización de materias primas, desenmascarando de manera muy elocuente la fragilidad y vulnerabilidad de las bases sobre las cuales se encuentran asentados, especialmente de aquellos rubros orientados hacia la exportación.

De los resultados del estudio se infiere que existen pocos casos específicos que indican que las políticas de ajuste han generado procesos de capitalización en el agro. El caso más notorio es el del complejo oleaginoso que refleja un relativo mayor grado de encadenamiento entre la actividad primaria y la industrialización; aunque también es evidente que se han desarrollado importantes niveles de eslabonamientos entre distintas actividades agrícolas en lo que hace al abastecimiento de insumos y transformación, tal como el sector avícola, el sector lácteo y la producción de carnes y derivados.

Si bien las políticas económicas globales tales como la capitalización de las empresas públicas se constituye en el primer intento claro y definido para traer inversión extranjera directa a Bolivia, es importante resaltar los alcances de la Ley de Inversiones promulgada en 1989, la misma que permite la suscripción de contratos de riesgo compartido con capitales nacionales en algunos casos y en otros el ingreso directo a actividades agropecuarias productivas. En todo caso, el estudio demuestra claramente que la inversión privada nacional no reflejó el rol protagónico que le asignó el modelo económico.

A pesar de la falta de sistematización, proceso y disponibilidad de información secundaria referente a la inversión extranjera en el sector agrícola, datos provenientes de diferentes fuentes muestran una marcada tendencia hacia las inversiones en recursos naturales y en servicios, especialmente en el áreas de minería, hidrocarburos y agricultura comercial. La mayor parte de la inversión en el agro proviene del Brasil y de los EE.UU. y se encuentra concentrada en producción primaria de soya, girasol, algodón y ganadería, como también en la actividad de procesamiento agroindustrial de esos rubros.

El decrecimiento de la inversión pública agropecuaria, como reflejo de la redefinición del rol del Estado en el desarrollo económico del país, ratifica su paulatina desaparición de la actividad económica. A nivel de los sectores productivos la asignación productiva se reduce considerablemente de 47% en 1987 a 30% en 1995, con la tendencia a continuar bajando.

A partir de la instauración del nuevo modelo económico, se han ido gestando todo un nuevo conjunto de escenarios de incentivos y desincentivos para los diferentes tipos de productores agropecuarios, con implicaciones sobre sus condiciones productivas y de mercado. Históricamente la función más importante del sector agropecuario ha sido la de abastecer de alimentos a un limitado mercado interno; sin embargo, en la última década, el sector ha comenzado a constituirse en un importante generador de divisas, aunque su oferta se encuentre limitada a sólo unos cuantos productos con bajo valor agregado. De un análisis de la composición del PIB agropecuario, resulta evidente que las condiciones de dotación y acceso a los factores de producción para los agricultores campesinos son menos favorables que para aquellos dedicados a una producción moderna extensiva agroindustrial.

Al igual que varios otros países de América Latina, Bolivia se encuentra enfrentando el desafío de la inserción al proceso de globalización económica. Es en ese contexto que se torna imprescindible para el país el definir el tipo de inserción del país en la economía del mundo, a través de la definición clara y explícita un conjunto de políticas, que no solo se circunscriban al objetivo de seguir manteniendo la estabilidad económica, sino que busquen reactivar el aparato productivo del sector agrícola, no solo para la coyuntura sino para el futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo, ANAPO (1998), Memorias Anuales de 1995 a 1998, Santa Cruz, Bolivia.
- Cámara Agropecuaria del Oriente, CAO (1999), Números de Nuestra Tierra de 1996 a 1999, Santa Cruz, Bolivia.
- \_\_\_\_\_ (1998), Propuesta del Sector Agropecuario: “Hacia la Aplicación Eficiente de las Leyes y el Incentivo de la Producción”, documento no publicado, Santa Cruz, Bolivia, 8 de febrero.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, CEDLA – ILDIS (1997), Informe Social Bolivia No.3 1996, primera edición, Bolivia, septiembre.
- Comisión Internacional del Medio Ambiente (1996), Evaluación del Proyecto: “Tierras Bajas del Este: Proyecto de Manejo de Recursos Naturales y de Producción Agropecuaria”, Banco Mundial, Santa Cruz, Bolivia.
- CORDECRUZ/UPRA (1998), “Proyecto para la Construcción de una red de Silos PROMASOR”, Documento de Trabajo, Santa Cruz, Bolivia, marzo.
- Fundación Milenio (1998), Informe de Milenio sobre la Economía en 1997, La Paz, Bolivia, marzo.
- \_\_\_\_\_ (1999), Informe de Milenio sobre la Economía en 1998, La Paz, Bolivia, marzo.
- García Alvarez-Coque, J.M. (1996), “El Apoyo a la Agricultura en el Grupo Andino 1990-1995”, Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima, Perú, diciembre.
- Instituto Boliviano de Comercio Exterior-IBCE (1997), Compendio Estadístico de Exportaciones del Departamento de Santa Cruz 1987/1996, Santa Cruz, Bolivia.
- Ministerio de Comercio Exterior e Inversión. Viceministerio de Inversión y Privatización. Dirección General de Inversión (1998), “Bolivia: Inversión Extranjera Directa en 1998”, La Paz, Bolivia, abril.
- Montenegro Ernst, D.(1999), “El Rol del Estado, Integración Andina y Globalización”, Revista ProCampo, Centro de Información para el Desarrollo, La Paz, Bolivia, enero.
- Müller & Asociados (1990), Estadísticas Económicas 1990, La Paz, Bolivia.
- \_\_\_\_\_ (1995), Estadísticas Socioeconómicas 1994, La Paz, Bolivia, marzo.
- Müller & Machicado, Asociados (1987), Evaluación Económica 1987, La Paz, Bolivia, diciembre.

## Notas

1 Sondeo realizado a instituciones gremiales y productores de los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija.

2 Según información del Instituto Boliviano de Comercio Exterior, durante los primeros 6 meses de 1999, es notoria la desaceleración en el crecimiento del complejo agroexportador, a causa de las pérdidas en la cosecha 1998/99 por desfavorables condiciones climáticas.

3 La diferenciación por origen étnico la utiliza ANAPO para fines de Transferencia de Tecnología. En realidad, la mayoría de los productores identificados como japoneses, y muchos de los menonitas, son ya nacidos en Bolivia.

4 La Corporación Regional de Desarrollo de Santa Cruz, elaboró este proyecto en 1988, con el objetivo de mejorar las condiciones de comercialización del maíz. Sin embargo, este proyecto no se ejecutó y actualmente el sector maicero es afectado por significativos altibajos en los precios por causa de una insuficiente capacidad de almacenaje que los atenúe.

5 La Siembra Directa es una tecnología de labranza conservacionista, que consiste en promover la acumulación de rastrojos y la no remoción del suelo, permitiendo un combate eficaz contra la erosión eólica e hídrica y consecuentemente manteniendo la fertilidad de los suelos.

6 El proceso de marginalización del sector campesino de la corriente de modernización de la actividad agrícola nacional se presenta de manera cada vez más marcada, por factores de índole estructural, propias del modelo económico vigente – como ser las dificultades en el acceso al crédito, la calidad de inembargabilidad e indivisibilidad de la pequeña propiedad agraria y su condición de exención del pago de impuestos, tanto municipales como nacionales. El fenómeno de la “automarginalización” es también evidente a través de la actividad sindical y política que lo interpreta e utiliza como una reivindicación.

7 El departamento de Santa Cruz produce por encima de un millón de toneladas métricas como producto de las dos campañas anuales: verano e invierno. El departamento de Tarija (Yacuiba) produce anualmente unas 50,000 toneladas métricas.