

# Desafío boliviano: el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde el sistema agroalimentario campesino indígena

## Bolivian Challenge: Compliance with the Sustainable Development Goals from the Indigenous Peasant Agrifood System

*Roxana Liendo B. \**

### Resumen

Bolivia ha atravesado en la última década un prolongado periodo de estabilidad social, auge en el precio de sus exportables y espacios de democracia; los resultados, a la vista de todos, son progreso, aumento en la construcción, mejora en las vías de comunicación, mayor cantidad de vehículos nuevos y una marcada tendencia al consumismo, sobre todo de productos alimenticios transformados y naturales importados. La pandemia de la COVID-19, vino a mostrar las bases endebles de estos avances: el empleo urbano cayó especialmente en los sectores informales que acogen a los migrantes rurales (construcción, comercio, transporte público) el sistema de salud colapsó, el sistema educativo se detuvo, los mercados se cerraron, haciendo que miles de familias retornaran a sus comunidades rurales donde había techo, comida y hierbas medicinales; aunque las condiciones de bienestar habían mejorado muy poco, pues la agricultura familiar estaba en retroceso ante importaciones y contrabando,

---

\* Ph.D. de la Universidad Católica de Lovaina.  
Contacto: roxana.liendo@gmail.com

mientras la agroindustria avanzaba hacia biocombustible y uso de transgénicos. El desafío es avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Si el sistema alimentario de la agricultura familiar avanza mediante apoyo en innovación, asistencia técnica, transformación, entre otros, Bolivia avanzará en el cumplimiento de varios ODS, entre ellos el ODS 1: Fin de la pobreza, ODS 2: Hambre cero, ODS 5: Igualdad de género y ODS 10: Reducción de las desigualdades.

**Palabras clave:** Agricultura; Desarrollo humano; Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); Bienestar y pobreza.

## **Abstract**

Bolivia has been through a protracted period of social stability combined with a boom of the prices of its main exports. This resulted in an increase in construction, improvement of transport links, and more consumerism, particularly of imported food products. The COVID-19 pandemic showed the weaknesses of these advances: urban employment fell, particularly in the informal sector, affecting rural immigrants; the health system collapsed, the education system had to stop, and markets closed, forcing thousands of families to return to rural communities in search of a roof, food, and medicinal herbs. Nevertheless, conditions in these areas have not improved as family farming is losing ground to food import and contraband, while agribusiness moves towards biofuel production and the use of genetically modified crops. The challenge is to achieve the 2030 Agenda for Sustainable Development: if family farming can move forward, through support in innovation, technical assistance, transformation, among others, Bolivia will move towards the achievement of several SDGs, including SDG 1: End of poverty, SDG 2: Zero Hunger, SDG 5: Gender Equality and SDG 10: Reduction of inequalities.

**Key words:** Agriculture; Human Development; Well-being and Poverty.

**Clasificación/Classification JEL:** I31, R13, Q15

## **1. Introducción**

Bolivia, durante su historia como república, ha ensayado diversos modelos de desarrollo, buscando el bienestar de su población y un país más justo y equitativo. Desde 1952, cuando, con la Revolución Nacional, se rompen estructuras que perduraban desde la Colonia, se han seguido tendencias internacionales ensayando el camino de la modernización, algo del modelo estructuralista del desarrollo, la teoría neoliberal y la teoría alternativa denominada “Vivir Bien”, siempre entre tensiones debido al carácter extractivista de la base de la economía boliviana y de relaciones de fuerza, hoy en día más evidentes, entre visiones de país que ahora han adquirido un fuerte tinte identitario.

Los resultados no son halagadores, Bolivia sigue ocupando las últimas posiciones en cuanto al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y quedan muchos pendientes para cumplir los desafíos que plantea la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, impulsada por Naciones Unidas y asumida por el país, como “un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia” (Organización de las Naciones Unidas, ONU, 2015, pp. 2/41). Aquí se plantea y se pone a debate si, haciendo un apoyo decidido y focalizado que cambie los obstáculos estructurales que afronta el sistema agroalimentario de la agricultura familiar, se logrará convertir el mismo en una herramienta efectiva para avanzar hacia el cumplimiento de estos postulados de prosperidad, paz universal, acceso a la justicia en favor de bolivianos y bolivianas y del planeta.

En la primera parte del artículo se presenta brevemente el contexto del desarrollo rural en Bolivia luego de la aplicación de diferentes políticas públicas llevadas adelante por el país, para posteriormente analizar la situación de la agricultura dual del país, la pobreza rural y la situación de las mujeres rurales, desde un enfoque de identificar los obstáculos que impiden el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Finalmente, se reflexiona sobre si la COVID-19 representaría una oportunidad para revitalizar la agricultura familiar.

## **2. El camino del desarrollo rural en Bolivia: ¿a dónde llegamos?**

Bolivia, como una de las medidas más importantes de la Revolución Nacional de 1952, efectuó la Reforma Agraria, distribuyendo tierras de las haciendas bajo el mandato de “la

tierra es de quien la trabaja”, lo que permitió liberar a la población indígena de su condición de servidumbre e hizo posible su acceso a la educación, hasta entonces prohibida. Esta medida importante, dada la mayoría de la población indígena que hasta ahora caracteriza al país, no fue acompañada por medidas de apoyo productivo, a pesar de los diversos modelos de desarrollo que se implementaron para el avance del país.

Las principales propuestas para el desarrollo rural se inscriben, hasta ahora, dentro de los postulados de la Revolución Verde: uso de fertilizantes y pesticidas, consumo de combustible fósil para la mecanización; uso de transgénicos y cultivo de alimentos para combustible, vienen impulsando los monocultivos y la expansión de la frontera agrícola a costa del bosque. Recibe muy poco apoyo la agricultura familiar diversificada, con sus características de rotación de parcelas, uso de semillas nativas, fertilizantes y plaguicidas orgánicos, que “gracias al subdesarrollo” y a la desatención estatal perduran en gran parte de la agricultura familiar.

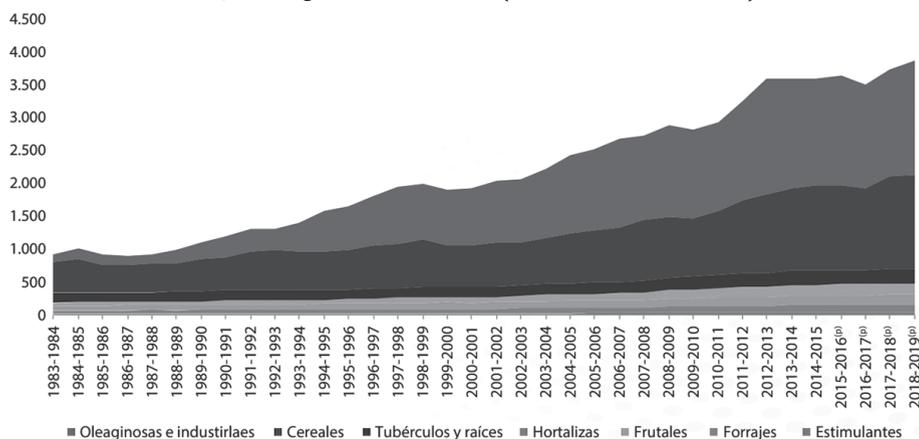
Se presentan como alternativas, casi siempre debidas a iniciativas no gubernamentales, modelos de conservación, de agroecología y de desarrollo sostenible para crear sistemas resilientes con base en el equilibrio de la naturaleza, que, aunque de menor productividad, sean sostenibles a partir de un menor uso de insumos externos; reproducir sistemas productivos similares a los naturales, como son los sistemas agroforestales (SAFs), con una mirada integral y holística de los sistemas; equilibrar la productividad con sostenibilidad y rescatar los conocimientos ancestrales en el manejo de producción con base en las condiciones locales (Albarracín, 2015).

### **3. La agricultura en Bolivia y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**

Casi a 70 años del cambio trascendental que significó la Reforma Agraria, la situación de la producción de alimentos en Bolivia responde a una agricultura dual conformada por un sector agroindustrial y la agricultura familiar campesino indígena. Según los datos que proporciona el Censo Nacional Agropecuario del año 2013, existen 871,927 unidades productivas agropecuarias (UPAs), de las cuales el 81% corresponde a comunidades

campesinas, sindicatos y ayllus, que junto a UPAs de comunidades interculturales,<sup>1</sup> de comunidades indígenas y productores urbanos, muestran que 98% de las UPAs pertenecen a lo que se conoce como agricultura familiar campesina indígena. La forma empresarial es el 1% de las UPAs, y las colonias extranjeras, sobre todo japonesas y menonitas, otro 1%, estas últimas presentes sobre todo en los departamentos de Santa Cruz y Beni, aunque los grupos menonitas han empezado a avanzar en el Chaco tarijeño y chuquisaqueño. En estas regiones hay, también, grandes extensiones de tierra en manos privadas, dedicadas a la ganadería y al cultivo de maíz para consumo animal.

**Gráfico 1: Bolivia, superficie cultivada por clase, según campaña agrícola 1984-2019 (en miles de hectáreas)**



Fuente: INE (2020, p. 4).

Nota: La información correspondiente a los años agrícolas anteriores a 2013 fue ajustada de acuerdo a los resultados del Censo Agropecuario 2013 y de la Encuesta Agropecuaria 2015.

(p) Preliminar

Las cifras revelan lo que está ocurriendo en cuanto a la producción agrícola, a partir de la superficie cultivada. Según datos oficiales (INE, 2020), en la campaña agrícola 2018-2019, la superficie cultivada llegó a 3.8 millones de hectáreas. En el Gráfico 1 se constata el crecimiento exponencial del cultivo de oleaginosas e industriales, pues la superficie sembrada dedicada a este cultivo pasó de 7.3% a mediados de los años 80 a más de 40% actualmente; mientras que

<sup>1</sup> Así se denominan ahora aquellas comunidades que nacieron de procesos de colonización que llevaron a personas de comunidades en los Andes a tierras bajas

el cultivo de tubérculos y raíces, hortalizas y frutales, que constituyen el consumo de la mesa familiar, no muestran un crecimiento importante en el mismo periodo. En 1990, la población boliviana llegaba a 6,728,000 personas y actualmente alcanza a 11,513,100 personas según proyecciones del INE; esto pone en evidencia, incontestablemente, que la producción de alimentos es insuficiente.

La importancia del crecimiento en la producción de soya se basa en el modelo de desarrollo agropecuario que busca la generación de divisas por la exportación. Según el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE, 2021)<sup>2</sup>, entre 2006 y 2020, las exportaciones bolivianas de soya y sus derivados, especialmente torta de soya, permitieron el ingreso de divisas por un valor de 11,097 millones de dólares por la venta de 27 millones de toneladas de soya principalmente. El 80% de la producción de soya está destinada a la exportación.

Del lado de la agricultura tradicional familiar, se tiene que la mayor parte de las UPAs está en altiplano y valles (76.50%, ver Cuadro 1) según el CNA 2013 (INE, 2020), dedicadas a una agricultura que cada vez representa menos en los ingresos familiares. La población rural complementa los ingresos agrícolas con lo que consigue en empleos urbanos, sobre todo informales, manteniendo sus ataduras con la tierra, con muy poca migración permanente. El apoyo del Estado –por el momento ausente– es relevante para transformar esta actividad productiva. Con riego tecnificado, aplicación de innovación tecnológica adecuada y asistencia técnica, se podría incidir para hacer que la actividad agropecuaria sea rentable y atractiva para las generaciones jóvenes. El presupuesto para la inversión en producción agropecuaria se mantiene alrededor del 6% del presupuesto nacional en los últimos 25 años, con muy pocos cambios.

Si se analiza la base de la producción agropecuaria, la tierra, se ve que, si bien existen tierras con vocación productiva agropecuaria, éstas están aisladas y sin conexión caminera ni servicios (Dávalos, 2013). La mayoría de las tierras fiscales son áreas forestales y parques nacionales de conservación de la biodiversidad. La tenencia de la tierra es un factor determinante, tanto para garantizar la seguridad alimentaria como para la generación de ingresos familiares: la calidad y cantidad de suelos cultivados guarda directa relación con los ingresos. Por otra parte, la creciente mercantilización de la tierra que fuera dotada en la zona andina por la Reforma Agraria –ahora la tierra se vende de manera abierta y encubierta– ha hecho que, al interior

---

<sup>2</sup> El Instituto Boliviano de Comercio Exterior es una institución técnica de promoción del comercio exterior; cuenta con un directorio donde están representados los principales sectores empresariales de Santa Cruz.

de las comunidades campesinas, casi desaparezca la propiedad comunal, dando origen a la pérdida de la identidad comunitaria, a una mayor individualización y diferenciación social dentro de la comunidad.

Otro hecho concreto y revelador de los intereses en expandir la frontera agrícola, a costa de tierras protegidas y territorios indígenas, es la conformación de nuevas comunidades, reunidas con el interés de colonizar tierras bajas; éstas reciben títulos del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), deforestan y chaquean y luego dejan esas tierras abandonadas hasta que aparezca un comprador. Según reciente información, una hectárea de tierra en la Chiquitanía vale alrededor de 300 US\$ sin chaquear, y una vez quemada llega fácilmente a venderse en 1,500 US\$.

El segundo elemento imprescindible para la producción agrícola es la disponibilidad de riego. Este elemento se ha hecho vital ante las recurrentes sequías y cambios en el régimen de lluvias, que son evidencias del cambio climático.

**Cuadro 1**  
**Bolivia: regiones y departamentos según número de UPA con riego y superficie cultivada con riego 2012/2013**

Regiones / Departamentos	Total UPA		UPA con riego			Superficie cultivada		Superficie con riego		
	No.	%	No.	%		Has.	%	Has.	%	
				Fila	Col.				Fila	Col.
Altiplano	432.138	100,0	143.744	33,3	50,2	565.155,9	100,0	85.466,7	15,1	31,8
La Paz	245.455	100,0	61.938	25,2	21,6	293.685,3	100,0	28.399,0	9,7	10,6
Oruro	62.692	100,0	16.761	26,7	5,8	111.231,5	100,0	20.782,6	18,7	7,7
Potosí	123.991	100,0	65.045	52,5	22,7	160.239,1	100,0	36.285,1	22,6	13,5
Valles	296.463	100,0	125.683	42,4	43,8	460.715,6	100,0	97.456,2	21,2	36,3
Chuquisaca	73.388	100,0	30.229	41,2	10,5	132.353,7	100,0	27.904,0	21,1	10,4
Cochabamba	181.536	100,0	73.914	40,7	25,8	203.245,0	100,0	43.744,9	21,5	16,3
Tarija	41.539	100,0	21.540	51,9	7,5	125.116,9	100,0	25.807,3	20,6	9,6
Llanos	143.326	100,0	17.109	11,9	6,0	2.771.317,1	100,0	85.921,3	3,1	31,9
Santa Cruz	115.027	100,0	15.130	13,2	5,3	2.702.043,1	100,0	82.585,3	3,1	30,7
Beni	20.762	100,0	1.465	7,1	0,5	55.295,0	100,0	2.549,8	4,6	0,9
Pando	7.537	100,0	514	6,8	0,2	13.979,0	100,0	786,2	5,6	0,3
<b>Total</b>	<b>871.927</b>	<b>100,0</b>	<b>286.536</b>	<b>32,9</b>	<b>100,0</b>	<b>3.797.188,6</b>	<b>100,0</b>	<b>268.844,2</b>	<b>7,1</b>	<b>100,0</b>

Fuente: CEDLA (2016).

En el Cuadro 1 se verifica que el porcentaje de superficie cultivada con riego al año 2013 llegaba al 15.1% de la superficie cultivada en el altiplano, a 21.2% en los valles y a 3.1% en los llanos (CEDLA, 2016). De acuerdo con información conseguida en la página web del programa Mi Riego (<https://www.miriego.gob.bo/>), se muestran obras en riego, en el altiplano y valles principalmente, pero hace falta una evaluación para ver si estas obras están ayudando en la producción. Por otra parte, muy pocos de estos sistemas son riego tecnificado, la mayoría todavía son riego por gravedad.

La falta de coordinación entre sectores hace que este apoyo no acompañe a la producción agrícola, quedando gran parte de la infraestructura sin uso o con uso deficiente, y no se muestra una ampliación significativa de la superficie regada. Según información oficial, publicada en septiembre de 2018 en Comunica Bolivia, se habían ejecutado 3,224 proyectos con una inversión de 3,400 millones de bolivianos.

## **4. Sistemas alimentarios en un modelo dual**

Bolivia mantiene actualmente un sistema dual en la producción agraria: el sistema agroalimentario de base empresarial, más conocido como agroindustria, y el sistema agroalimentario tradicional campesino indígena, la agricultura familiar.

### **4.1. Agroindustria para mercados externos y algo para mercado interno**

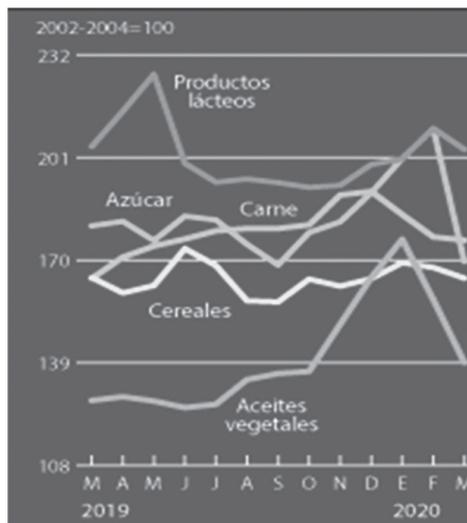
La agroindustria ocupa la mayor parte de tierras productivas en tierras bajas; ha pasado de ocupar los llanos orientales a explotar tierras amazónicas. En un principio, basada en el modelo de sustitución de importaciones, provee al mercado interno azúcar, aceite y derivados de la soya para ganadería; pero hace uso intensivo de agroquímicos y gana cada vez más aprobación tácita para el uso de organismos genéticamente modificados (OGM), generando un sistema que deforesta, extrae recursos naturales, sobre todo agua y destruye la biodiversidad. En los últimos años (desde la aprobación de la ley 1098 de 2018) ha iniciado cultivos destinados al biocombustible, impulsando la expansión de la frontera agrícola a costa de los bosques y de los territorios indígenas. La rapidez y la escala de difusión de los biocombustibles amenazan con exacerbar la competencia por las tierras agrícolas, lo que a su vez supone nuevas presiones en los mecanismos de tenencia de la tierra. De esta manera, crece el riesgo que corren los

pueblos indígenas de perder sus tierras y el acceso a bosques y sus recursos, para que sean destinadas a la producción de biocombustibles (Colque, 2021).

El sistema agroempresarial tiene como principal orientación las exportaciones; sin embargo, el mercado internacional que fija los precios es inestable y con tendencia a la baja (Food and Agriculture Organization, FAO, 2019), salvo el año 2008, cuando la subida de precios internacionales de los alimentos que comenzó en 2006 se convirtió en una inflación repentina de los precios de los alimentos en todo el mundo, e incrementó la inseguridad alimentaria.

La apuesta de utilizar tierras agrícolas para exportar soya, principalmente, debe tomar en cuenta la tendencia a la baja que se evidencia en el Gráfico 2.

**Gráfico 2: Índices de la FAO para los precios de los productos alimenticios**



Fuente: FAO (2019).

Una excepción son los precios de las diversas clases de carne, impulsados por el crecimiento de economías emergentes, especialmente de China e India.

Si bien los principales países productores de soya son Brasil, Estados Unidos y Argentina, con alrededor de 80% de la producción, en la campaña agrícola 2019-2020 Bolivia ingresa

por primera vez a las estadísticas internacionales, con un aporte del 0.8% y una producción de 1.9 millones de toneladas de soya; pese a las décadas que ya se produce soya en el país. Las principales transnacionales de alimentos (ADM, Bounge, Cargill, Louis Dreyfus Company) están presentes desde el año 2009 en el país asociadas a SAO, Fino y Gravel.

La agroindustria está determinando cambios sustantivos en la estructura productiva de los pequeños productores de varias formas. En el caso de la producción de soya ha capturado a pequeños productores, ya especializados en el monocultivo, a quienes dota de insumos productivos, asistencia técnica y otros servicios a cambio de su cosecha. El hecho de que estos servicios sean a crédito ha convertido al pequeño productor en el eslabón más débil que debe acudir regularmente al Estado para mejorar sus precios de venta.

En los llanos orientales se ha dejado de producir hortalizas, frutas y cereales y en su lugar se produce soya transgénica; en el altiplano de Oruro y parte de Potosí, se deja de producir papa, cebada y otros para producir quinua de exportación; por ejemplo, en Oruro, en el año 2000, del total de su superficie agrícola, el 25.5% estaba sembrada de quinua, en la campaña agrícola 2014/2015 el área destinada a la quinua representó el 65.3%.

## **4.2. Agricultura familiar: diversidad para un mercado interno de bajos recursos**

La agricultura familiar campesino indígena, que pese a que es la que produce más alimentos (Tito-Velarde y Wanderley, 2021), crea empleo, genera ingresos (así sean pequeños) y protege el medio ambiente, va perdiendo importancia para la seguridad alimentaria, pues no puede hacer frente a la importación/contrabando de alimentos de países vecinos que los cultivan con mayores rendimientos y productividad.

Hay dos tipos de sistemas alimentarios campesino indígenas. El del altiplano y los valles está basado predominantemente en la agricultura familiar y constituido por pequeñas propiedades, mayormente vinculadas al mercado u otras donde todavía prevalece el intercambio de productos. Se combina la producción agrícola con la ganadería a pequeña escala. Hay un uso creciente de agroquímicos y limitaciones en el riego, tecnología, capacitación y asistencia técnica, entre otros factores estructurales; sin embargo, este sistema contribuye a la disponibilidad de alimentos sanos para la alimentación de la población boliviana. En su actividad productiva integra a los miembros de la familia en actividades

de producción, transformación y comercialización; todavía se conservan ciertos rasgos de solidaridad y reciprocidad. La agricultura familiar apoya a la seguridad alimentaria a través de la diversificación productiva y la sustentabilidad de los sistemas de vida, sin embargo, por los niveles de pobreza existentes sus productos mantienen precios bajos.

El segundo sistema, practicado por los pueblos indígenas en Amazonia y Chaco, con las mismas características de ser de base familiar, mantiene también lazos de apoyo entre los miembros de la comunidad, se caracteriza por ser una actividad agrosilvopastoril que combina recolección de frutos forestales, caza, cultivos agrícolas de autosubsistencia, pequeña ganadería, producción forestal no maderable, a pequeña escala, y pesca. Hay ejemplos de iniciativas a través de Sistemas AgroForestales (SAFs) que impulsan las actividades agrícolas complementarias a las forestales, con respeto a la vocación productiva de los suelos de la región. Provee al mercado interno una diversidad de frutos amazónicos –en gran parte recién conocidos– y existen emprendimientos de transformación. Está vinculado también al mercado de Brasil, como proveedor de materia prima.

## **5. Seguridad alimentaria ¿con soberanía?**

Los resultados de este modelo dual de desarrollo rural se evidencian en la disponibilidad de alimentos para el consumo de la población boliviana (ver Cuadro 2). El cuadro pone en evidencia que en muy pocos casos (arroz, leguminosas y frutas) la disponibilidad de alimentos ha disminuido, en los demás productos ha aumentado ligeramente, aunque esto es debido al incremento en importaciones y contrabando. Los datos de producción muestran la disminución en casi todos los productos que provienen, sobre todo, de la agricultura familiar.

Los productos más importantes de la canasta alimentaria de la población (carne, harina de trigo, leche, azúcar, pescados y alimentos preparados) han aumentado su disponibilidad entre 2005 y 2015, en un índice un poco más elevado que el crecimiento de la población, que aumentó 1.17 veces en ese periodo (Prudencio *et al.*, 2019).

**Cuadro 2**  
**La disponibilidad de los principales alimentos y las importaciones en su relación con otras variables, 2005 y 2015**

Descripción	Año	Carnes	Harina de trigo	Arroz	Tuberculos	Leche	Hortalizas	Leguminosas	Azúcar	Frutas	Pescados mariscos	Alimentos Preparados
Disponibilidad	2005	29	41,65	57,89	n.d.	39,48	25,87	33,97	37,39	87,46	0,87	2,41
	2015	32,26	44,57	48,29	114,97	54,56	31,20	31,50	40,76	83,77	1,43	4,38
Producción/ Consumo	2005	1,00	25,96	0,99	n.d.	0,97	1,07	0,99	1,16	1,06	n.d.	-
	2015	0,98	54,45	0,92	n.d.	1,00	1,04	0,92	0,98	1,10	n.d.	-
Importaciones/ Consumo	2005	0,4	74,15	0,60	n.d.	3,41	1,58	1,24	2,59	3,42	100	107,18
	2015	2,23	45,54	7,88	n.d.	1,93	2,42	7,74	2,05	7,13	100	102,9
Importaciones(M) Producción(P)	2005	0,004	286,0	0,0063	n.d.	0,035	0,014	0,012	0,022	0,032	-	22,44
	2015	0,02	83,63	0,085	n.d.	0,019	0,023	0,083	0,020	0,064	-	48,89
Exportaciones(X)/ Producción (P)	2005	0,004	0,012	0,0019	n.d.	0,0063	0,082	0,0027	0,16	0,090	-	0,16
	2015	0,012	0,00	0,0021	n.d.	0,027	0,065	4,12	4,67	0,16	-	1,40
Exportaciones (-) Importaciones	2005	+ 0,08	-284,71	- 2,33	n.d.	-10,21	17,26	-3,07	+57875	49,58	- 8,05	- 22,28
	2015	-3,5	-219,75	-39,46	n.d.	+4,81	15,33	-26,28	-8047	98,44	-15,58	- 47,49
CDA=M/M+P	2005	0,4	74,15	0,63	n.d.	3,3	1,4	1,2	2,0	3,1	100	100
	2015	2,2	45,54	7,8	n.d.	1,8	2,2	7,7	2,0	6,0	100	100

Fuente: Prudencio *et al.* (2019).

A pesar de la presencia mediática de representantes de la agroindustria, indicando que son la base de la seguridad alimentaria del país, su producción para el consumo familiar se limita a aceite vegetal, arroz, azúcar, y provisión de maíz y derivados de la soya como alimentos balanceados para ganado vacuno, porcino y avícola. El resto de los alimentos que se consumen en la mesa familiar boliviana los provee la agricultura familiar; estadísticas oficiales visibilizan 33 productos que son habituales en nuestra dieta, y un reciente estudio de IISEC-CIPCA indica que el 96% de productos de consumo corriente provienen de la producción campesina indígena (Tito-Velarde y Wanderley, 2021).

La agricultura familiar es muy diversificada, el Censo Nacional Agropecuario (CNA) 2013, identifica al menos 150 tipos de cultivos en las parcelas familiares, mientras que otras fuentes indican que la agricultura familiar llega a manejar 287 variedades de cultivos: alrededor de 11 tipos de cereales, 46 tipos de hortalizas y 70 tipos de nueces y frutas.

A pesar de ello, la ausencia de políticas públicas que apuesten por la agricultura familiar y luchen contra el contrabando, desincentiva fuertemente la producción nacional, que muestra estancamiento, cuando no baja, en la producción de los principales productos agrícolas. De esta forma, la disponibilidad de alimentos se basa en importaciones y contrabando, favorecida por el auge económico por el que pasaba Bolivia y el mantenimiento de la tasa de cambio.

Las importaciones, autorizadas sobre todo para mantener bajos niveles de inflación, afectan a los rubros más importantes de la agricultura familiar, desincentivando su cultivo. Como puede verse en el Cuadro 3, los rubros más afectados son: frutas, hortalizas y tubérculos, sobre todo hasta el año 2017.

**Cuadro 3**  
**Importaciones de alimentos que produce la economía familiar campesina**  
**según grupos de productos, 2000-2018, en toneladas métricas**

	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
1. Cereales (total)	273.108,30	211.852,90	80.104,60	12.055,00	222.101,40	249.472,60	105.134,80
2. Frutas (Total)	17.849,10	19.006,10	28.840,60	37.523,90	41.653,10	39.629,70	37.652,90
3. Hortalizas (Total)	3.897,50	511,8	463,8	19.404,60	18.939,80	21.307,20	4.335,30
4. Tubérculos y raíces (Total)	1.282,50	2.809,00	17.518,10	25.530,20	51.866,30	33.782,70	4.706,70
5. Maníes	118,3	0,5	1.322,80	1.086,10	487,9	3.110,90	488,3
6. Orégano	81,3	31,4	9,5	19,4	38,5	31,4	48,4
7. Carne Ovina	0,1	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>296.337,10</b>	<b>234.211,70</b>	<b>128.259,40</b>	<b>95.619,20</b>	<b>335.087,00</b>	<b>347.334,50</b>	<b>152.366,40</b>

Fuente: Prudencio *et al.* (2019).

Prudencio *et al.* (2019) afirman que entre los años 2010 y 2018 se importaron 2,532,962 TM de alimentos, y que además, diversos estudios del INE, no publicados, ponen en evidencia que el contrabando representa hasta un tercio de las importaciones legales. Los productos internados ilegalmente son, sobre todo, papa, frutas y hortalizas que vienen de Perú y Chile, mientras que de Argentina llegan maíz, cebolla y productos procesados como harina, arroz, aceite, manteca y embutidos. Investigaciones periodísticas<sup>3</sup> muestran que las principales rutas de internación ilegal son Villazón, Desaguadero, Pisiga, Puerto Suárez, Yacuiba y Bermejo.

Tanto consumidores como comerciantes prefieren productos extranjeros porque “llegan seleccionados”; mientras que los alimentos nacionales “están mezclados entre pequeños y grandes y no siempre tienen buena apariencia”, mostrando que, si bien la agricultura familiar produce una diversidad de alimentos, éstos, por la falta de apoyo en riego, semillas, innovaciones y asistencia técnica en las etapas de producción y post cosecha, no llegan a los mercados urbanos en las mejores condiciones.

3 Redacción Página Siete (15 de junio de 2021). Contrabando de alimentos en el menú del día. *Página Siete*.

## 6. Pobreza y desigualdad que golpean al campo

### 6.1. Estado de situación de los ODS 1 (Fin de la pobreza) y ODS 2 (Hambre cero)

La importancia de los sistemas alimentarios no solamente se debe a su aporte a la seguridad alimentaria sino también a que todavía es la principal actividad para un tercio de la población boliviana. De las 5,838,630 personas que constituyen la población económicamente activa ocupada en Bolivia, según un informe del INE (2018), la principal actividad es servicios y comercio (48.6%), seguida de la agricultura, con 29.4%. Este importante porcentaje de la población, residente en el área rural, vive en condiciones de pobreza (Cuadro 4) y si bien, según datos del INE, la pobreza extrema se redujo de 38.2% en 2005 a 15.2% en 2018, estudios sobre pobreza multidimensional indican que para ese mismo año 2018, alcanzaba a 60% de la población (CEDLA, 2019), con grandes diferencias entre la población que vive en las ciudades y la que vive en el campo, como muestra Fundación Jubileo:

**Cuadro 4**  
**Niveles de pobreza**

Niveles de pobreza	Rural	Urbana
Moderada	53,9%	26,1%
Extrema	34,6%	7,2%

Fuente: Fundación Jubileo (2019, p. 22).

Para cumplir la Agenda 2030, en el caso de Bolivia hay que focalizar lo que está pasando en el campo. El modelo dual de desarrollo rural vigente está poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de las familias bolivianas y dejando en la pobreza a las familias que producen alimentos. En la Agenda de Desarrollo 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se plantea lograr la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Además, el año 2018, Naciones Unidas promulga la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”, con diversos artículos que apoyan el derecho a acceder a los recursos naturales, al agua y a la tierra de forma individual o colectivamente, y a las semillas; también el derecho a la alimentación adecuada y a “definir sus sistemas agroalimentarios, la soberanía alimentaria, participar en las decisiones sobre la política agroalimentaria” (artículo 15).

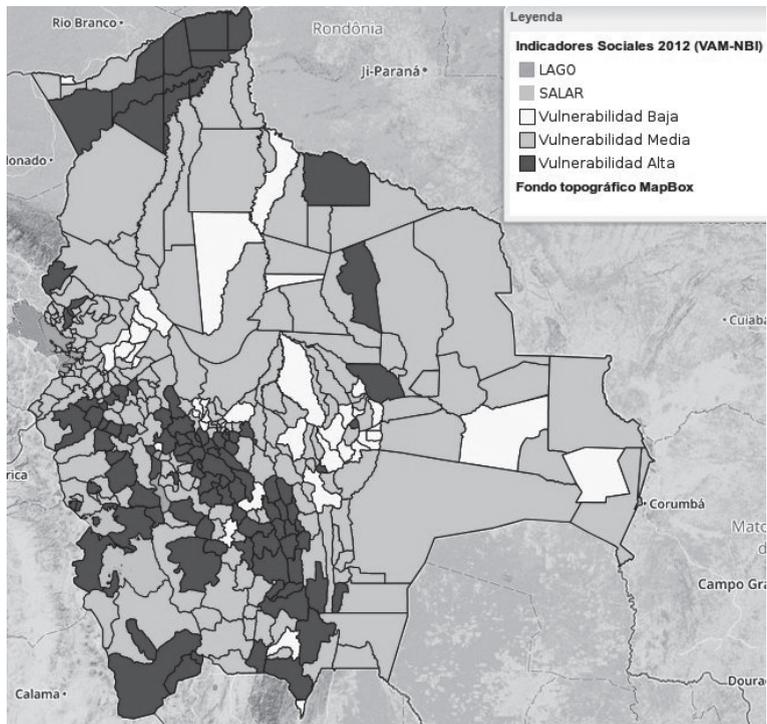
Bolivia es un país extenso, de múltiples ecosistemas que permite el cultivo de alimentos en diversas épocas del año y poca población, por lo que nadie debería pasar hambre. Sin embargo, en el mapa realizado por el Programa Mundial de Alimentos [PMA] (2012) para el gobierno boliviano, el año 2012, se indica que hay regiones donde la población pasa hambre, lo que muestra la vulnerabilidad de los municipios a sufrir inseguridad alimentaria. Con base en la información del Censo Nacional de Población y Vivienda (en tasa de urbanización, años de escolaridad, consumo promedio de alimentos *per cápita*, tasa de desnutrición, cobertura de partos institucionales, altitud del municipio, precipitación pluvial para determinar posibilidades de sequía e inundaciones) se clasifica las comunidades y municipios en cinco categorías de vulnerabilidad ante la inseguridad alimentaria (VAM) (ver Gráfico 3). Las categorías VAM 4 y VAM 5 agrupan a los más vulnerables a la inseguridad alimentaria. Según el estudio, 40% de los municipios se encuentra en un grupo de vulnerabilidad alta (VAM 4), y están, sobre todo, en los departamentos andinos de Potosí y Chuquisaca, y amazónicos de Beni y Pando.

Éste es un punto importante para la reflexión, pues no son las características climáticas, la altura o los recursos naturales los que determinan las condiciones de vida de las personas, hay algo más que se debe analizar para dar propuestas. Un punto de partida es tener información y datos para la planificación, especialmente a partir de los censos que se aproximan y la actualización del siguiente mapa para ver los avances en casi 10 años.

Y esto ocurre pese a un amplio marco normativo boliviano que garantiza el derecho humano a la alimentación. En la Constitución Política del Estado se hace 16 referencias a la alimentación en varios artículos relacionados con la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria, la autonomía alimentaria, el derecho humano a la alimentación y los modelos de producción agrícola.

Pero, según datos que proporciona la FAO en Bolivia (FAO, 2018), en el año 2018 Bolivia encabeza el hambre en América Latina con 19.8% de la población que no come lo necesario, lo que constituye 2.1 millones de personas, concentradas sobre todo en las comunidades rurales alejadas de los departamentos de Potosí, Chuquisaca, Beni y Pando.

**Gráfico 3: Bolivia: Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria**



Fuente: PMA (2012).

Esta información expresa muy claramente que la migración rural hacia la periferia de nuestras ciudades está impulsada por la búsqueda de mejorar ingresos, acceso a salud y educación de mayor calidad que los que existen en el área rural, volviendo a los productores, consumidores de alimentos, mostrando la insuficiencia de los esfuerzos estatales en diseñar y apoyar un desarrollo rural eficiente. Esto desestructura el sistema de vida rural, pues generalmente los hombres salen a buscar empleo urbano que complemente los ingresos familiares.

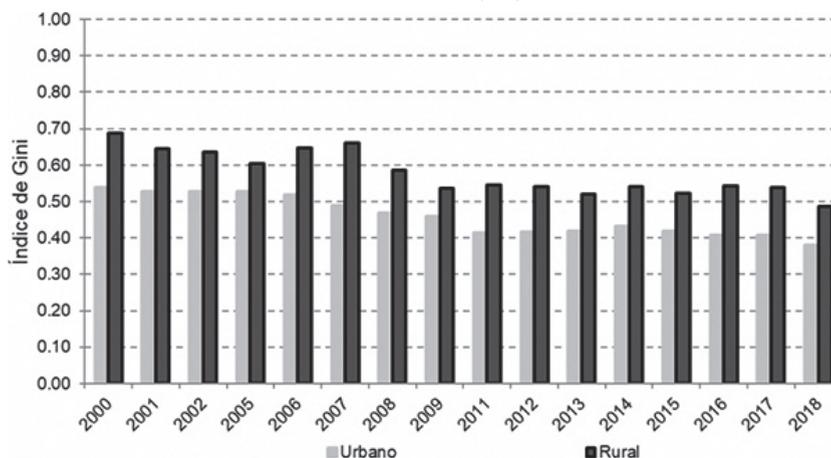
Si bien desde el año 2006 se instituyeron diversos programas sociales a través de transferencias no condicionadas, éstas no llegan a todos los hogares pobres y vulnerables. De acuerdo con un estudio del Banco Mundial (2020) el bono Juancito Pinto ha llegado a algo más de la mitad (54%) de la población en hogares beneficiarios; la Renta Dignidad al 22 %

y el bono Juana Azurduy madre e hijo a 4.4% y 7.2%, respectivamente (datos de Encuesta de Hogares 2018). El 16% de los pobres no recibe ningún bono o transferencia.

## 6.2. ODS 10 (Reducción de las desigualdades)

Además de la pobreza que afecta sobre todo a la población campesina e indígena, la desigualdad en Bolivia, medida por el coeficiente de Gini, muestra que entre los años 2000 y 2018 tuvo un descenso de 0.62 a 0.42 en el ámbito nacional (ver Gráfico 4). En ese lapso la distribución de ingresos en la sociedad boliviana se volvió más equitativa. Según la información obtenida por el Observatorio de la Deuda Social en Bolivia<sup>4</sup>, si bien la inequidad en la distribución de ingreso disminuye entre los años 2000 y 2018; en el área urbana baja de 0.54 a 0.38 y de 0.69 a 0.49 en el área rural. Es importante notar que a partir del año 2011 estos valores no cambian significativamente y muestran, más bien, que en el área rural aumenta de 0.51 a 0.53 entre los años 2013 y 2014.

**Gráfico 4: Bolivia: Coeficiente de Gini. Desagregación por área de residencia**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (MECOVI 2000-2002, EH 2005-2018)

Elaboración: Observatorio de la Deuda Social en Bolivia

Fuente: Observatorio de la Deuda Social en Bolivia (2019).

<sup>4</sup> Observatorio de la Deuda Social en Bolivia, IISEC-Universidad Católica Boliviana. <http://www.iisec.ucb.edu.bo/inicio-observatorio>

### **6.3. Situación de las mujeres productoras agrícolas, ODS 5 (Igualdad de género)**

Los datos de crecimiento intercensal (2001-2012) muestran que la participación de las mujeres en actividades agropecuarias ha aumentado de 30 a 38%, llegando incluso a 47% en el caso del departamento de La Paz, constatando la feminización rural, no solamente en cuanto a permanencia en el campo, sino asumiendo la responsabilidad en actividades productivas; de acuerdo con el CNA 2013, 477,250 mujeres son productoras agropecuarias. El trabajo productivo no remunerado de las mujeres es esencial en la lucha para la seguridad alimentaria; la mujer cumple, además, tareas domésticas tales como el recojo de agua y leña, y adicionalmente lleva adelante las tareas agrícolas y ganaderas, procesamiento de la producción y venta de los excedentes. Los ingresos son reinvertidos en la familia en forma de alimentos, en educación o en salud. La mujer tiene roles clave en la ganadería, la pesca y la silvicultura.

Las mujeres dedicadas a la actividad agrícola son en un 66.1% analfabetas, y el resto tiene menos de 6 años de escolaridad. Este bajo nivel educativo dificulta la capacitación y asistencia técnica que podrían mejorar los rendimientos y los ingresos de las familias rurales. En cuanto a temas de salud, la atención del último parto en un establecimiento de salud, que en las mujeres urbanas llega a 90.6%, en las mujeres rurales es sólo de 60%.

La migración temporal y en muchos casos definitiva de los hombres carga de obligaciones a las mujeres, no solamente de tareas de cuidado hacia la familia sino también de representación de la familia ante la organización y en las responsabilidades productivas. Estas obligaciones no van acompañadas de derechos; sobre la tenencia de la tierra, en el Cuadro 5 se ve que las mujeres acceden, sobre todo, a pequeñas parcelas, 65% a menos de 5 Has, de peor calidad que las dotaciones que reciben los hombres y con tenencia insegura, puesto que todavía la mujer es considerada “extraña” en la comunidad del marido, y si enviuda en muy pocos casos hereda la tierra del marido.

Según el estudio de ONU Mujeres (2018), entre 1996 y 2014 se habían otorgado 1,441,389 títulos agrarios, de los cuales 7.1% eran a nombre de mujeres, 12.1% a nombre de hombres y 80.8% a nombre de la pareja. Pese a que las mujeres orgullosas dicen: “mi nombre está delante del de mi marido”, esto no garantiza que se haya ganado en poder de decisión respecto a la producción, a la comercialización y al destino de los ingresos generados por la producción.

## 7. Reflexiones finales

El año 2020, la pandemia de la COVID-19 puso en evidencia la importancia de los sistemas alimentarios y la interdependencia campo-ciudad, y si bien había preocupación respecto al impacto del cambio climático y de los procesos de urbanización en la producción de alimentos, ahora se considera una prioridad la reconstrucción de los sistemas alimentarios; pero, ¿cuáles sistemas deben ser atendidos con prioridad?

Desde la perspectiva del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) hacia el año 2030, será importante apoyar al sistema alimentario de producción familiar, pues la pandemia ha puesto en evidencia la importancia de la producción familiar campesina indígena, que logró abastecer a las familias rurales y a los migrantes de retorno, y, sorteando obstáculos, aprovisionar a las familias urbanas a precios alcanzables, logrando alianzas campo-ciudad. Los grandes mercados cedieron espacio a pequeñas ferias barriales y a tiendas en cada manzano que lograron que la población acceda a alimentos variados y nutritivos que reforzaron las defensas en momentos de crisis de salud.

En el campo se vio el retorno de los que habían ido a buscar mejores condiciones a las ciudades y que retornaban huyendo de la falta de empleo y de alimentos en los centros urbanos. Ellos trajeron vida a las comunidades, así como construcción y mejora de viviendas, dotación de baños, duchas; servicios de electricidad, refrigeradores y televisores, que, si bien parecía momentánea, se prolonga hasta ahora, debido a que, pasada la emergencia sanitaria, se tiene la emergencia educativa, pues ya son dos años de educación formal virtual, inalcanzable para los niños de las familias migrantes, cuyos padres están enviando a los niños al campo donde las clases son presenciales en su mayor parte.

El retorno también ha traído consigo la demanda por tierras productivas, provocando conflictos en algunos lugares, pero también el inicio de prácticas productivas innovadoras y un mayor interés en la producción de alimentos de forma sostenible y respetuosa con la naturaleza, y en coherencia con las normas comunitarias y de gestión del territorio de los pueblos, desde una perspectiva agroecológica. Todo esto constituye un desafío importante para pensar el desarrollo rural.

Los modelos de desarrollo que se han implementado en Bolivia refuerzan el extractivismo, del que el sistema alimentario de la agroindustria es parte; con poco efecto multiplicador de las riquezas que genera, porque no se redistribuyen como empleo digno, mayores ingresos ni mejor alimentación para la población boliviana. El apoyo de diferentes gobiernos al sistema agroindustrial está hipotecando el futuro de los recursos naturales, apostando por un modelo poco exitoso, de bajos rendimientos respecto a otros países latinoamericanos y que crece a costa de los recursos naturales y compite en mercados de precios inestables.

Ante los altos niveles de desigualdad y pobreza que persisten en el campo, hay que apostar por una nueva forma de intervenciones en la agricultura familiar, ya no de políticas sociales exclusivamente, sino apoyar a una mejor producción de alimentos, que fortalezca la diversidad en la producción, las prácticas sostenibles de producción y las relaciones de solidaridad que persisten. Es imperioso actuar con rapidez para combatir la desigualdad y es absolutamente necesario hacerlo para enfrentar la pobreza y construir un futuro más justo.

La pandemia de la COVID-19 ha traído oportunidades para el área rural, y si en los ocho años que quedan para el cumplimiento de las metas fijadas para el 2030 se diseñan y ejecutan políticas públicas integrales y articuladas sectorialmente, se podrá dinamizar la economía local y hacer del sistema alimentario de la agricultura familiar un motor de bienestar y desarrollo nacional que disminuya la pobreza y la desigualdad. Estas políticas deben estar focalizadas en la mujer rural productora de alimentos, en los y las jóvenes que prefieran ser productores exitosos a tener un mal empleo urbano y, además, deben ayudar a aumentar la productividad, mejorar las técnicas, introducir innovaciones apropiadas con imaginación, incentivar la transformación de los alimentos y otras actividades no agrícolas, pensando en circuitos cortos de mercado.

*Fecha de recepción: 18 de octubre de 2021*  
*Fecha de aceptación: 21 de octubre de 2021*  
*Manejado por IISEC*

## Referencias

1. Albarracín, J. (2015). *Estrategias y planes de desarrollo agropecuario en Bolivia. La construcción de la ruta del desarrollo sectorial (1942-2013)*. CIDES-UMSA-Plural.
2. Banco Mundial. (2020). *¿Cómo reimpulsar la reducción de la pobreza y la desigualdad en Bolivia? Oportunidades para eliminar fuentes de vulnerabilidad y construir resiliencia*. Grupo Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/730211607402750070/pdf/Como-reimpulsar-la-reduccion-de-la-pobreza-y-la-desigualdad-en-Bolivia-Oportunidades-para-eliminar-fuentes-de-vulnerabilidad-y-construir-resiliencia.pdf>
3. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA (2016). *Analizando los resultados del Censo Nacional Agropecuario 2013*. <https://cedla.org/publicaciones/prya/riego-y-produccion-agricola/>
4. ----- (2019). *Desigualdades y pobreza en Bolivia: una perspectiva multidimensional*. CEDLA.
5. Colque, G. (coord.). (2021). *Despojo de tierras de comunidades por el agronegocio boliviano (Informe especial)*. Fundación Tierra.
6. Dávalos, J. (2013). *Políticas públicas de seguridad alimentaria con soberanía en Bolivia*. Fundación Tierra.
7. Food and Agriculture Organization, FAO (2018). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Migración, agricultura y desarrollo rural*. FAO.
8. ----- (2019). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos*. FAO. <https://www.fao.org/3/ca6030es/ca6030es.pdf>.
9. Fundación Jubileo (2019). Más de la población rural vive en pobreza. *Revista Jubileo* 40, 22-25.
10. Instituto Boliviano de Comercio Exterior, IBCE (2021). Bolivia: exportaciones de soya y derivados. *Boletín electrónico bisemanal* N° 940. <https://ibce.org.bo/ibcecifras/index.php?id=897>
11. Instituto Nacional de Estadística, INE (2018). Encuesta continua de empleo (p) Preliminar. <https://www.ine.gob.bo/index.php/desocupacion/>.
12. ----- (2020). *Boletín Sectorial Agropecuario* N°1/2020. <https://www.ine.gob.bo/index.php/boletin-sectorial-agropecuario-n1-2020/>.

13. Observatorio de la Deuda Social, ODS (2019). Coeficiente de Gini. <http://www.iisec.ucb.edu.bo/indicador/coeficiente-de-gini>
14. Organización de las Naciones Unidas, ONU (2015). *Global Sustainable Development Report. United Nations*. <http://bit.ly/2015GSDR-pdf>.
15. ----- (2018). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*.
16. ONU Mujeres (2018). *Enfoque territorial para el empoderamiento de las mujeres rurales: estudio Bolivia*. ONU Mujeres. <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2018/5/enfoque-territorial-empoderamiento-mujeres-rurales>.
17. Programa Mundial de Alimentos, PMA (2012). Análisis y mapeo de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, Programa Mundial de Alimentos.
18. Prudencio, J., Plata, W., Velasco, S. y Colque, G. (2019). *Efectos de la importación de alimentos sobre la producción campesina-indígena*. Fundación Tierra.
19. Tito-Velarde, C. y Wanderley, F. (2021). Contribución de la agricultura familiar campesina indígena a la producción y consumo de alimentos en Bolivia. Cuadernos de investigación N° 91, CIPCA. IISEC-CIPCA. <https://cipca.org.bo/publicaciones-e-investigaciones/cuadernos-de-investigacion/contribucion-de-la-agricultura-familiar-campesina-indigena-a-la-produccion-y-consumo-de-alimentos-en-bolivia>.