



# LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS avances, retrocesos y desafíos



ANDREA BAUDOIN F.  
JORGE ALBARRACÍN D.  
(EDITORES)

**LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS**  
avances, retrocesos y desafíos



# LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS

avances, retrocesos y desafíos

**Andrea Baudoin Farah**  
**Jorge Albarracín**  
(Editores)

Las empresas públicas de alimentos: avances, retrocesos y desafíos / Editores: Andrea Baudoin Farah; Jorge Albarracín.– La Paz: Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras, 2014. 231 p.; grafs.; tbls.; 16 x 21 cm. (Publicaciones del Proyecto Mercados Campesinos, N° 2).

D.L.: 4-1-421-14

ISBN: 978-99954-88-18-5

/Empresas públicas / Empresas estatales / EBA /Almendras / Comercialización / Producción agrícola / Trigo / Arroz / EMAPA / Productos lácteos / Industria lechera / LACTEOSBOL / BOLIVIA /

**© 2014 Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras, AVSF**

Calle Ricardo Mujía N° 1008 esquina Jaimes Freyre

Sopocachi

Casilla 08999

Teléfono/Fax: (591 – 2) 2413184 2414906 2413599

La Paz – Bolivia

[AVSF-bolivia@accelerate.com](mailto:AVSF-bolivia@accelerate.com)

[www.avsf.org](http://www.avsf.org)

**Diseño de tapa:** Stinger Corporation

**Edición:** Virginia Aillón

**Producciones FXA**

Calle Chaco N° 1161 Esq. Ostría

Sopocachi (Cristo Rey)

Telefax: (591-2) 2416058

[fxa@fxa.org.bo](mailto:fxa@fxa.org.bo)

[www.fxa.org.bo](http://www.fxa.org.bo)

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea en el marco del proyecto Mercados Campesinos (DCI-FOOD/2010/230-269) y de la Fundación OXFAM. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras, AVSF, y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea y de la fundación OXFAM.

# Contenido

---

<b>Presentación</b> .....	9
---------------------------	---

## **Introducción**

<i>Jorge Albarracín</i> .....	11
-------------------------------	----

## **LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS AVANCES, RETROCESOS Y DESAFÍOS**

*Andrea Baudoin Farah, Jorge Albarracín, Gabriela Ruesgas y Bishelly Elías*

Introducción.....	15
1. El rol del Estado en el marco de la Economía Plural: Una aproximación contextual.....	17
2. El camino de las empresas estatales.....	19
2.1. Un poco de historia.....	19
2.2. Las empresas estatales.....	24
2.3. Creación y mandato de las empresas.....	29
3. Estructura organizativa y modalidades de funcionamiento.....	33
4. Resultados.....	39
4.1. Alcance y participación de las empresas en el mercado.....	39
4.2. Impactos en los mercados en los que intervienen.....	44
5. Discusión sobre los resultados y los efectos de las empresas estatales.....	56
5.1. Efectos positivos.....	56
5.2. Roles y objetivos.....	58
5.3. Atención del sector meta: los pequeños productores.....	60
6. Gestión y sostenibilidad de las empresas estatales.....	62
7. Conclusiones sobre el papel del Estado en el mercado.....	65
Bibliografía.....	69

# **EL ROL DE EMAPA EN LA PRODUCCIÓN Y PROVISIÓN DE ALIMENTOS EN BOLIVIA: ESTUDIO DE LOS CASOS DEL TRIGO Y DEL ARROZ**

*Ana Isabel Ortíz*

*Colaboración de Gabriela Ruesgas*

Introducción .....	73
1. El trigo y el arroz en Bolivia.....	74
1.1. Características y tendencias de la producción de arroz y trigo en Bolivia.....	75
1.2. Características y tendencias de los mercados del trigo y del arroz en Bolivia .....	78
2. La creación y visión de EMAPA.....	82
3. Estructura, forma de trabajo e incidencia en los precios .....	83
3.1. Estructura y forma de trabajo de la empresa .....	83
3.2. La incidencia de EMAPA en los precios .....	89
4. El avance de EMAPA: sus principales resultados .....	90
4.1. Producción de Occidente vs. Producción de Oriente.....	90
4.2. EMAPA y el acopio de granos.....	95
4.3. La experiencia en la comercialización de alimentos .....	99
4.4. El impacto de EMAPA en la oferta y demanda de arroz y trigo .....	99
4.5. Síntesis: Participación de EMAPA en las diferentes etapas de la cadena de producción .....	103
5. Sostenibilidad económica de la empresa .....	104
6. Para reflexionar .....	106
Bibliografía .....	109

## **LA EMPRESA BOLIVIANA DE ALMENDRA Y DERIVADOS (EBA) EN LA DINÁMICA DEL SECTOR CASTAÑERO DE LA AMAZONÍA BOLIVIANA**

*Eliseo Quino M.*

Introducción .....	113
1. Contexto del sector de la almendra en Bolivia antes de la creación de EBA.....	114

2.	Creación y funcionamiento de EBA .....	120
2.1.	La creación de EBA a través del análisis del Decreto Supremo 0255 .....	120
2.2.	Funcionamiento de EBA y relacionamiento con los actores locales en las diferentes etapas de la cadena de la castaña.....	123
3.	Participación en el mercado y resultados económicos .....	129
3.1.	Participación de EBA en la cadena de la castaña en la Amazonía boliviana .....	129
3.2.	Resultados económicos de la empresa .....	137
4.	Percepción de EBA por los actores locales.....	139
5.	Efectos de la intervención de EBA .....	143
5.1.	Efecto de la intervención de EBA en el precio de la castaña pagado al recolector .....	143
5.2.	Mejora de los ingresos de los actores locales.....	145
5.3.	Los cambios en las dinámicas de la cadena y las nuevas relaciones entre actores locales.....	147
5.4.	Efectos políticos .....	153
6.	Conclusiones y recomendaciones .....	156
	Bibliografía .....	158

**LACETOSBOL Y LAS DINÁMICAS DE COMERCIALIZACIÓN  
LOCAL DE LÁCTEOS: ÉNFASIS EN EL CASO LACETOSBOL  
ACHACACHI**

*Angélica López*

	Introducción .....	163
1.	Contextualización del sector lechero en Bolivia .....	165
1.1	Origen y Misión de LACTEOSBOL.....	173
1.2.	Las plantas de LACETOSBOL, sus productos y mercados .....	175
1.3.	Las ventas y los resultados económicos de LACETOSBOL .....	180
2.	Estudio de caso de los efectos de la intervención de LACETOSBOL en Achacachi .....	184
2.1.	Funcionamiento de la planta de LACETOSBOL en Achacachi y relacionamiento con los productores.....	184



2.2. La producción y la participación en el mercado de LACETOSBOL Achacachi.....	188
2.3. Caracterización de los productores con los que trabaja LACETOSBOL en Achacachi.....	193
3. Efectos de la intervención de LACETOSBOL en el mercado de los derivados lácteos.....	197
3.1. Los efectos de la intervención de LACETOSBOL en los precios de la leche.....	197
3.2. Mejora de los ingresos de las familias de productores.....	200
3.3. Efectos en las dinámicas territoriales.....	202
4. Conclusiones.....	204
Bibliografía.....	206

# PRESENTACIÓN

---

El Proyecto Mercados Campesino de Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras – AVSF ha sido ejecutado durante 3 años, de 2011 a 2013, en Bolivia, Perú y Ecuador con el apoyo de la Unión Europea, con el objetivo de generar conocimientos, capacidades y políticas públicas para el desarrollo de sistemas alternativos de comercialización asociativa de productos campesinos estratégicos de alta calidad e identidad en los países andinos, promoviendo mejores circuitos de comercialización para los agricultores familiares.

Este proyecto ha sido realizado junto con la Asociación de Productores Ecológicos en Bolivia – AOPEB y ha tenido un fuerte énfasis en el trabajo de investigaciones que ha permitido generar más de quince investigaciones de tesis de doctorado, maestría y licenciatura de las que parte de estos resultados se presentan en las publicaciones regionales y nacionales de Mercados Campesinos. En el caso boliviano, tres han sido los ejes de estas investigaciones: 1) Las políticas públicas para la participación de los productores familiares en el mercado, 2) El funcionamiento de los mercados populares y ferias campesinas y 3) Los avances de los circuitos de comercialización alternativa,

En el presente texto se presenta resultados para el primer eje de tres investigaciones de tesis, dos de ellas realizadas con el proyecto, intentando indagar la política nacional de creación de empresas públicas, y como se están desarrollando en el caso agroalimentario en tres estudios de casos concretos: La Empresa Boliviana de Almendras – EBA, la empresa pública productiva Lacteos de Bolivia - Lacteos Bol y la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos – Emapa, como una muestra representativa del rol que está cumpliendo el Estado como actor del sistema agroalimenticio y comercializador de alimentos en el mercado. ¿Cuáles son los beneficios y para quiénes son? ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan? ¿Cuál y cómo es la participación de los productores y sus organizaciones? son algunas de las preguntas que se desarrollan a lo largo del texto permitiendo vislumbrar los éxitos, dificultades y desafíos que presentan estas empresas. Estos estudios aportan además elementos de reflexión y análisis en el contexto del desarrollo de la economía plural, y esperamos que contribuyan al debate sobre la convivencia entre sistemas de economía pública, social y solidaria y privada.

Queremos agradecer especialmente a Jorge Albarracín, Marcos Devisscher, Carmen Sotomayor, Julio Prudencio, Maria Julia Jimenez, José Nuñez del Prado, Oscar Bazoberry, Anne Piepenstock y a Daniel Vildoza participantes del comité de investigación del proyecto por su contribución a la reflexión de los y las tesis-tas para que puedan profundizar su análisis.

Esperamos que los hallazgos encontrados en este texto puedan contribuir a pensar en los desafíos que nos plantea la participación del Estado en sus distintos roles en el mercado, principalmente el de contribuir a generar seguridad y soberanía alimentaria para los distintos actores que participan en el circuito alimentario y principalmente a productores/as y consumidores/as bolivianos.

Sarah Metais  
Coordinadora  
AVSF - Bolivia

Bishelly Elías Argandoña  
Responsable País  
Proyecto Mercados Campesinos

# INTRODUCCIÓN

---

*Jorge Albarracín*

Después de las experiencias y resultados catastróficos de la implementación de las políticas para generar un Estado empresario y planificador, la teoría neoliberal, impuesta desde la década de los 80, no ha permitido que ningún Estado o partido político —sea este de izquierda, comunista, socialista o capitalista—, quiera o intente hablar de la conformación y apuesta por empresas estatales.

Las razones y los argumentos de esta corriente han sido discutidos y analizados en varios eventos donde, en base a los resultados fácticos, se demostró que la participación del Estado en la economía no es lo mejor.

Con estos mismos resultados, varios organismos e investigadores han buscado demostrar que el mercado proporciona una asignación de los recursos más eficiente que el Estado, y cuando éste interviene en las economías para corregir las imperfecciones del mercado, lo que realmente hace es introducir nuevas distorsiones e impedir que dicho mercado alcance el equilibrio hacia el que tiende. Por tanto, lo mejor que podría hacer el Estado es no intervenir en la economía y, cuando sea imprescindible, hacerlo utilizando técnicas de análisis social costo-beneficio que garanticen que los resultados de dicha intervención realmente mejoren la asignación de los recursos. Hasta el primer quinquenio del siglo XXI, se llegó a establecer este consenso en el que era una herejía hablar de empresas estatales. Más aún, que debía castigarse toda iniciativa que vaya en contra de esta decisión y se usaban apelativos tales como ineficiencia, corrupción, clientelismo, burocracia y la descapitalización de estas empresas.

Pero, en los últimos 8 años Bolivia, en contra corriente de estos acuerdos, ha apostado nuevamente por la creación de empresas estatales, como medio e instrumento para que el modelo de desarrollo económico y plural se ponga en marcha.

El presente volumen denominado *Las empresas públicas de alimentos: avances, retrocesos y desafíos* muestra, de manera preliminar, algunos resultados que están obteniendo EMAPA, EBA y LACTEOSBOL. Este estudio da la oportunidad de abrir nuevamente el debate, de analizar si la historia se está repitiendo o estamos encontrando un nuevo sistema económico y administrati-

vo, que rebata los resultados mostrados por los críticos de la participación del Estado en los mercados.

Un aspecto, que considero relevante y que no forma parte del estudio, está centrado en el rol histórico y coyuntural que juegan estas empresas, así como su participación en el mercado —en base a su mandato de constitución— y su rol como instrumento de aplicación de políticas macroeconómicas. ¿Qué quiero decir con esto?, que la mayoría de los estudios y las investigaciones se han concentrado en la misión y los objetivos con los cuales se han creado estas empresas, pero no han visto el rol que están jugando en el mercado, en un contexto económico internacional de crisis y precios, que en cierta medida afecta a la seguridad alimentaria.

Si nos concentramos en el primer aspecto, los datos y los resultados recabados en los tres estudios de este volumen muestran, inicialmente, que las empresas están en el camino de cometer los mismos errores que se han criticado y que fueron el motivo por el cual se propuso tan enfáticamente, como mencione antes, que el Estado no se involucre en la creación y administración de empresas, ya que un bien de todos es un bien de nadie y, por lo tanto, nadie es culpable de que la misma fracase o entre en quiebra.

Pero el análisis del contexto internacional y de precios, nos lleva a tomar en cuenta otro escenario. ¿Cuál es ese otro escenario?

Este otro escenario es el de las políticas macroeconómicas. Por ejemplo, en el caso de la empresa EMAPA; si bien su Misión y sus objetivos son muy concretos y puntuales, podemos ver, en los hechos, que esta empresa ha estado lidiando y buscando el control de los precios de algunos productos estratégicos de la canasta familiar, los cuales han tenido un incremento de sus precios en el mercado internacional, especialmente en los años 2008 y 2009. Casi todos los productos han incrementado sus precios por encima del 50%, lo cual afecta de manera directa a cualquier economía. Los alimentos de la canasta familiar con mayor variación de precios para el 2013 son el pimiento morrón con una variación del 47%, seguido por el queso criollo (38.78%) y locoto (32.22%); esto a consecuencia de una caída en la oferta por factores climatológicos que originaron una baja en la producción de esos productos.

En el caso del arroz, uno de los productos cuya producción y precios ha querido controlar EMAPA, según los datos del Instituto Boliviano de Comercio Exterior, IBCE, elaborados en base a información del Banco Central de Bolivia, BCB, la variación de precios de este producto ha tenido una incidencia del 25%, impactando de manera directa sobre la inflación en la economía nacional. Este

hecho muestra que si evaluamos a esta empresa en base a su mandato y sus objetivos, sus resultados no son los mejores.

Pero si vemos y articulamos sus acciones en torno a la política macroeconómica de control de precios e inflación, esta empresa se convierte en un instrumento estratégico del Gobierno y de control de la política macroeconómica, con un efecto directo en la economía, aspecto que no necesariamente es coherente con su mandato de creación, pero que tiene un efecto social importante.

Bajo este nuevo marco, se podría afirmar que el estudio muestra —al margen de evaluar los resultados y la coherencia de las acciones de estas empresas—, un elemento que no necesariamente es considerado, pero que es clave a la hora de volver a la discusión histórica de la eficiencia y la capacidad del Estado como empresario o como el organismo que vela por regular los impactos del mercado en la sociedad.



# LAS EMPRESAS AGROALIMENTARIAS DEL ESTADO

## AVANCES, RETROCESOS Y DESAFÍOS

---

**Andrea Baudoin Farah<sup>1</sup>, Jorge Albarracín<sup>2</sup>,  
Gabriela Ruesgas<sup>3</sup> y Bishelly Elías<sup>4</sup>**

### Introducción

El permanente debate sobre el papel que debe cumplir el Estado en la economía de un país, sigue oponiendo corrientes políticas y económicas en el mundo. En un mundo globalizado, con recursos limitados, desigualdades persistentes, situaciones como el cambio climático y la crisis financiera —todo ello en el marco de lo que se reconoce como una crisis sistémica del sistema capitalista de mercado—, repensar los modos de intervención y articulación desde el Estado aparece como una necesidad para reducir brechas, regular algunos mercados y construir nuevos modelos de desarrollo.

En Bolivia, la historia de las empresas estatales en particular, y la participación del Estado en la economía, en general, han pasado por diferentes etapas, alternando entre políticas de proteccionismo y de libre mercado. Desde el 2006, el denominado “Proceso de cambio”, replantea el papel que cumple el Estado

- 
- 1 Andrea Baudoin Farah. Ing. Agrónoma. Investigadora del proyecto Mercados Campesinos, AVSF. E-mail: andrea.baudoin@gmail.co
  - 2 Jorge Albarracín. Ing. Agrónomo. Docente investigador del CIDES – UMSA. Presidente del Banco de Desarrollo Productivo, BDP-SAM. E-mail: jalbarracindeker@gmail.com
  - 3 Gabriela Ruesgas. Economista. Tesista de la Maestría en Planificación y Economía Política del Desarrollo CIDES-UMSA y AVSF. E-mail: gabriela.ruesgas@cides.edu.bo
  - 4 Bishelly Elías. Economista. Responsable país del proyecto Mercados Campesinos en Bolivia, AVSF. E-mail: b.elias@avsf.org



como actor fundamental de la economía nacional. En este contexto surge la Nueva Economía Plural en la cual cohabitan las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. Una de las herramientas clave del Estado para ejercer su participación en la economía nacional es el ámbito de las nuevas empresas estatales. Estas empresas son consideradas fundamentales para reducir la pobreza a través del crecimiento de la matriz productiva y la redistribución de los ingresos en los diferentes sectores económicos.

A más de cinco años de la creación de las primeras empresas estatales del nuevo modelo económico, y con una lista de más de treinta empresas estatales en funcionamiento, resulta importante analizar el papel que están cumpliendo en los territorios y en las dinámicas de los sectores en los que intervienen. El papel de una empresa estatal no es el mismo que el de una empresa privada y su desempeño debe ser analizado a la luz del interés general de la nación. Pero las nuevas empresas públicas, a diferencia de las antiguas que quebraron, cerraron o fueron privatizadas, tienen el doble reto, de ser rentables y eficientes, por un lado, y por otro de responder a las necesidades de desarrollo del país.

Los desafíos que enfrentan estas empresas son múltiples en términos de conquista de mercados, eficiencia, articulación con otros actores de la economía plural, sostenibilidad económica e impactar en la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales.

Este texto se plantea, a partir de tres estudios de caso de empresas públicas en el sector agroalimentario, analizar de manera objetiva y constructiva el rol y los resultados que están generando estas empresas en sus áreas y zonas específicas de intervención, teniendo en cuenta que tienen un reto adicional que es contribuir al abastecimiento de alimentos para lograr la seguridad alimentaria con soberanía.

Las empresas estatales estudiadas en este texto son: la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos, EMAPA; Lácteos de Bolivia, LACTEOSBOL, y la Empresa Boliviana de Almendras y Derivados, EBA. Se escogieron estas empresas por la importancia que tienen los productos que procesan en la seguridad alimentaria del país, sea por ser productos básicos de la canasta familiar (granos, lácteos) o por representar un alto porcentaje de los ingresos de la población de los territorios en que actúan (castaña). En el caso de EMAPA el estudio se limitó al trigo y al arroz por ser productos particularmente importantes en la alimentación de la población nacional.

Para analizar el papel de las empresas estudiadas, se ha levantado, primero una breve crónica de la historia de las empresas estatales creadas desde el 2006. Luego se presenta el análisis de los estudios de caso, basado en la información

generada en los estudios de Ana Isabel Ortíz (2013) sobre la empresa EMAPA, Angélica López (2013) sobre la empresa LACTEOSBOL y Eliseo Quino (2013) sobre la empresa EBA.

El análisis se focaliza en la política y el objetivo de creación de las empresas con sus respectivas misiones y visiones, la descripción de sus modalidades de funcionamiento y sus principales resultados sobre la participación en los mercados y los efectos sobre los precios. Finalmente, este análisis incluye una discusión sobre la participación e intervención de estas empresas en los mercados, territorios y sectores en los que participan, interpretados a la luz de sus mandatos.

De esta manera se pretende contribuir, de manera preliminar, a la comprensión de la intervención del Estado en el sector agropecuario a través de las empresas estatales y los avances del rol del Estado como actor protagónico en la economía.

## **1. El rol del Estado en el marco de la Economía Plural: Una aproximación contextual**

Antes de iniciar el análisis de las empresas públicas, es importante visibilizar algunas de las principales características del actual espacio político, institucional y económico del país, que marca, en última instancia, el escenario en el que se diseña e implementa este tipo de herramientas consideradas como estratégicas por el actual gobierno.

En Bolivia, país de cambios, se inicia un proceso construido en la transición de siglos y de milenio<sup>5</sup> que se consolida con el llamado “Proceso de cambio” con la llegada al poder del Movimiento al Socialismo, MAS, el año 2006. Se instauro la Asamblea Constituyente y a finales del 2008 se promulga oficialmente una Nueva Carta Magna para el país, la que simbólicamente fue presentada como la refundación del Estado, marcando el tránsito de un Estado Nación hacia un nuevo Estado Plurinacional que promete el fin de un pasado neoliberal.

Así, el Artículo 1° de la nueva Constitución Política del Estado, NCPE, establece que:

Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en

---

5 Este proceso tiene sus puntos centrales en la Guerra del agua de 2000, la Guerra del gas de 2003 y la expulsión del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, también en 2003.

la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

Este punto, claramente refleja la compleja y heterogénea realidad socioeconómica y cultural que caracteriza a la sociedad boliviana, y además evidencia la emergencia de un pensamiento plural en todas las esferas del desarrollo.

En el plano económico, la necesidad de involucrar la noción de pluralidad se refleja en el planteamiento del régimen o modelo de “Economía Plural” propuesto como la base para el funcionamiento de la economía boliviana. El Artículo 306 de la NCPE expresa este hecho reconociendo que esta pluralidad se encuentra representada por cuatro formas de organización económica representativas en el país:

[L]a economía comunitaria (que comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos), estatal (empresas y entes económicos de propiedad estatal), privada (empresas y entes económicos de propiedad privada) y social cooperativa.

En este marco, el Estado se posiciona como el actor principal que ejercerá la dirección integral del desarrollo económico del país y sus procesos de planificación, destacando entre sus tareas, la capacidad de intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos de la economía.

En este sentido, cabe la pregunta sobre cuál sería la situación actual de la propuesta de economía plural; es decir, la necesidad de analizar sobre cómo se estarían evidenciando en la práctica las dinámicas y formas de relacionamiento entre pluralismo económico, Estado y mercado (Wanderley, 2011). Consideramos que una manera interesante de aportar a esta cuestión es justamente revisar una de las principales políticas públicas identificadas hasta la fecha: la creación de empresas estatales en el sector agroalimentario.

Una evidencia de este punto se encuentra en el *Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno*, del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, MDPyEP (cabeza de sector y entidad rectora del funcionamiento de las empresas estatales), y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, que en su texto establece:

El Estado también participa en el desarrollo de la agricultura y otros sectores estratégicos a través de la formación de una empresa pública

estratégica con el propósito de cambiar la situación en la que un solo grupo agroindustrial estaba destinado a la producción de cultivos industriales para la exportación, fundamentalmente la soya, torta de soya y sus productos procesados, y obtenía la mayor parte de los beneficios (*cit. en Wanderley, 2011: 47*).

Así, queda demostrada, al menos desde el plano normativo institucional, la recuperación del control estatal en la economía con relación a la promoción y diversificación productiva; temas centrales para el desarrollo del país.

Por otra parte, si se revisan las políticas públicas en materia de desarrollo rural en general, y las del sector agroalimentario en particular, se puede advertir la fuerte apuesta del Gobierno por la creación de empresas públicas<sup>6</sup>. De tal forma que esta herramienta es estratégica para el desempeño del Gobierno en la economía. Inclusive puede ser la principal para lograr los objetivos de desarrollo productivo e inclusión económico-social de las diversas formas de organización económica reconocidas por el Estado. Y lo que es más, garantizar, como en el caso de la temática rural, logros en el mejoramiento de los niveles de seguridad con soberanía alimentaria en el país.

La relevancia de las empresas estatales agroalimentarias pone de manifiesto la necesidad de reflexionar sobre esta problemática a fin de contribuir a la comprensión de la pertinencia de la intervención del Estado en el sector agropecuario a través de las empresas estatales.

## **2. El camino de las empresas estatales en Bolivia**

### **2.1. Un poco de historia**

Para entender la nueva participación del Estado como actor clave en la industrialización del país, en el marco de la Economía Plural, es importante hacer un breve recuento de las diferentes etapas de esta participación en la historia del país.

La historia económica de Bolivia en el siglo XX se ha caracterizado por una serie de alternancias entre tendencias de libre mercado y de proteccionismo. Durante sus primeras décadas, la exportación del estaño fue la base de un modelo liberal de desarrollo altamente dependiente de los precios internacionales del mi-

---

6 Se estima que las empresas públicas, creadas con el objetivo de constituirse como núcleo dinamizador del desarrollo productivo del país, estarían ocupando aproximadamente el 80% del presupuesto del MDPyEP.

neral, con repercusiones positivas en la balanza comercial boliviana. Con la crisis de los años treinta y los gastos bélicos para financiar la Guerra del Chaco, Bolivia suspendió su pago de la deuda externa (Arias, 2011).

La historia de la planificación y de la intervención del Estado en el desarrollo productivo se inicia en la presentación del informe de la misión Bohan<sup>7</sup> en 1942. El denominado “Plan Bohan”, después de un diagnóstico de la situación económica del país, recomendó la diversificación de la producción, sustitución de importaciones, vinculación caminera y la implementación de cultivos para la exportación en el Oriente del país. De la misma manera, el Plan recomendaba el cobro de impuestos a las tierras improductivas y la instalación de complejos agroindustriales. La creación de la Corporación Boliviana de Fomento, CBF, en 1942, ayudó al financiamiento de estas propuestas y de las iniciativas de industrialización. Posteriormente, en esta línea estratégica delimitada por el mencionado Plan, se comenzaron a ejecutar proyectos de comunicación y vinculación del territorio nacional, por ejemplo con la construcción de la carretera Cochabamba-Santa Cruz que fue concluida en 1957.

Después de la Revolución de 1952 se acentuó la política y las acciones de integración del Oriente boliviano a través de la expansión de la frontera agrícola con cultivos agroindustriales buscando la sustitución de importaciones (azúcar, carne, arroz, oleaginosas, etc.). En los siguientes años a la Reforma Agraria<sup>8</sup>, el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR, impuso una estrategia reformista de cambio, orientada en un modelo nacional de capitalismo estatal, en el cual el papel rector del Estado debía ser la clave para el desarrollo, tanto del sector estatal como del sector privado de la economía.

La primera empresa estatal productiva fue Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, YPFB, fundada en 1936. Posteriormente, en 1952 se crearon la Corporación Minera de Bolivia, COMIBOL y la Empresa Nacional de Fundiciones, ENAF, con la idea de abarcar más eslabones de la cadena y agregar valor al producto extraído. Siguió una serie de empresas en los ámbitos de los alimentos, la construcción de caminos, las telecomunicaciones, etc. En 1979 había más de trescientas empresas estatales.

---

7 “[E]l Plan Bohan (...) fue adoptado por el Presidente Peñaranda (1940-1943) y fue producto de la Misión de Merwin Bohan llevada a cabo entre diciembre de 1941 y mayo de 1942. Bohan durante 1941 estuvo a la cabeza de varias misiones desde los Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.) a Latinoamérica, con el propósito de efectuar diagnósticos sobre el estado de situación de la economía y desarrollar planes de largo plazo para poder generar crecimiento” (CEP, 2009: 20).

8 La Reforma Agraria (Ley N° 3464 de 2 de agosto de 1953), el voto universal y la nacionalización de las minas fueron las medidas más importantes de la Revolución de 1952, liderada por el MNR.

En términos históricos, hay tres etapas. La primera, caracterizada por un Estado que busca promover el desarrollo agropecuario, bajo un modelo de “Estado empresario” y que abarcó el período desde 1952 hasta 1984. La segunda, que va desde 1984 hasta el 2005, caracterizada por la hegemonía del modelo neoliberal y de libre mercado, con una participación mínima del Estado en la economía. Y, finalmente, la tercera que va desde el 2006 hasta la fecha está marcada por la emergencia del partido Movimiento al Socialismo, MAS, que en su discurso, denominado como “Proceso de cambio”, combina posturas democráticas, socialistas, marxistas y cosmovisiones indígenas y culturales.

En la primera etapa, las estrategias de industrialización y creación de las empresas estatales estuvieron influidas por las teorías de la modernización, difundidas bajo el predominio del pensamiento de la CEPAL. A esta etapa pertenece la teoría del deterioro de los términos de intercambio, el modelo centro-periferia y las recomendaciones de una política de industrialización por sustitución de importaciones.

Las recomendaciones de política económica que se desprendieron de estas teorías fueron la elaboración de planes de industrialización en reemplazo de las importaciones; es decir, la transformación de la estructura productiva de los países de América Latina y El Caribe que pertenecen a la CEPAL por medio de sustituir las manufacturas importadas por otras de producción nacional. Ello trajo consigo la aplicación de políticas proteccionistas, a objeto de permitir el desarrollo de las industrias nacionales evitando la competencia de las empresas extranjeras. Sin embargo, tampoco esta política consiguió los efectos deseados, ya que si bien se produjo la industrialización en estos países, ello no supuso la salida del subdesarrollo, debido principalmente a que no se tomaron en cuenta los problemas de balanza de pagos y de inflación, como tampoco el poder de las empresas transnacionales (Albarracín, 2013).

La segunda etapa se inicia cuando, luego de un período de 17 años de gobiernos militares, se restaura la democracia en 1982 con el gobierno de la Unidad Democrática Popular, UDP. La UDP pretendía ejercer un régimen popular nacionalista fortaleciendo al Estado pero no se percató que el modelo estatista de la economía boliviana había tocado fondo. Además, enfrentó una crisis económica sin precedentes y con el nivel inflacionario más alto de Bolivia en toda su historia. A partir de ese momento, se dio un cambio radical e importante en las políticas y estrategias de desarrollo ya que las principales tareas eran resolver la crisis económica con una política de modernización anti-estatista orientada hacia la economía de mercado. Esta fue la principal orientación de varios gobiernos, prin-

principalmente los de Víctor Paz Estenssoro, Jaime Paz Zamora, Gonzalo Sánchez de Lozada y Hugo Banzer Suárez. De ese modo, Bolivia adopta como alternativa, la corriente teórica del modelo neoliberal, instaurando una nueva política económica de libre mercado. Paralelamente, esta nueva política representó una nueva forma de percibir y establecer relaciones de los actores del agro con el Estado y el mercado.

La opinión general era que el mal manejo del Estado de bienestar, generó que el mismo Estado tuviera que hacer frente a costes cada vez más elevados, situación insostenible que generó una gran inflación y, por ende, la adopción de las medidas de ajuste estructural. Y en lo que hace al desarrollo rural, con la aplicación de las políticas de ajuste estructural de primera y segunda generación<sup>9</sup>, el Estado dejó de tener injerencia directa en este ámbito.

En este proceso se cierran o privatizan las empresas estatales relacionadas con el sector productivo, se licita y remata la infraestructura de esas empresas, pasando las mismas al sector privado. Sin embargo, el sector empresarial, a pesar de lo postulado por el modelo y las políticas de libre mercado implementadas en Bolivia después del ajuste estructural, continúa recibiendo el apoyo del Estado para incorporarse en el modelo del agronegocio.

Las empresas estratégicas del Estado tuvieron un destino diferente a través de la llamada “capitalización” que consistía en *el aumento de capital de cada una de las principales empresas estatales (YPFB, ENDE, ENTEL, LAB, ENFE y VINTO<sup>10</sup>) con aporte de capitales internacionales, pero manteniendo la participación igualitaria de los ciudadanos bolivianos* (Antelo, 1994). Aunque hasta ahora no se conocen de manera oficial los resultados de la capitalización de las empresas estatales, algunos estudios los señalan como positivos (Cossío, 2001; Pacheco, 2004).

Se puede afirmar a partir del 2006 se inicia la tercera etapa, en la que se plantean nuevas relaciones entre el Estado y los actores sociales, las que tienen

---

9 La Política de Ajuste Estructural consistió en medidas tomadas a partir de 1985; las de primera generación conocidas como la Nueva Política Económica, NPE, se promulgaron a través del D.S. N° 21060: disciplina fiscal, reforma tributaria, liberalización parcial de la tasa de interés, liberalización del tipo de cambio, libre importación de bienes y libre imposición de precios a los bienes y servicios. Las de segunda generación se aplicaron a partir de 1990 a través de la Ley N° 1182 o Ley de Inversiones y la Ley N° 1544 o Ley de Capitalización; ambas promovieron la capitalización y privatización de las empresas del Estado y la inversión de capitales extranjeros. (Muriel y Jemio, 2008).

10 Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, Empresa Nacional de Electricidad, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Lloyd Aéreo Boliviano, Empresa Nacional de Ferrocarriles y Empresa Metalúrgica Vinto.

alcances políticos, económicos y sociales. Esta nueva etapa parte de una crítica muy fuerte a todo el proceso de las políticas neoliberales. Desde el punto de vista político, la participación de las organizaciones sindicales de campesinos, interculturales<sup>11</sup>, indígenas y originarios, y mineros<sup>12</sup> en el “Proceso de cambio”, es preponderante y de primer nivel. La adhesión y apoyo de todos estos sectores al proceso “revolucionario de cambio”, parece ser incondicional. En este caso la posición política y discursiva contra el sector empresarial es clara; aunque no se busca su eliminación, se establece que ya no tendrá el apoyo del Estado al cual estaba acostumbrado.

En términos económicos, en este periodo Bolivia goza de un contexto económico internacional favorable debido a una condonación de la deuda externa, lo que permitió reducir la presión del pago de la deuda y, segundo, un aumento del precio de las materias primas, que favoreció a los sectores minero, hidrocarburiífero y agroindustrial. Este contexto ha permitido que las Reservas Internacionales Nacionales, RIN, se multipliquen llegando en la gestión 2012 a superar los 13 mil millones de dólares.

Pero, en el marco de este contexto internacional, el sector agropecuario ha tenido una serie de problemas. Por ejemplo, los altos precios cotizados en los mercados internacionales estaban llevando a privilegiar la exportación de alimentos en desmedro del mercado interno. Asimismo, el incremento de precios de los alimentos llegó hasta el 46%, lo que obligó al Gobierno a tomar medidas de control de las exportaciones y fijación de precios para productos como el pollo, azúcar, aceite y arroz. Durante los años 2007 al 2009, esta confrontación y control de parte del Estado —respecto a la crisis alimentaria mundial y el surgimiento del interés por los agro-combustibles—, se concentró en la elaboración y promulgación de decretos, que secuencialmente y en determinados momentos prohibieron la exportación de ciertos productos como el maíz, granos (arroz, trigo) y aceite vegetal. Esto produjo el desincentivo de los productores, quienes redujeron la superficie cultivada. Asimismo, la repercusión de este fenómeno en la gestión 2010 se manifestó en el desabastecimiento del mercado interno, teniendo el Gobierno que importar maíz y azúcar.

---

11 “La Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarios de Bolivia, CSCIB, está constituida por 24 federaciones regionales y departamentales, los cuales representan a los 1.000.000 colonos que radican en 7 Departamentos del país”. En: *Agencia Plurinacional de Comunicación*. [En línea] <http://www.apcbolivia.org/org/cscib.aspx> (acceso 8/1/14)

12 El apoyo “incondicional” del sector minero es fundamentalmente del sector cooperativista y, en menor medida, del sector minero asalariado.



Es en ese momento y contexto histórico, donde resurge la reflexión y el análisis sobre las empresas estatales. Sabemos y estamos conscientes que es muy pronto para buscar indicadores de impacto, por lo que se brindará un panorama de los roles, resultados y posibles efectos de estas empresas en el marco de la seguridad con soberanía alimentaria y de la economía plural. Stiglitz (2012), al referirse a la participación del Estado en la economía indica: *La economía prospera únicamente si el gobierno consigue corregir razonablemente bien los fallos del mercado más importantes*. En el caso boliviano, el instrumento para que la economía prospere son las empresas, bajo la premisa de que: *Cuando el gobierno hace bien su trabajo, la rentabilidad que recibe un trabajador o un inversor, es en realidad igual a los beneficios para la sociedad que aportan sus actividades* (Ibid.).

## 2.2 Las empresas estatales

Son varias las experiencias de las empresas públicas en Bolivia, su intervención en la economía, y en particular en el sector productivo. Con el retorno del rol protagónico del Estado en la economía nacional a partir de 2006, empieza a surgir una nueva institucionalidad para el fomento productivo. La forma de implementación de esta nueva institucionalidad pública para la promoción productiva y la pluralidad económica, se observa en las distintas instancias creadas por el MDPyEP como ser: Servicios de Desarrollo, Agencias de Desarrollo y Empresas Públicas Estratégicas.

Pero, aunque aparentemente hay un aparato institucional conformado por distintas herramientas estatales, la política de creación de empresas públicas es el instrumento que mejor refleja el objetivo de participación directa del Estado en la economía. ¿Por qué?, porque al constituirse como empresa (más allá de la cantidad de empresas conformadas y de los rubros que ocupen), este tipo de intervención permite cubrir y controlar todos los eslabones del proceso productivo y de los procesos de transformación y comercialización. Este último es precisamente un eslabón clave porque permite obtener ingresos por la venta de los productos, pero también el acceso, control y participación en el mercado.

De esta manera, la mirada “estratégica” del Gobierno, de creación de este tipo de herramienta estaría reflejando su objetivo de “fortalecer” al sector productivo del país. Pero también de garantizar el abastecimiento del mercado interno a través de una intervención directa en la comercialización de productos estratégicos, controlando los precios para evitar *shocks* externos.

En el caso de las empresas de alimentos, la participación del Estado busca lograr la seguridad y soberanía alimentaria a través de dos objetivos: *i)* de seguridad alimentaria, logrando el acceso y disponibilidad de alimentos para la sociedad y, *ii)* de soberanía alimentaria, fortaleciendo al sector productivo de estos bienes.

En este sentido, a continuación presentamos las experiencias de las tres empresas seleccionadas para este estudio, destacando su rol comercializador. El objetivo es aportar con criterios que permitan dimensionar, de alguna manera, cuáles son los verdaderos alcances de este tipo de herramienta en el equilibrio entre objetivos de fortalecimiento productivo (soberanía alimentaria) y objetivos de garantía de abastecimiento al mercado interno (seguridad alimentaria).

### **2.2.1 Una herramienta fundamental del nuevo modelo económico**

El enfoque de la economía plural plantea la necesidad de la intervención y un rol protagónico del Estado en la economía, como respuesta y alternativa al fracaso de las políticas del modelo neoliberal. Los principales desafíos que propone este nuevo modelo son incrementar la base productiva y redistribuir los ingresos. Para esta redistribución de ingresos, el planteamiento consiste, básicamente, en una transferencia de recursos desde los sectores que generan excedentes (como hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales) hacia sectores que generan ingreso y empleo (como la industria manufacturera y artesanal, turismo, agricultura y ganadería, vivienda, comercio, servicios de transporte, etc.).

El Estado debe entonces redefinir y asumir nuevas y antiguas funciones de planificador, redistribuidor, empresario (administrador de empresas públicas), inversor, banquero y regulador.

Las empresas estatales tienen un papel fundamental bajo este modelo y se constituyen, según el planteamiento del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011, PND, en el “motor de la nueva arquitectura económica” (Bolivia. MEFP y MDPyEP, 2012). Este modelo implica enfrentar dos desafíos claves para que las empresas estatales sean consideradas como herramientas fundamentales del nuevo modelo:

- La redistribución del excedente, con preferencia hacia los sectores y actores que históricamente fueron excluidos y marginados de los beneficios de estos excedentes.
- El “cambio de la matriz productiva que permita superar el patrón primario-exportador por un proceso industrializador y generador de valor añadido”.

Desde el Estado se espera que, con el tiempo, las empresas estatales apoyen la dinamización del modelo económico, generen utilidades y participen activamente de la redistribución de ingresos entre los agentes económicos antes mencionados.

Para apoyar la creación y el fortalecimiento de las empresas estatales, por Decreto Supremo N° 590 de 4 de agosto de 2010, se crea el Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas, SEDEM, que puede considerarse como una “incubadora de empresas estatales”. SEDEM se encuentra bajo tuición del MDPyEP y tiene por objeto definir los lineamientos para el funcionamiento de las Empresas Públicas Productivas y apoyar su puesta en marcha.

Actualmente el SEDEM incorpora en su estructura a las siguientes empresas estatales:

- Lácteos de Bolivia, LACTEOSBOL
- Papeles de Bolivia, PAPELBOL
- Cartones de Bolivia, CARTONBOL
- Empresa Pública Productiva Cementos de Bolivia, ECEBOL
- Azúcar de Bolivia-Bermejo, AZUCARBOL-BERMEJO
- Empresa Boliviana de Almendra y Derivados, EBA

Para apoyar a dichas empresas, el SEDEM cumple las siguientes funciones<sup>13</sup>:

- Apoyar la puesta en marcha de las Empresas Públicas Productivas y acompañar las etapas posteriores de su desarrollo.
- Coordinar y controlar la gestión de las Empresas Públicas Productivas buscando su modernización.
- Implementar un modelo corporativo de Empresas Públicas Productivas, potenciando sus capacidades de articulación y complementariedad.
- Establecer e implementar un sistema integrado de indicadores de gestión con información precisa, veraz y oportuna para la toma de decisiones.

---

13 Tomado de: “Funciones del SEDEM”. [En línea] [http://www.sedem.gob.bo/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18&Itemid=54](http://www.sedem.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=18&Itemid=54) (acceso 29/1/14).

### 2.2.2 El modelo de gestión de las empresas públicas

Las empresas estatales deben ser sostenibles económicamente para cumplir con su función de dinamización de la economía plural. Desde el Estado, se ha establecido un “ciclo de vida” que debe garantizar que en el largo plazo las empresas públicas generen utilidades a ser devueltas al Tesoro General de la Nación, TGN.

Según este “ciclo de vida”, el proceso de creación de una empresa estatal debe iniciarse con los estudios de factibilidad (localización del proyecto, descripción del producto o servicio, características del sector, planes de mercado, de producción y financieros, etc.). Posteriormente, el Gobierno procede a la creación de la Empresa Pública Nacional Estratégica. En el ciclo se han definido tres etapas por las que transita una empresa pública al ponerse en marcha: la primera etapa de implementación, la segunda de producción y la última etapa de consolidación (Bolivia. MEFP y MDPyEP, 2012).

#### • Implementación

Se define como la etapa en la que “las empresas destinan los recursos obtenidos del TGN, principalmente para gastos de inversión (construcción de plantas, compra de equipos y maquinaria, capacitación de personal, etc.)” (MEFP y, MDPyEP, 2012: 22)

#### • Producción

En esta etapa, “las empresas alcanzan la capacidad para producir y generar sus propios recursos, a fin de financiar gastos de funcionamiento (compra de materia prima, combustible y energía, mantenimiento de maquinaria, etc.). En consecuencia, el ascenso del volumen de ventas permite obtener utilidades, las cuales son reinvertidas, promoviendo el crecimiento sostenible de las mismas” (*Ibid.*).

#### • Consolidación

“Etapa en la que las empresas generan recursos para reinversión y transferencia al TGN, con el objeto de dar continuidad a diferentes políticas sociales como: Bono Juancito Pinto, Renta Dignidad, Bono Juana Azurduy, etc.” (*Ibid.*).

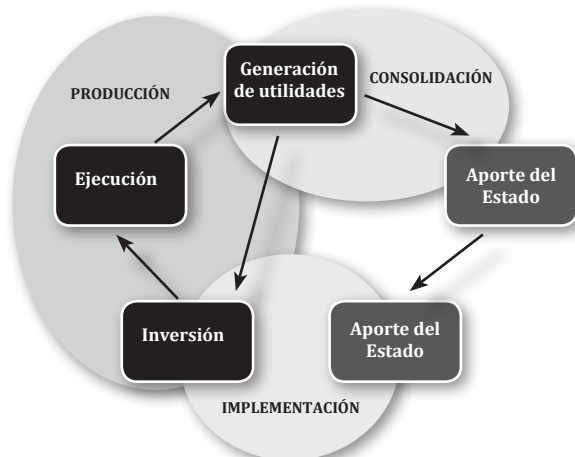
**Cuadro N° 1. Bolivia. Ciclo de vida de las empresas públicas**

<b>Etapas</b>	<b>Fuente de financiamiento</b>	<b>Relación ingreso-gasto</b>	<b>Utilidades</b>	<b>Plazo</b>
<b>Implementación</b>	TGN	Ingreso=gasto	No genera	Corto y mediano plazo
<b>Producción</b>	Ingresos por ventas de bienes y TGN	Ingreso ≥ Gasto	Se reinvierte	Mediano plazo
<b>Consolidación</b>	Ingresos por ventas de bienes y servicios	Ingreso > Gasto	Se reinvierte y transfiere al TGN	Largo Plazo

Fuente: Bolivia. MEFP y MDPyEP, 2012

Las tres etapas y su relación con el financiamiento del Estado se representan en el siguiente Gráfico:

**Gráfico N° 1. Bolivia. Ciclo de vida de las empresas estatales**



Fuente: Elaboración propia en base a: Bolivia. MEFP y MDPyEP, 2012

En el documento *Las empresas estatales en el nuevo modelo económico de Bolivia*, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP y MDPyEP, 2012), se señala que:

[E]n la etapa de implementación las empresas nacen bajo la tutela del Estado y gozan de su financiamiento, que cuando se encuentran en la etapa de producción estas ya pueden ser autosostenibles y que en el momento en que se consolidan no sólo devuelven los recursos que obtuvieron del TGN, sino [que también] tienen la capacidad de aportar al Estado para que el mismo continúe incubando nuevas empresas o destine dichos recursos a políticas sociales en beneficio de la ciudadanía.

En el mismo documento se hace un recuento de la situación actual (en relación a estas tres etapas) de las empresas estatales. Las empresas consolidadas serían Boliviana de Aviación, BOA, la Corporación Minera de Bolivia, COMIBOL, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, YPFB, Depósitos Aduaneros Bolivianos, DAB, Transportes Aéreos Bolivianos, TAB y la Empresa Metalúrgica Vinto. Cabe indicar que, por el momento, no se encuentra en la lista ninguna empresa que actúe en el sector agroalimentario.

Sin entrar en el detalle de las empresas que se encuentran en las etapas de producción e implementación, es importante resaltar que las tres empresas estudiadas; EMAPA, LACTEOSBOL y EBA, se encuentran, según el MEFP y el MDPyEP, en la etapa de producción, es decir que deberían estar generando utilidades a ser reinvertidas en la empresa y que sus ingresos deben ser por lo menos iguales a sus egresos. Se indica de igual manera que *LACTEOSBOL y EBA han incrementado considerablemente sus volúmenes de ventas y se caracterizan por ofrecer productos de calidad*. Sobre la base de esta información realizamos el análisis económico de las empresas estudiadas. Sin embargo, no solo los resultados económicos deben ser analizados puesto que las empresas estatales tienen misiones y mandatos constitucionales y de su creación que van más allá de la sostenibilidad financiera.

### **2.3 Creación y mandato de las empresas**

En este trabajo se quiere analizar el papel que está desempeñando el Estado a través del estudio de algunas de las empresas públicas estratégicas. Primeramente cabe analizar los objetivos y las misiones con que fueron creadas para ver si se están cumpliendo sus mandatos.

En el Cuadro N° 2 se presentan los principales datos sobre la creación de las tres empresas públicas estudiadas:

**Cuadro N° 2. Bolivia. Principales datos sobre la creación de las empresas públicas EMAPA, LACTEOSBOL Y EBA**

	<b>EMAPA</b>	<b>LACTEOSBOL</b>	<b>EBA</b>
<b>Fecha de creación</b>	15 de agosto 2007	5 de septiembre 2007	29 de julio 2009
<b>Decreto Supremo<sup>14</sup></b>	Decreto Supremo N°29230	Decreto Supremo N°29254	Decreto Supremo N°225
<b>Tuición</b>	Primero Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. En el 2008 pasa al Ministerio de Producción y Microempresa, denominado actualmente Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural por D.S.N°.29710.	Ministerio de Producción y Microempresa, denominado actualmente Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.	Ministerio de Producción y Microempresa, denominado actualmente Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.
<b>Patrimonio inicial (miles de Bs)<sup>15</sup></b>	192 000	21 546	45 333
<b>Objeto según Decreto Supremo de creación</b>	EMAPA tiene por objeto apoyar la producción agropecuaria, contribuir a la estabilización del mercado de productos agropecuarios y a la comercialización de la producción del agricultor.	LACTEOSBOL tiene como objeto incentivar la producción nacional con valor agregado, generando mayores fuentes de empleo en procura de la soberanía productiva.	El objetivo de EBA es incentivar la producción nacional con valor agregado, generando mayores fuentes de trabajo en procura del desarrollo y soberanía productiva en la Amazonía boliviana.

Fuente: Elaboración propia en base a los decretos supremos de creación de las empresas

14 Los decretos supremos de fundación de las empresas estatales estudiadas se encuentran en el Anexo N° 1 del presente volumen.

15 Un dólar americano equivale a 6.90964 bolivianos al 16 de enero de 2014.

Como se puede observar, las tres empresas estudiadas fueron creadas mediante Decreto Supremo y están bajo tuición del MDPyEP. Los fondos para la constitución de sus patrimonios, provino del TGN, del Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, PASA, y del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, MDRyT, en el caso de EBA. Es importante destacar que EMAPA, a su vez, se fundó con más de cuatro veces el patrimonio de EBA.

La condicionante de estos patrimonios, es que después de la etapa de inversión del Estado —y según el modelo de gestión de las empresas públicas— y una vez que éstas tengan rentabilidad, deben devolver los recursos al TGN en el largo plazo, tal como analizamos anteriormente.

Por otra parte, en lo que se refiere a las misiones y visiones de las empresas, en el Cuadro N° 3 se rescatan los puntos que tienen en común. Con relación a sus misiones, los temas recurrentes son: *i)* desarrollar la producción, *ii)* generar valor agregado, *iii)* mejorar los niveles de vida de la población, *iv)* generar empleo y, *v)* garantizar la seguridad con soberanía alimentaria. Por lo tanto, y como se puede observar, las tareas que se otorgan a las empresas estatales no son las mismas que las de una empresa privada pues deben cumplir una función de desarrollo social y económico e ir en línea con los intereses nacionales.

En lo que se refiere a las visiones de estas empresas, todas las proyectan en el mediano y largo plazo como empresas líderes y referentes para cada uno de los sectores en los que actúan. Por otra parte, se mencionan temas de sostenibilidad ambiental, calidad, inocuidad, seguridad ocupacional, seguridad con soberanía alimentaria y la mejora de la distribución de beneficios. Nuevamente se puede rescatar que más allá de los objetivos de crecimiento y participación en el mercado, las empresas estatales se atribuyen un papel de entes de desarrollo económico y social sostenible.



**Cuadro N° 3. Bolivia. Misión y Visión de las empresas estatales EMAPA, LACTEOSBOL Y EBA**

	<b>MISIÓN</b>	<b>VISIÓN</b>
<b>EMAPA</b>	Promover y desarrollar la producción nacional mediante el impulso a las organizaciones productivas, a través de la prestación de servicios agrícolas, además del almacenamiento, transformación, comercialización y distribución de productos agropecuarios y de otros que garanticen la Seguridad y Soberanía Alimentaria de Bolivia.	Ser la empresa estratégica y líder del Estado boliviano, motor principal de la producción nacional, eficaz, eficiente, proactiva y garante de la Seguridad y Soberanía Alimentaria en Bolivia.
<b>LACTEOSBOL</b>	Contribuir al desarrollo de la producción y la industrialización de lácteos en nuestro país, aportando al mejoramiento del nivel de vida de la población, ofreciendo alternativas nutricionales de alta calidad bajo parámetros de eficiencia y competitividad.	Hasta el año 2020 LACTEOSBOL será la empresa líder dentro de nuestro país en la producción y comercialización de leche y derivados lácteos, aplicando procesos basados en normativa vigente que aseguren la calidad e inocuidad alimentaria, así como el cuidado y protección del medio ambiente y la salud y seguridad ocupacional, como la sostenibilidad y rentabilidad empresarial.
<b>EBA</b>	El objetivo de EBA es incentivar la producción nacional con valor agregado, generando mayores fuentes de trabajo en procura del desarrollo y soberanía productiva en la Amazonía boliviana.	Ser la Empresa referente en el complejo productivo de la Nuez amazónica en Bolivia para mejorar la distribución de los beneficios, a través de la promoción de políticas sociales, ambientales y económicas.

Fuente: Elaboración propia en base datos de los sitios web oficiales de las empresas<sup>16</sup>

16 EBA: <http://www.eba.com.bo/> EMAPA: <http://www.emapa.gob.bo/> LACTEOSBOL: <http://www.Lacteosbol.com.bo/>

### 3. Estructura organizativa y modalidades de funcionamiento<sup>17</sup>

En relación a su estructura organizativa, las tres empresas tienen un directorio, que es el órgano máximo de decisión, el cual está compuesto por representantes de por lo menos cinco diferentes ministerios.

En todos los casos, el presidente es designado por el MDPyEP.

Con relación a las gerencias:

- EMAPA tiene tres gerencias; la gerencia administrativa y de finanzas, la gerencia de producción (producción de semillas, provisión de insumos agrícolas, capacitación y asistencia técnica a los productores) y la gerencia de transformación (compra de la producción, transporte, acopio y transformación básica de la producción). A nivel departamental, EMAPA asigna responsables regionales que se encargan, junto a un equipo técnico, de ejecutar las actividades establecidas por la gerencia.
- En el caso de LACTEOSBOL, la situación es un poco diferente pues existen varias plantas y los procesos de transformación de la materia prima son importantes. A nivel nacional existe un gerente técnico del cual dependen asesores legales, de auditoría, de comercialización, etc. A nivel de cada planta, la Máxima Autoridad Ejecutiva, MAE, es el jefe de planta del que dependen un encargado de administración contable y un encargado de producción. Este encargado de producción tiene un papel fundamental pues es quien se relaciona con los productores. En el caso del sector lechero es muy importante señalar que la necesidad de crear módulos comunales de acopio implica organización y asociación de los productores.
- En la EBA, la MAE es la gerencia general y dependen de ésta otras tres gerencias: la gerencia de producción (producción y controles de calidad), de administración financiera (particularmente de la beneficiadora “El Sena”) y de comercialización (acopio y logística).

Las tres empresas tienen por tarea intervenir en todos los eslabones de la cadena productiva: producción, acopio, transformación y comercialización. El

---

17 El organigrama de cada una de las tres empresas se encuentra en el Anexo N° 2.

Cuadro N° 4 sintetiza los aspectos más importantes de la participación de las empresas en cada etapa.

EMAPA tiene una cobertura nacional (aunque la mayor cantidad de productores que proveen sus productos a la empresa se encuentran en Santa Cruz). En producción, EMAPA firma un compromiso de trabajo con grupos de productores. Cada agricultor perteneciente a dichos grupos solicita, de manera individual, insumos de una lista de proveedores seleccionados por EMAPA. Luego, la empresa distribuye los insumos a cada productor para iniciar la siembra y hace un seguimiento que consiste principalmente en verificar la superficie sembrada.

Un elemento que debe ser señalado es que a diferencia de otras empresas e ingenios, la forma de entrega de insumos (semillas y fertilizantes principalmente) se realiza bajo la modalidad de anticipo de pago a la producción; es decir, una suerte de “crédito” que la empresa otorga a los productores (aprovisionándoles de insumos) a una tasa de interés del cero por ciento (0%). Al momento de la cosecha, cuando el productor entrega su producción a la empresa, se le descuenta el valor del “anticipo” en insumos otorgado al inicio de la campaña.

En el acopio, EMAPA procede de manera similar a otras empresas acopiadoras, con la diferencia de que el precio pagado al productor es de 15% por encima del precio de mercado<sup>18</sup>. Una vez entregado el grano, EMAPA realiza descuentos a los productores en función de la tasa de humedad y de impurezas del producto, según los parámetros del Instituto Boliviano de Normalización y Calidad, IBNORCA. Después de una conciliación de cuentas, EMAPA procede al pago, ya sea en una cuenta de banco (en el Oriente) o al contado (en Occidente).

Es importante también destacar que cualquier productor pequeño, mediano e incluso grande, puede entregar su grano a EMAPA, aunque no se haya establecido un contrato o acuerdo desde el inicio de la producción. Una vez concluido el acopio, EMAPA procede a transformar en su propia infraestructura, o por contratación de servicios, los granos de trigo y arroz, para obtener harina de trigo, afrecho, arroz pilado y otros arroces quebrados. Para la comercialización, EMAPA ha establecido una red de más de 50 sucursales de distribución en zonas urbanas de

---

18 Cumpliendo la política del Gobierno nacional, de subvención al sector productivo, EMAPA suministra insumos agrícolas y semillas a los productores. Además acopia la producción, comprándola a precio justo, pagando a cada productor un 15% por encima del precio de mercado. De este modo asegura mercados y recupera los insumos provistos (EMAPA, 2012).

gran concentración poblacional, en las cuales se venden los alimentos a precios más bajos que los del mercado nacional<sup>19</sup>.

El modo de actuar de EMAPA no difiere significativamente de los ingenios con los que tradicionalmente trabajan los productores. Sin embargo, entre las principales diferencias se destacan las siguientes: *i)* la empresa provee de insumos (semilla y fertilizantes) a los productores bajo una modalidad de anticipo de pago a la producción, con lo cual facilita el acceso a dichos insumos para que los productores puedan iniciar la siembra (esta modalidad se constituye en una suerte de créditos otorgados a una tasa del 0%), *ii)* el precio pagado al productor (superior al precio del mercado) y, *iii)* EMAPA tiene sus propias sucursales (centros de distribución) para comercializar la producción con precios subvencionados al consumidor.

En el caso de LACTEOSBOL, la empresa debe brindar apoyo técnico para garantizar la calidad de la leche pero cuenta con un solo veterinario para las tres plantas de lácteos, lo que limita de sobremanera la calidad de la asistencia técnica. Un aspecto que debe ser mencionado es que LACTEOSBOL llega a zonas a las que otras empresas no llegan porque las cantidades que se pueden acopiar son pequeñas. De este modo, la empresa crea nuevas oportunidades de mercado para los productores. Los productores están constituidos en módulos lecheros y cada módulo tiene un acopiador que recoge la leche de las comunidades y la entrega a la planta. Todos los productores que entregan leche a LACTEOSBOL están asociados y los representantes de cada módulo se reúnen, más o menos regularmente, con el encargado de producción de la planta para negociar con la empresa (por ejemplo la estandarización de los baldes y las medidas de entrega de leche).

Un gran problema para los productores es que LACTEOSBOL no recibe leche los días feriados como todas las otras empresas lecheras. LACTEOSBOL paga 3,0 Bs por litro de leche al productor (precio final) cada 15 días. Este es el proceder de todas las empresas lecheras; sin embargo, a diferencia de otras empresas, LACTEOSBOL no realiza pagos diferenciados por calidad (en función del contenido de materia grasa de la leche). La transformación se realiza en las

---

19 Con relación a la política de subvención al consumo, EMAPA destina los recursos transferidos por el Estado, principalmente, a subvencionar los precios al consumidor de productos como harina de trigo, maíz duro amarillo y arroz, con un precio comercializado del 10% por debajo del precio de mercado (EMAPA, 2012),

plantas de LACTEOSBOL y se producen diferentes tipos de derivados lácteos como ser yogures saborizados, quesos prensados, quesos maduros, jugos lácteos, etc. El Estado es el principal comprador de LACTEOSBOL para abastecer a sus programas de desayuno escolar de varios municipios de La Paz y Cochabamba, y para el subsidio de lactancia.

LACTEOSBOL funciona de forma similar a las otras empresas acopiadoras de leche, resaltando que, por un lado, acopia de comunidades relativamente alejadas y pequeñas, pero por otro, no acopia los feriados y obliga a los productores a buscar mercados alternativos para su leche. El precio pagado al productor iguala al de otras empresas. Cabe recalcar, en lo que se refiere a la comercialización, la importancia de la relación con las compras estatales (Desayuno Escolar y subsidio de lactancia). Al igual que en el caso de EMAPA, la asistencia técnica no es efectiva pues la empresa no cuenta con los recursos humanos necesarios y los productores pequeños siguen siendo solo proveedores de materia prima.

En el caso de EBA, al tratarse de una actividad extractivista, no se puede hablar de producción. En la extracción, EBA no realiza actividades de partido del coco de la castaña ni de almacenamiento en campo, sino de transporte desde los centros de almacenamiento (compra en las comunidades), lo que es una innovación en relación a otras empresas.

La empresa compra castaña a una diversidad de actores: 80% a campesinos, indígenas y asociaciones campesinas y 20% a intermediarios, rescatistas, barraqueros, zafreros, y empresarios privados. EBA compra de lugares más alejados que el resto de empresas, tanto en centros fijos como móviles, a fin de garantizar mayor equidad entre las comunidades, aunque la rentabilidad se reduzca. Ha establecido precios diferenciados según la distancia y cuenta con transporte propio: camiones, tractores, motores (embarcaciones de carga), etc. Son dos los factores que favorecen el acopio de castaña de EBA: *i*) el mayor precio pagado por caja de castaña y *ii*) el pago en efectivo y la disminución del poder de compra de las otras empresas por el aumento del precio.

El pago al contado es un elemento importante a la hora de estudiar el funcionamiento de EBA, pues se diferencia del “habilito”<sup>20</sup>, forma generalizada de

20 En el sistema de habilito se proporciona un adelanto, parte en dinero y parte en especie, y el saldo se completa cuando los recolectores concluyen con la entrega del producto a las barracas o las empresas.

enganche o adelanto de pago entre recolector e intermediario o barraquero (utilizada incluso por cooperativas campesinas). La empresa no cuenta aún con una planta beneficiadora (aunque en diciembre de 2013 está prevista la inauguración de la planta de El Sena, en Pando). Trabajó hasta el 2012 a través de la contratación de servicios a otras cuatro empresas y también en 2012 alquiló dos plantas procesadoras. Los subproductos de almendra<sup>21</sup> (con alto valor agregado) solo representan el 14% del volumen procesado y comercializado y todo el resto se destina a la exportación en forma de castaña beneficiada. Este porcentaje es pequeño, pero el mercado nacional ha aumentado significativamente gracias a la participación de EBA en el subsidio de lactancia.

De las tres empresas estatales estudiadas, EBA es la que más ha innovado su forma de relacionamiento con los recolectores que son sus beneficiarios. El pago en efectivo y la compra directa pueden permitir a los recolectores librarse de sus deudas y tener libertad para comercializar su castaña según sus intereses. Sin embargo, la participación de EBA en la cadena productiva es inminentemente acopiadora y aún no se está agregando valor en proporciones significativas.

---

21 Aceites faciales, mazapanes, almendra fraccionada, turrone y otros.

**Cuadro N° 4. Bolivia. Principales aspectos de la participación de las empresas EMAPA, EBA Y LACTEOSBOL en cada etapa de la cadena productiva**

		<b>Producción</b>	<b>Acopio</b>	<b>Transformación</b>	<b>Comercialización</b>
<b>EMAPA</b>	¿Qué?	Provee insumos bajo la modalidad de anticipo de pago a la producción	Precios al productor 15% más altos que los del mercado	Harina y arroz pilado	Red de sucursales de la empresa precios más bajos que los del mercado (subvención)
	¿Quién?	Grupos de productores	Productores	La empresa (y contratación de servicios en caso de necesidad)	La empresa
<b>LACTEOSBOL</b>	¿Qué?	Apoyo técnico (deficiente) Llega a zonas alejadas (módulos lecheros)	Recibe leche de los acopiadores (productores) Precio igual al de las otras empresas No acopia feriados	Yogurt, quesos, bebidas lácteas	Desayunos escolares, subsidio de lactancia Precios más bajos que los del mercado
	¿Quién?	Productores	Productores organizados en módulos lecheros	La empresa	
<b>EBA</b>	¿Qué?	Compra en lugares alejados (centros de acopio comunales) gracias a transporte propio	Precio pagado al recolector más alto que el precio del mercado Pago en efectivo	Beneficiado de la castaña y transformación en pequeña escala	Exportación Subsidio de lactancia
	¿Quién?	Recolectores campesinos e indígenas, asociaciones campesinas pero también rescatistas, intermediarios, barraqueros y empresas privadas.		La empresa (alquiler de plantas y planta en construcción)	La empresa

Fuente: Elaboración propia

## Comentario final

En base a lo anteriormente expuesto podemos destacar algunos puntos interesantes:

- Las empresas estatales tienen como estrategia de intervención proponer a los productores o recolectores precios más altos que los precios del mercado. Los efectos de esta política en el mercado dependen de factores estructurales del mercado de los rubros productivos (este punto será analizado en el acápite 4.2.).
- Otra estrategia interesante es el procurar llegar a productores que no tienen acceso al mercado en comunidades y regiones más alejadas, aunque esto signifique mayores costos operativos.
- Los productores participan en la cadena únicamente hasta el acopio. Las etapas de beneficiado, transformación y comercialización son realizadas por las propias empresas o por subcontratación de otras empresas. No se observan intentos de fortalecer la capacidad productiva, técnica o de innovación de los productores.
- En la comercialización, los mercados en los que participan las empresas del sector agroalimentario son muy diversos y esto refleja la propia diversidad de los rubros productivos estratégicos para la seguridad con soberanía alimentaria. Se destaca, sin embargo, la importancia de: *i*) las ciudades del eje (La Paz-Cochabamba-Santa Cruz) en el mercado interno (red de sucursales de EMAPA), *ii*) las compras estatales (Desayuno Escolar y subsidio de lactancia como en el caso de LACTEOSBOL, y EBA en menor medida) y, *iii*) el mercado externo (productos para los que Bolivia tiene ventajas comparativas como la castaña).

## 4. Resultados

### 4.1. Alcance y participación de las empresas en el mercado

Frente a la visión de las empresas estatales, de convertirse en empresas líderes y principales referentes de los sectores en los que desempeñan sus actividades, cabe analizar el alcance que han logrado y su nivel de participación en los diferentes mercados en los que se desarrollan. Evidentemente, la visión de las empresas debe considerarse en un marco de plazos más amplios pues la “conquista” de un mercado no es un hecho inmediato. Sin embargo, si nos enfocamos en la Misión de estas empresas, tanto EMAPA como LACTEOSBOL llevan ya



más de 5 años en el mercado (EBA sólo 3 años) y resulta importante analizar sus avances, logros y participación respecto a las otras empresas comercializadoras a nivel nacional o local (ver Cuadro N° 5)<sup>22</sup>.

En el caso de EMAPA, la empresa interviene en cuatro cultivos: arroz, maíz, soya y trigo. En este trabajo sólo se analizaron los casos del trigo y del arroz, por la importancia que tienen en la canasta básica familiar boliviana<sup>23</sup>. Cabe señalar que el Gobierno boliviano ha conformado, junto a la Corporación Venezolana de Alimentos, CVAL, una empresa de Alimentos y Textiles denominada GRAN-NACIONAL (con 51% de las acciones bolivianas y el restante 49% venezolanas). Aunque, según información de prensa<sup>24</sup>, dicha empresa tendrá como base a EMAPA y la Empresa Nacional de Textiles, ENATEX, el énfasis de esta empresa es la producción de alimentos, para lo cual comenzaría a operar con la producción de maíz, arroz y granos en 500 ha de tierra en ambos países.

Si calculamos valores promedio, EMAPA trabajó cada año con 930 productores de trigo y con aproximadamente 1 240 productores de arroz, lo que representa el 1 y el 3 % de los productores de trigo y arroz a nivel nacional, respectivamente. En términos de superficie cultivada y producción, EMAPA participa en la producción de 6.8% de la superficie de trigo y 10.8% de la superficie de arroz a nivel nacional. Estas cifras son mayores que las relativas al número de productores, lo que sugiere que los productores que trabajan con EMAPA tienen superficies mayores al promedio nacional<sup>25</sup>. Lo mismo puede decirse si se compara el porcentaje de productores con el porcentaje de producción total, principalmente en el caso del trigo, en el que el 1.3% de los productores (con los que trabaja EMAPA) produce casi 21% del trigo a nivel nacional.

En lo que se refiere a la comercialización, los volúmenes comercializados por EMAPA en su red de sucursales representan en ambos casos (harina de trigo y arroz pelado) menos del 10% de la demanda de la población boliviana.

---

22 En el Anexo 3 se puede apreciar un mapa de las áreas de intervención de las tres empresas.

23 Para la determinación de sus productos estratégicos, en la elaboración de su Plan Quinquenal, EMAPA realizó un análisis de indicadores económicos referidos al estudio de la Canasta Familiar: "Características del Acceso a la Seguridad Alimentaria en Bolivia: Conceptos, identificación y análisis de productos con incidencia en el presupuesto familiar de los hogares en Bolivia". Con base en dicho estudio, identificó un *ranking* que mide la importancia y preferencia de consumo de los hogares en las principales ciudades capitales, área rural y resto del área urbana, donde se establece que entre los 10 principales productos consumidos en el país, el pan de batalla, el arroz y los fideos ocupan los primeros lugares (EMAPA, 2008).

24 "GRANNACIONAL tendrá como base a ENATEX y EMAPA". En: *Página Siete*. 27 de mayo de 2013.

25 En el caso de trigo, los productores que trabajan con EMAPA tienen un promedio de 12 ha, siendo y 2.4 ha el promedio del país. En el caso del arroz, los productores que trabajan con EMAPA tienen 16 ha siendo 4 ha el promedio nacional.

EMAPA aún tiene una limitada participación en el mercado del trigo y del arroz a nivel nacional, tanto en el acopio como en la comercialización. Su participación en términos de superficie y producción es superior al número de productores atendidos, lo que evidencia que está trabajando con productores que en promedio tienen mayores superficies que el promedio nacional (y mayores rendimientos en el caso del trigo), lo que significa que no necesariamente son pequeños productores.

En el caso de LACTEOSBOL, en el sector de derivados lácteos —y dejando de lado los cítricos, línea que también trabaja esta empresa—, la producción de leche a nivel nacional abarca a unas 20 mil familias (datos de 2008). Los sistemas de producción son muy diversos y se desarrollan en distintas regiones del país. Cochabamba es el departamento que cuenta con el mayor número de productores y Santa Cruz el que concentra mayor producción (52% de la producción nacional). La Paz se encuentra en tercer lugar después de Cochabamba en términos de producción y después de Santa Cruz en número de productores (24% de los productores y 11.7% de la producción).

LACTEOSBOL acopia leche de 524 productores lecheros a nivel nacional y Achacachi es la planta que trabaja con el mayor número de productores entre las tres plantas en funcionamiento, representando al 7.3% de los productores del departamento de La Paz. A nivel nacional, la cifra se reduce a 2.6%. En lo que se refiere al volumen de leche acopiada, los resultados son similares: en el departamento de La Paz LACTEOSBOL acopia 3.1% de la leche y a nivel nacional solamente 0.8%. La cifra más baja en términos de producción, en relación a la de número de productores, podría indicar que LACTEOSBOL está trabajando con productores más pequeños que el promedio nacional. Por la ubicación de sus plantas (en el Occidente del país) esto parece coherente.

En lo que se refiere a la comercialización, LACTEOSBOL produce una variedad de productos (quesos, yogurts, jugos lácteos) que participan de diferentes mercados. Los principales mercados de LACTEOSBOL son las ventas directas al Estado: el subsidio de lactancia y el Desayuno Escolar entregado en cuatro municipios (Cercado y Puerto Villarroel en el departamento de Cochabamba, Challapata en el departamento de Oruro y Achacachi en el departamento de La Paz). Los quesos son entregados por LACTEOSBOL al subsidio materno infantil (34 900 beneficiarios y beneficiarias) y a las cadenas de supermercados Hipermaxi y Ketal. Al Desayuno Escolar se destinan los yogurts en porciones individuales y se atienden alrededor de 160 mil alumnos. Para el año 2013, según la gerencia de

LACTEOSBOL, se espera alcanzar a 250 mil niños y niñas ampliando la distribución del desayuno escolar a los municipios de Sacaba y Quillacollo (departamento de Cochabamba).

La demanda de leche a nivel nacional, según el fondo Pro-Leche, habría alcanzado los 40 litros *per cápita* por año en los primeros meses del 2013. Esto es equivalente a aproximadamente 400 millones de litros por año (de los cuales se producen 349 millones en el país), de los que LACTEOSBOL abastece con el 0.7%.

LACTEOSBOL tiene aún una limitada participación en el mercado de la leche y los derivados lácteos. A nivel nacional, acopia leche de menos del 2% de los productores. Sin embargo, al trabajar principalmente en el Occidente del país, trabaja sobre todo con pequeños productores. Su principal comprador es el Estado a través de los programas de compras estatales y la participación de LACTEOSBOL en estos mercados es relativamente alta.

En lo que se refiere a la castaña, dos características importantes del sector son importantes de señalar: Primero, que se trata de una actividad extractivista y, segundo, la importancia del mercado externo. Estos elementos hacen que el análisis de la participación de EBA en el sector de la castaña sea diferente al análisis realizado para EMAPA y LACTEOSBOL ya que estas dos últimas empresas trabajan con productos alimentarios básicos de la canasta familiar.

Según un informe de EBA (2013), la empresa habría acopiado castaña de 4 000 familias de recolectores, preferentemente familias indígenas campesinas originarias (201 comunidades de las 230 recolectoras del país). La población recolectora total del norte de Bolivia se eleva a 23 000 familias (Quino, 2013). Esto significa que EBA trabaja aproximadamente con el 17.3% de los recolectores del país. EBA utiliza dos alternativas de compra: la adquisición de castaña a campesinos e indígenas en campo (centros fijos y móviles) y la compra a empresas y barraqueros (en Riberalta principalmente). De la castaña acopiada en el 2010, sólo el 3% provino de recolectores indígenas, 76.5% de campesinos y 20.5% de barraqueros y empresas privadas.

Bolivia es el primer país exportador de castaña del mundo. Las exportaciones bolivianas equivalen a 1 200 contenedores<sup>26</sup> (su valor monetario varía en función del precio internacional). Considerando los datos de la última campaña, las exportaciones de EBA representan el 5.5% de las exportaciones de Bolivia. Sin embargo,

---

26 Una caja contiene 23kg de castaña y un contenedor tiene 800 cajas.

no se disponen de datos sobre el consumo interno de castaña, que en el mercado nacional se vende transformada en sub-productos o procesada. Un mercado importante para la castaña dentro del país es el subsidio de lactancia que desde el 2009 ha incorporado el producto en la distribución. En la gestión 2009-2010, el 1.08% de la castaña comercializada por EBA fue destinada al subsidio de lactancia.

EBA trabaja con 17.3% de la población recolectora del país y procesa 5.5% de la castaña exportada. La diferencia se explica porque los recolectores no entregan la totalidad de su castaña a EBA. Casi 15% de la castaña acopiada por la empresa circula en el mercado nacional, cifra relativamente pequeña pero en aumento.

**Cuadro N° 5. Bolivia. Participación de las empresas estatales EMAPA, LACTEOSBOL Y EBA en la producción, acopio y comercialización de trigo, arroz, derivados lácteos y castaña**

EMAPA		Número de productores/recolectores que trabajan con la empresa	% del total nacional	Superficie de los productores con los que trabaja la empresa (ha)	% del total nacional	Volumen acopiado por la empresa (t)	% del total nacional	Volumen comercializado por la empresa (qq)	% del total nacional
	Trigo	930 (1)	1.3	11 210	6.8	46 220 (1)	20,9	967 038 (2)	7.9
Arroz	1 240 (1)	2.8	19 751	10.8	34 069 (1)	7.3	349 025 (2)	4.6	
LACTEOSBOL				Beneficiarios atendidos por la empresa		(miles l)		(miles l)	
	Nacional	524	2.6	160 000	7.6	3 333 (3)	0,95	3 333 (4)	0.83
	La Paz	356	7.3	8 148	N.D.	1 560 (3)	3.1	1 560 (3)	N.D.
EBA				Volumen acopiado por la empresa (cont.)		Castaña exportada por la empresa (cont.)		Castaña comercializada en el mercado nacional por la empresa (cont.)	
		4 000	17.3	77	5.4	66.2	5.5	11	N.D.

Fuente: elaboración propia en base a Ortiz, 2013; López, 2013; Bolivia. SEDEM, 2011 Y Quino, 2013

(1) promedio campañas 2008 a 2012, (2) promedio años 2011 y 2012-harina de trigo y arroz pelado, (3) calculado en base al acopio diario,(4) igual al volumen acopiado por falta de información específica, DE= Desayuno Escolar, cont.= contenedores.

En los tres casos analizados, ninguna de las empresas estatales sobrepasa el 10% de participación en los mercados en los que intervienen, aunque debe relativizarse estos datos por la “juventud” de las empresas estatales.

## 4.2. Impactos en los mercados en los que intervienen

Como se vio en el párrafo anterior, EMAPA, LACTEOSBOL y EBA representan un pequeño porcentaje de los volúmenes comercializados de trigo, arroz, leche y castaña, respectivamente. Sin embargo, cabe preguntarse cuál ha sido el impacto de su intervención en los mercados en los que participan.

A continuación se analizarán particularmente los efectos que ha tenido la intervención de las empresas estatales en los precios en el mercado y también los beneficios para productores y consumidores. Los otros efectos, como los relacionados con las dinámicas entre actores serán analizados en el acápite 5.3.

### 4.2.1 Efectos de la intervención de EMAPA en los precios del trigo y arroz

Una característica importante de los granos como el trigo y el arroz, es que son almacenables, se considera que tienen calidades homogéneas y son parte de los productos considerados como *commodities*<sup>27</sup>. La fijación de los precios de los *commodities* se hace en bolsas de valores. El precio internacional del trigo y del arroz se fija en la bolsa de Chicago.

A nivel nacional, los precios del trigo y del arroz se fijan en función de la oferta y la demanda nacional. Sin embargo, el precio internacional es muy influyente porque existen flujos de mercancías (principalmente de contrabando con la Argentina) tanto de salida como de entrada. Este comercio no registrado es un componente de influencia directa en los precios de estos productos, especialmente en el del trigo (Herbas, 2008).

Las negociaciones en las que se deciden los precios pagados a los productores son llevadas a cabo por las industrias acopiadoras y transformadoras. Por otra parte, los precios pagados al consumidor o a los detallistas se definen en

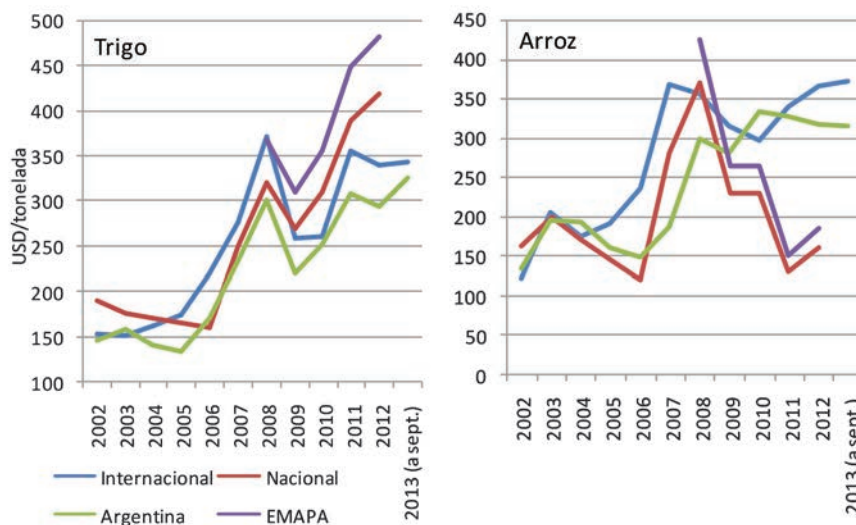
---

27 *Commodities*, proviene del inglés y se refiere a mercancías, originalmente a materias primas a granel. Se trata de productos cuyo valor viene dado por el derecho del propietario a comerciar con ellos, no por el derecho a usarlos. Un ejemplo de bien de consumo es el trigo ya que, basándose en una calidad mínima estándar, no se hace diferencia entre el trigo producido en una granja o en otra. [En línea] <http://es.wikipedia.org/wiki/Commodities>(acceso 29/1/14).

negociaciones de los grandes distribuidores quienes tienen el poder de decisión sobre los precios.

De cualquier forma, los precios de los dos productos están sometidos a fluctuaciones importantes como el alza que se produjo entre 2006 y 2008. En los siguientes gráficos se puede observar, para el caso del trigo y el arroz, la comparación del precio internacional y el precio argentino (por su importancia en los flujos de importación en el país), con el precio nacional y los precios pagados por la empresa.

**Gráfico N° 2. Bolivia. Histórico de comparación del precio nacional, internacional, de Argentina y de EMAPA del trigo y el arroz en chala 2002 – septiembre 2013 (USD/t)**



Fuente: Elaboración propia con datos de CAO, 2010 y MDRyT<sup>28</sup> para el precio nacional. Para los precios argentino e internacional, datos de COTRISA<sup>29</sup>, FEDEAGRO, 2013; Argentina, 2013 y Childs, 2013. Los precios de EMAPA fueron calculados incrementando 15% al precio nacional, tal cual paga EMAPA.

Como se puede observar, la empresa tiene efectos distintos en los precios establecidos a nivel nacional del trigo o del arroz. En el caso del trigo, la correlación

28 Información continua consultada en la ventana "Series históricas de precios" del Observatorio Agroambiental: <http://observatorio.agrobolivia.gob.bo/>

29 Información continua en la ventana "Mercado Internacional" del sitio de COTRISA: <http://www.cotrisa.cl/mercado/arroz/internacional/relevantes.php>

del precio nacional con el precio argentino es similar. En el caso del arroz, los precios han disminuido drásticamente en las últimas cinco gestiones en relación al precio internacional, aunque no se puede establecer una relación directa entre la intervención de EMAPA y esta disminución.

Analizaremos adicionalmente tres efectos de la intervención de precios de la empresa: *i*) el beneficio (monetario) a los productores que trabajan con EMAPA (por los precios más altos pagados por la empresa), *ii*) el beneficio a los consumidores (por los precios más bajos ofertados al público) y, *iii*) los efectos que estos dos puntos tienen sobre el resto de productores y consumidores del país en términos de seguridad y soberanía alimentaria.

Primeramente, EMAPA ofrece precios más altos a los productores, 15% por encima del precio del mercado. Esto hace que los productores busquen entregar su grano preferentemente a EMAPA, particularmente los años en los que los precios están bajos. Es interesante cuantificar cuánto representa aproximadamente este beneficio<sup>30</sup>. Aplicando una sencilla ecuación obtenemos que el beneficio para los productores de trigo es de 19 800 648 Bs por año (46 220 TM x 428.4 Bs/t = 19 800 648 Bs) y para los productores de arroz de 5 560 061 Bs por año (34 069 TM x 163.2 Bs/t<sup>31</sup> = 5 560 060.80 Bs). Por lo que el beneficio total a los productores de ambos rubros es de 25.3 millones de bolivianos por año.

Por otra parte, EMAPA subvenciona los precios al consumidor, en línea a sus objetivo de garantizar la seguridad alimentaria. Se trata de una medida que pretende mantener cierta estabilidad de los precios para garantizar el abastecimiento de estos alimentos a los hogares bolivianos. En este marco, la política de subvención de la empresa destina principalmente los recursos transferidos por el Estado a la subvención del precio al consumidor de productos como harina de trigo, maíz duro amarillo y arroz, con un precio comercializado del 10% por debajo del precio de mercado<sup>32</sup>. Realizando un análisis similar, se puede calcular el beneficio anual de este accionar de la empresa sobre los consumidores<sup>33</sup>.

---

30 El beneficio pagado a los productores (Bp) es igual al Precio de la Empresa (Pe) menos el Precio del Mercado (Pm) multiplicado por el volumen acopiado (V). Se representa así:  $Bp = (Pe - Pm) * V$

31 Se considera el 15% del precio promedio del trigo y del arroz en el mercado nacional en la gestión 2012. Para el trigo, cuyo precio fue de 420 USD/t, tenemos  $420 \times 0.15 \times 6.8 = 428.4$  Bs y para el arroz cuyo precio fue de 160 USD/t tenemos  $160 \times 0.15 \times 6.8 = 163.2$  Bs.

32 Para el caso de la harina de trigo, el nivel de subvención representa el 72% en el pan de batalla; el arroz y maíz, principal insumo para la producción de carne de pollo, representa el 58% (EMAPA, 2012).

33 El beneficio de los consumidores (Bc) es igual a la diferencia entre el precio del mercado (Pm) y el precio ofertado por EMAPA (Pe) multiplicado por el volumen vendido (V). Lo representamos así:  $Bc = (Pm - Pe) * V$ .

Los resultados de la aplicación de la ecuación a cada producto (harina de trigo y arroz pelado) cuantifican en 36 315 071 Bs por año el beneficio total a los consumidores ( $967\,038\text{ qq} \times 27.18\text{ Bs/qq} = 26\,284\,092.80\text{ Bs}$  de beneficio en la comercialización de harina de trigo y  $349\,025\text{ qq} \times 28.74\text{ Bs/qq} = 10\,030\,978.50\text{ Bs}$  de beneficio por la venta de arroz pelado<sup>34</sup>).

Así, el beneficio total (para productores y consumidores) es de 61.6 millones de bolivianos por año ( $25\,360\,709 + 36\,315\,071 = 61\,675\,780\text{ Bs}$ ).

Ahora bien, ¿Cuáles son los efectos indirectos que estas políticas de precios pueden tener tanto sobre los productores que no trabajan con EMAPA, como sobre consumidores que no compran en las sucursales de la empresa?

En lo que se refiere a los consumidores —aunque no se cuenta con datos de comparación entre las fluctuaciones de los precios del mercado al consumidor y los precios ofertados por EMAPA—, es interesante notar, para el caso de trigo por ejemplo, cómo la intervención de la empresa ha influido en la dinámica de fijación de precios en el mercado interno, resultando que la fluctuación de precios al consumidor es menor que la de los precios al productor (ver Gráfico N° 3). Una noticia publicada en un diario cruceño de indicaba lo siguiente:

La ministra de Desarrollo Productivo, Teresa Morales, informó ayer que (...) EMAPA comercializó 5 686 arrobas de harina en el primer día de venta de ese producto en todo el país y generó que baje el precio del quintal en el mercado de 335 a 300 bolivianos y a 75 bolivianos la arroba... con la venta de harina de EMAPA se produjo el efecto deseado y efectivamente bajó el precio de la harina en el mercado<sup>35</sup>.

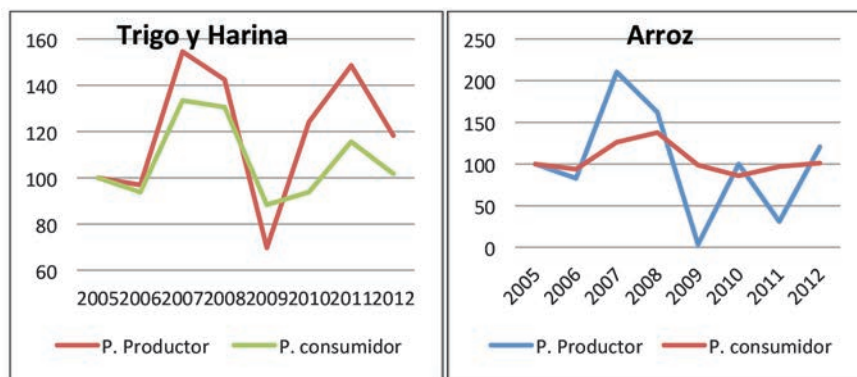
---

34 Se han utilizado los promedios de los precios al consumidor de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz donde se concentran las sucursales de EMAPA (arroz estaquilla: 2.87 Bs/lb y harina de trigo 2.71Bs/lb). Los datos fueron obtenidos del INE (2013) para el año 2012 y se consideró una subvención del 10% por parte de EMAPA (por lo que se multiplica el precio por 100 para pasar de libras a quintales, y se divide por 10 para obtener solo el 10%).

35 "EMAPA vende 5.686 arrobas de harina, Santa Cruz". En: *El Día*. 21 de octubre de 2013. [En línea] [http://eldia.com.bo/index.php?cat=357&pla=3&id\\_articulo=130068](http://eldia.com.bo/index.php?cat=357&pla=3&id_articulo=130068) (acceso 10/1/14).



**Grafico N° 3. Bolivia. Variación de los precios al productor y al consumidor de trigo, harina y arroz 2005-2012 (año base 2005)**



Fuente: Elaboración propia en base a CAO, 2010 y MDRyT<sup>36</sup> para el precio nacional, e INE<sup>37</sup> para el precio al consumidor.

Con relación al grueso de productores que no trabajan con EMAPA y al ser mercados concentrados, en los que la industria es la que tiene el control de los intercambios, puede ser que el efecto de la subvención del precio al consumidor propicie una negociación menos favorable para dichos productores, ya que estos dependen de los acopiadores.

En el caso del trigo, sin embargo, hemos visto que el precio nacional sigue la tendencia del mercado internacional aunque con menores fluctuaciones y menor tendencia a la baja. En el caso del arroz, hemos visto que el precio nacional es menor que el precio internacional, y el Gráfico N° 3 señala que la variación del precio al productor en el territorio nacional es mucho mayor que la variación del precio al consumidor. En este caso, se vislumbra una mayor preocupación de la empresa en el acceso o disponibilidad de alimentos para los consumidores y poca injerencia o intervención en el precio para los productores. La empresa estaría cumpliendo con su papel de favorecer la seguridad alimentaria (disponibilidad/acceso), pero no así la soberanía (productiva).

36 Consulta continua en la ventana "Series históricas de precios" del Observatorio Agroambiental: <http://observatorio.agrobolivia.gob.bo/>

37 Consulta continua en la ventana "Precios al consumidor" del sitio del INE: <http://www.ine.gob.bo/ipc/ipcprecios.aspx>

EMAPA. Por los mercados en los que participa (*commodities* y mercados altamente concentrados) no se observan efectos marcados de la empresa en los precios de mercado al productor de trigo y de arroz. Desde su intervención, se observa una tendencia al alza de los precios al productor de trigo y de disminución al productor de arroz. Sobre los precios al consumidor se observa una menor variabilidad (en relación a los precios al productor) en ambos productos.

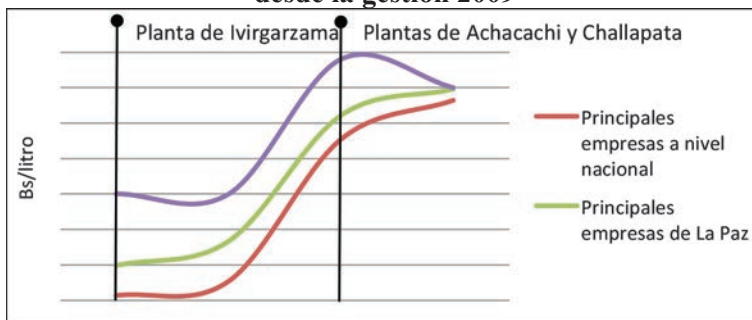
Al pagar más al productor y ofrecer productos más baratos al consumidor, la empresa ha generado beneficios de casi 61,7 millones de Bs por año para productores y consumidores.

#### **4.2.2 Efectos de la intervención de LACTEOSBOL en el precio de la leche**

El precio de la leche en el país ha sido siempre fijado por las grandes empresas que predominan en el mercado (PIL, Delizia, etc.). Los productores no tienen poder de negociación en la fijación de precios pues dependen enormemente del acopio diario de leche (por ser la leche altamente perecedera y por la dificultad de garantizar la cadena de frío en las comunidades).

La aparición de LACTEOSBOL en el sector lechero tuvo efectos positivos indirectos en el precio pagado al productor, como se puede ver en el Gráfico N° 4. Los efectos de la apertura de la primera planta de LACTEOSBOL, en noviembre del 2009, se aprecian en los precios de la gestión 2010, y los efectos sobre el precio se amplifican en la gestión 2011 con la apertura de nuevas plantas. Para conservar su clientela, frente a la posible competencia de LACTEOSBOL, fue la empresa Delizia la que primero incrementó los precios pagados al productor, alcanzando los 3.0 Bs/Litro (precio neto) y esto tuvo por consecuencia que todas las empresas igualen estos precios.

**Gráfico N° 4. Bolivia. Precios de leche pagados al productor desde la gestión 2009**



Fuente: Elaboración propia en base a Pro-leche, 2012

Si se hace, como en el caso de EMAPA, una cuantificación aproximada del beneficio anual para los productores, obtenemos que éste equivale a 1,3 millones de Bs anuales<sup>38</sup>.

Por otra parte, en lo que se refiere a los precios al consumidor, LACTEOSBOL tiene como objetivo explícitamente expresado, contribuir a la soberanía alimentaria del país a través del aumento del consumo de leche *per cápita*, y para ello comercializa productos, 20% más baratos que los del mercado<sup>39</sup>, al Desayuno Escolar y al subsidio de lactancia.

El beneficio a los consumidores alcanzaría los 4 099 590 Bs si consideramos el precio promedio nacional de la leche pasteurizada (ver Cuadro N° 6)<sup>40</sup>. Para ser más precisos habría que cuantificar cada producto y su precio, pero no se dispone de esta información a nivel nacional.

La aproximación del beneficio total anual para la población nacional sería entonces de 5 432 790 Bs, de los cuales 75.5% serían para los consumidores.

Ahora bien, por el tipo de mercados en los que participa LACTEOSBOL, sus productos no compiten en el mercado de derivados lácteos y la subvención

38 Beneficio de productores =  $(3.0 \text{ Bs} - 2.6 \text{ Bs}) \times 3\,333\,000 \text{ l} = 1\,333\,200 \text{ Bs}$

39 "El gerente de LACTEOSBOL, Luis Siles, indicó que esa empresa estatal apunta a incrementar el consumo de la leche y sus derivados en el país al comercializar sus productos con el 20 por ciento de rebaja, con relación a los precios de la competencia. 'Como empresa pública nuestra finalidad no es necesariamente el lucro, es auto sostenernos, pero generando soberanía alimentaria.' Agregó 'LACTEOSBOL tiene márgenes menores de precio entre 20, 15 y 10 por ciento menores de los del mercado'" En: "LACTEOSBOL apunta a incrementar consumo de leche a bajo precio". [En línea] <http://www.eabolivia.com/social/2563-Lacteobol-apunta-a-incrementar-consumo-de-leche-a-bajo-precio.html> (acceso 10/1/14).

40 Beneficio consumidores =  $(6.16 \text{ Bs} - 4.93 \text{ Bs}) \times 3\,333\,000 \text{ l} = 4\,099\,590 \text{ Bs}$ .

del precio al consumidor no ha tenido repercusiones en los precios del mercado.

Sobre este punto es importante señalar que además de la creación de LACTEOSBOL, el Estado ha creado también el fondo Pro-Leche\* con el objetivo de aumentar el consumo de leche, a través de una subvención a las empresas lecheras, a fin de que estas bajen el precio al consumidor. Si bien desde 2009 el precio del mercado de la leche al consumidor no ha disminuido, se ha mantenido estable frente a la inflación. Aunque este fenómeno puede tener múltiples causas, cabe preguntarse cuál ha sido el efecto de las políticas públicas en los precios de mercado de la leche al consumidor.

El Cuadro N° 6 muestra los datos de precios tanto el productor como al consumidor para la gestión 2012.

**Cuadro N° 6. Bolivia. Precios de la leche al productor y al consumidor gestión 2012**

	Nacional	La Paz (principales empresas)	LACTEOSBOL
<b>Precio al productor (litro de leche)</b>	3.06	3.09	3.1
<b>Precio al consumidor (litro de leche pasteurizada)</b>	6.16	4.99	4.93*

Fuente: Elaboración propia en base a INE<sup>41</sup> y Pro-Leche, 2012  
(\*calculado como el 80% del precio promedio nacional)

Así, LACTEOSBOL ha tenido un efecto positivo en el aumento del precio de la leche pagado al productor. Sin embargo, no se puede confirmar un efecto directo en los precios de mercado al consumidor, los que se mantienen estables desde 2010, debido a las diversas políticas públicas estatales y los diferentes determinantes del precio de la leche en el país.

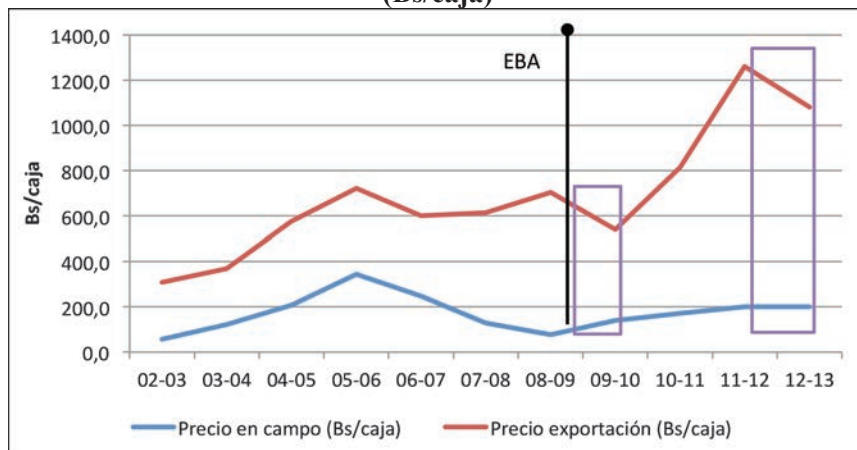
#### 4.2.3 Efectos de la intervención de la EBA en el precio de la castaña

El precio pagado a los recolectores en campo, comparado con el precio de exportación de la castaña puede verse en el siguiente gráfico:

\* D.S. N° 1207 del 25 de abril del 2011 crea el fondo de Apoyo al Complejo Productivo Lacteo PROLECHE que proviene de la retención a la cerveza.

41 Consulta continua en la ventana "Precios al consumidor" del sitio del INE: <http://www.ine.gob.bo/ipc/ipcprecios.aspx>

**Gráfico N° 5. Bolivia. Precio pagado en campo al recolector y precio internacional de la castaña campañas 2002/2003 a 2012/2013 (Bs/caja)**



Fuente: Elaboración propia en base a Quino, 2013; EBA, 2013 e INE<sup>42</sup>

Debe constatar, primero, la gran variación de precios entre 2003 y 2012 ya que el precio pagado al recolector varió entre 50 Bs/caja y 350 Bs/caja.

El nivel de precios alcanzado en las campañas de 2009/2010 y 2012/2013 no sobrepasa los niveles más altos observados desde el 2001, y por otra parte, el aumento observado en el precio pagado en campo desde el 2009, corresponde también a una época de precios internacionales altos. Pero, desde la participación de EBA en el mercado se observa por primera vez un aumento del precio pagado en campo, a la vez que disminuye el precio internacional (aumento en la gestión 2009-2010 y estabilización en la gestión 2012-2013). Este es un efecto claro del control que tiene EBA en la determinación de los precios y de una ruptura con el mercado oligopólico en el que los acopiadores y exportadores fijaban los precios pagados al recolector, y a través del habilito se aseguraban la “fidelidad” de sus recolectores.

Al ser un producto de recolección, y para garantizar su cuota en el mercado de castaña, las empresas tienen que alinearse, irremediamente, al precio más

42 Los precios del mercado internacional han sido calculados con los volúmenes exportados (Peso Neto en kg) y los valores FOB de las exportaciones en USD del INE (consulta continua en la ventana “Comercio exterior” del sitio del INE: <http://www.ine.gob.bo:8082/comex/Main>).

alto pagado por alguna de ellas. Así, el pago más elevado por parte de EBA por caja acopiada, implicó el aumento general del precio pagado al recolector, aunque la parte del mercado que abarca la EBA representa solamente el 3.7% de la castaña exportada.

Por otra parte, en el 2012, frente a las demandas de los importadores europeos de disminuir el precio internacional de exportación, el Gobierno aceptó la creación de un fideicomiso por 5 millones de dólares para mantener los precios elevados al productor y garantizar así la estabilidad de los precios<sup>43</sup>.

Es difícil aislar el efecto de la intervención de EBA en los precios del mercado a partir de 2009 pues el precio internacional tiene una neta influencia en el precio pagado en campo. Sin embargo, el aumento de precios en la gestión 2009-2010 y su estabilización en el 2012 - 2013 pueden atribuirse a la intervención de EBA. Y es en base a ese aumento que se ha calculado un beneficio indicativo a los recolectores. Este beneficio asciende a 11 558 105 Bs para las dos gestiones mencionadas, es decir 5 779 052 Bs por año<sup>44</sup>.

Respecto a los posibles beneficios a los consumidores, no existen datos sobre el mercado nacional de castaña y los precios para estimar un beneficio de la participación de EBA (principalmente en el subsidio de lactancia).

Ahora bien, algo que debe señalarse es la gran diferencia que existe entre los precios pagados en campo a los recolectores y los precios de exportación. El Gráfico N° 5 muestra el precio de exportación y la brecha con el precio pagado en campo ya que una brecha del 80% significa que el precio pagado en campo solo representa 20% del precio internacional. Hasta la gestión 2006 - 2007 se nota una clara relación entre los dos valores. Mientras más alto es el precio internacional, mayor es la brecha entre el precio de exportación y el precio pagado en campo. Esto muestra, claramente, las relaciones de poder en la fijación de los precios en campo. Sin embargo, a partir del 2006 la tendencia no es tan clara. A partir de la zafra 2009 - 2010 la brecha parece tender a estabilizarse pero en un valor muy elevado de 80%.

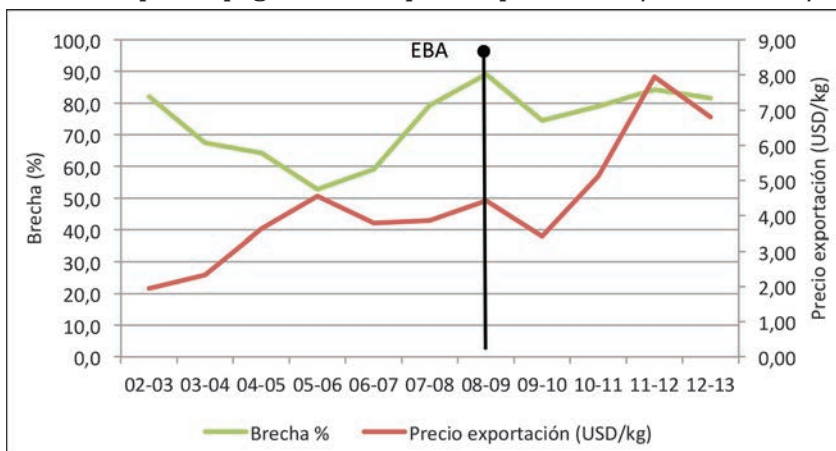
Esto indica que aunque se haya aumentado el precio pagado en campo y este se haya desligado en cierta medida del precio internacional por la participación de EBA, no se han cambiado las relaciones desiguales y verticales entre los actores de la cadena.

---

43 “EBA garantiza estabilidad del precio de castaña ante la crisis”. En: *Cambio*. [En línea] <http://www.cambio.bo/index.php?pag=leer&n=63756> (acceso 10/1/14).

44 Beneficio promedio por año = (110 707 cajas x 62,23 Bs/caja) + (170 180 cajas x 27.4 Bs/caja) = 5 770 052 Bs.

**Gráfico N° 6. Bolivia. Evolución del precio de exportación de la castaña y de la brecha con el precio pagado en campo, campañas 2002/2003 a 2012/2013**



Fuente: Quino, 2013; EBA, 2013 e INE<sup>45</sup>

La participación de la EBA en el mercado de la castaña ha tenido efectos positivos en los precios pagados a los recolectores. Esto puede observarse en el inédito aumento del precio pagado en campo en una zafra en la que el precio internacional disminuye. Por otra parte, la EBA ha establecido, sobre todo, una forma diferente de relacionamiento con los recolectores pues paga al contado y no utiliza el “tradicional” sistema del habilito, aunque esto no haya incidido en la disminución de las enormes brechas entre recolectores y comerciantes.

### Comentario final

En lo que se refiere a los efectos de la participación de las empresas en los precios del mercado, aparecen dos situaciones diferentes.

En el caso de mercados de *commodities*, altamente concentrados en las materias primas que se cotizan en bolsa, como es el caso del trigo y del arroz, las empresas con una participación pequeña en el mercado, como es el caso de EMAPA, no tienen incidencia probada en los precios al productor, aunque sí se nota la estabilización de los precios al consumidor.

45 Consulta continua en la ventana “Comercio exterior” del sitio del INE: <http://www.ine.gov.bo:8082/comex/Main>).

En el caso de mercados oligopólicos en los que los precios son definidos por unas cuantas grandes empresas (como en el caso de la leche y la castaña) y que la materia prima tiene limitaciones (sea por sus características propias o por la debilidad de la oferta), las empresas estatales que aumentan el precio pagado al productor obligan a las demás a alinearse, teniendo efectivamente una incidencia en los precios, aunque su participación en el mercado sea relativamente baja.

Esto da la pauta de que cualquier empresa que se proponga incidir en los precios de mercado, para favorecer a los productores y la soberanía alimentaria del país, debe considerar la estructura de este mercado y sus posibilidades reales de incidir en los precios.

Ahora bien, en términos de seguridad alimentaria y de abastecimiento de alimentos para la población, la incidencia de la subvención de precios al consumidor en los precios del mercado, también depende de la estructura de este mercado. Pero los beneficios son más claros si se considera que el alcance a la población puede ser significativo y estratégico (niñas y niños, madres gestantes, etc.). En este sentido, a través de las compras estatales, o de una red de sucursales especializadas, las empresas estatales están cumpliendo un papel importante para la seguridad alimentaria, aunque no quede clara su posible influencia sobre los precios al consumidor (como, por ejemplo en el caso de la estabilidad en el precio de la leche).

Los beneficios aproximados de las tres empresas, tanto para productores como para consumidores se sintetizan en el siguiente Cuadro N° 7:



**Cuadro Nº 7. Bolivia. Beneficios de las empresas EMAPA, LACTEOSBOL Y EBA a productores y consumidores (aproximado en Bs)**

	Beneficio productores		Beneficio consumidores		Beneficio total	
	Bs	% del total	Bs	% del total	Bs	% del total
<b>EMAPA Total</b>	25 360 709	61,1% del beneficio total de la empresa	36 315 071	58,9% del beneficio total de la empresa	61 675 780	100%
<b>Trigo</b>	19 800 648	78,1% del beneficio a los productores	26 284 091	72,4% del beneficio a los consumidores	46 084 739	74.7% de los beneficios totales corresponden al trigo
<b>Arroz</b>	5 560 061	21,9% del beneficio a los productores	10 030 978	27,6% del beneficio a los consumidores	15 591 039	25.3% de los beneficios totales corresponden al arroz
<b>LACTEOSBOL</b>	1 333 200	24,5% del beneficio total de la empresa	4 099 590	75,5% del beneficio total de la empresa	5 432 790	100%
<b>EBA</b>	5 770 052	N.D.	N.D.	N.D.	5 770 052	N.D.
<b>TOTAL</b>	<b>57 824 670</b>	<b>N.D.</b>	<b>76 729 730</b>	<b>N.D.</b>	<b>134 554 400</b>	<b>N.D.</b>

Fuentes: Ortiz, 2013; López, 2013; Quino, 2013; EBA, 2013 e INE<sup>46</sup>

## 5. Discusión sobre los resultados y los efectos de las empresas estatales

En este acápite se discuten los resultados mencionados anteriormente, a la luz de las misiones y los mandatos de las empresas estatales. En una evaluación, estas empresas no pueden ser consideradas como empresas privadas, pues al ser empresas estatales deben cumplir un papel de desarrollo social y económico. Por lo tanto, se busca realizar una evaluación objetiva, con base en la información de la que se dispone sobre el trabajo que desarrollan las empresas estatales.

### 5.1. Efectos positivos

Es importante señalar que todas las empresas estatales muestran efectos positivos en su intervención, aunque estos sean limitados en algunos casos.

46 Consulta continua en el sitio del INE, ventanas “Comercio exterior”: <http://www.ine.gob.bo:8082/comex/Main> y “Precios al consumidor: <http://www.ine.gob.bo/ipc/ipcprecios.aspx>.

Los principales efectos positivos están resumidos en el Cuadro N° 8:

**Cuadro N° 8. Bolivia. Principales efectos positivos de las empresas estatales EMAPA, LACTEOSBOL Y EBA**

	<b>EMAPA</b>	<b>LACTEOSBOL</b>	<b>EBA</b>
<b>Productores/ Recolectores SOBERANÍA ALIMENTARIA</b>	Créditos a tasa 0% Acceso a insumos	Llega a comunidades alejadas Precio más alto (influye en el mercado)	Llega a comunidades alejadas Pago al contado Precio más alto (influye en el mercado)
<b>Consumidores SEGURIDAD ALIMENTARIA</b>	Precios más baratos al consumidor en la red de sucursales EMAPA	Precios más bajos en DE y subsidio de lactancia Precio estable en el mercado (hipótesis)	Aumento del consumo de castaña en el mercado nacional (hipótesis)

Fuente: Elaboración propia. (DE= Desayuno Escolar)

Entonces, son varios los puntos que pueden destacarse en relación a los efectos positivos de la participación de las empresas estatales en el mercado.

Primero, los créditos de campaña a tasa cero permiten que los agricultores que no tienen acceso a otro tipo de crédito (por las condiciones que imponen los bancos o porque no tienen cómo pagar los intereses), o a insumos para sus cultivos, puedan cumplir con la siembra.

Otro punto importante que debe ser destacado es la subvención de precios al consumidor pues es una forma de mejorar la disponibilidad y el acceso a algunos alimentos básicos de la canasta familiar. Este es un medio de contrarrestar la inflación y el estancamiento de los salarios, aspectos de fuerte incidencia en la situación de gran parte de la población.

En algunos casos, las empresas pueden tener efectos directos o indirectos en la subida del precio pagado al productor. No solo la empresa paga más sino que su intervención en el sector obliga todas las empresas acopiadoras y transformadoras a alinear sus precios al de la empresa.

Por otra parte, otro elemento interesante a ser mencionado es que en algunos casos, las estrategias de acopio de las empresas han permitido la integración de comunidades que usualmente no eran consideradas por las empresas acopiadoras debido al aislamiento de las mismas y el bajo volumen acopiado.

Un aspecto fundamental es la forma de relacionamiento entre la empresa y los productores. Al ser herramientas de desarrollo económico, las empresas estatales deben quebrar los círculos viciosos de dependencia entre los actores de las cadenas productivas. Pagar al contado en regiones en las que predominan formas de “esclavitud por deuda”, es de vital importancia. No se puede pensar el desarrollo de un territorio y de su población sin acabar con estas formas de relacionamiento que perpetúan la desigualdad. En este sentido, la intervención de las empresas estatales puede ser muy significativa pues sienta un precedente de formas diferentes de relacionamiento y podría generar, a través de la competencia por la materia prima, cambios en el accionar de las otras empresas acopiadoras.

De este modo, las empresas presentan efectos interesantes tanto en términos de seguridad (acceso y disponibilidad de alimentos) como de soberanía alimentaria (aumento del precio pagado al productor local y establecimiento de relaciones menos desiguales).

## 5.2. Roles y objetivos

Ahora bien, en los tres casos y como hasta aquí se ha visto, la etapa de la cadena en la que se han concentrado las tres empresas es la del acopio (y la comercialización consiguiente). En todas las empresas existen también fases de transformación. De forma general, la etapa en la que menos intervienen las tres empresas es la producción que es, precisamente, en la que existe mayor demanda de intervención y apoyo del Estado en términos de asistencia técnica, articulación con mercados, acceso a créditos, etc.

De esta manera, la Misión de “promover y desarrollar la producción, contribuir a la producción e incentivar la producción con valor agregado” no se está cumpliendo.

En el caso de EMAPA, no se están generando procesos de innovación y de transferencia de tecnologías para el productor. Según Ortiz (2013), esto repercute en que los productores sigan cultivando bajo modelos de producción “inadecuados a su realidad, impuestos por el agronegocio, direccionándolos a una agricultura extensiva, depredadora del bosque y con clara ausencia de criterios de sostenibilidad”. El papel del Estado debería ir más allá del acopio y de la compra-venta de alimentos, y proporcionar un real apoyo técnico. Por otra parte, EMAPA vende insumos de una lis-

ta de proveedores determinados y tiende a replicar el trabajo de las casas comerciales de agroquímicos y semillas, las que imponen criterios más comerciales que técnicos en la producción. Algunos estudios asemejan el trabajo de EMAPA a la agricultura por contrato que aplican otras empresas acopiadoras (Ruesgas, 2013).

En el caso de LACTEOSBOL, tampoco se está dando asistencia técnica a los productores (es imposible hacerlo con un técnico para el total de productores). El relacionamiento con los productores no es diferente al de otras empresas acopiadoras y transformadoras de leche, aunque destaca el hecho de que la empresa acopie la materia prima de las propias comunidades.

En el caso de los productos lácteos en Bolivia y la capacidad ociosa de todas las plantas procesadoras de leche (incluidas las de LACTEOSBOL), parece que el eslabón débil de la cadena es la producción y no así el procesamiento. El principal problema es contar con aprovisionamiento constante, suficiente y de calidad. Por ello, la asistencia técnica en el sector es fundamental y es una gran debilidad en la intervención de LACTEOSBOL. Los controles de calidad son aún limitados (solo se mide la densidad de la leche) y no existe una planificación de la asistencia técnica para el aumento de la calidad de la leche, controles de calidad y desarrollo de diferentes productos transformados.

En lo que se refiere a EBA, ya se ha mencionado que su intervención se diferencia de la de otras empresas de la zona por su forma de relacionarse con los recolectores. Sin embargo, no interviene en otros aspectos de la recolección con un enfoque de mejora de la calidad de vida de los recolectores, solo se limita a acopiar la castaña. Por ello, a pesar de tener una imagen muy positiva a los ojos de los recolectores, 76% de estos la perciben como una empresa acopiadora y solo 10% la perciben como una empresa “diferente a las demás” (Quino, 2013).

Por otra parte, EBA tampoco está enfocando sus actividades en la agregación de valor (esto representa un porcentaje muy pequeño de la castaña acopiada). Según el decreto de creación de EBA, el procesamiento de la castaña se constituye en parte fundamental de la política pública de apoyo a municipios intermedios con potencial castaño, dirigido a la generación de productos con valor agregado y la creación de empleo para la población local. La concreción de este elemento sigue siendo débil.

### 5.3. Atención del sector meta: los pequeños productores

Un punto importante que debe ser analizado es el impacto de las empresas estatales en el desarrollo de los pequeños productores, pues este es el sector meta prioritario establecido en sus decretos de creación y sus misiones<sup>47</sup>.

Cada una de las empresas trabaja con pequeños productores (o recolectores) y es necesario identificar y analizar los efectos que tiene la intervención de las empresas estatales sobre las iniciativas de pequeños productores, más allá de la relación comercial (de compra de materia prima). Además, las empresas estatales trabajan con pequeños porcentajes de productores por lo que cabe preguntarse cuáles son las relaciones de la empresa con el resto de productores y organizaciones campesinas.

En el caso de EMAPA, al concentrar sus actividades en el Oriente del país, está trabajando con productores más bien medianos como lo muestra el Cuadro N° 9.

**Cuadro N° 9. Bolivia. Superficie promedio por productor de trigo y arroz (nacional y EMAPA)**

	Superficie de productores que trabajan con EMAPA (ha)	Superficie promedio cultivada por productor en el país (ha)
Trigo	12.1	2.4
Arroz	15.9	4.1

Fuente: Elaboración propia

La intervención de EMAPA ha permitido un mejor pago al 3% de los productores y la subvención de algunos alimentos básicos. Ahora bien, ¿qué sucede con el 97% restante de los productores? Ortiz (2013) advierte que la subvención al consumidor está teniendo efectos perversos en el precio de mercado pagado a

47 Los textos completos de los decretos supremos de fundación de las empresas estatales se encuentran en el Anexo N° 1; sin embargo algunas de sus determinaciones referidas a los productores y la producción son: “otorgar beneficios justos a los productores”, “facilita[r] las condiciones adecuadas a los productores agrícolas para la producción de alimentos”, “prestación de servicios para el sistema de producción, prestar asistencia técnica, alquiler de maquinaria, almacenamiento y otros relacionados con la producción agropecuaria”, “desarrolla[r] la capacidad de procesamiento (...) en las comunidades”, “desarrollo y fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles”. Y de las misiones de las empresas destacamos: “Promover y desarrollar la producción nacional mediante el impulso a las organizaciones productivas”.

los productores que no trabajan con EMAPA. Sin embargo, el precio del arroz ha caído en las últimas gestiones y esta caída no tiene relación con los precios internacionales del arroz (ver Gráfico N° 2).

En el caso de LACTEOSBOL, si bien ha tenido un efecto positivo en el fomento de la asociatividad de los productores en zonas en las que otras empresas no acopiaban leche, a la vez se ha convertido en una competencia desleal de las pequeñas empresas campesinas de transformación y las Organizaciones Económicas Campesinas, OECA, en lo que se refiere al acceso al mercado de Desayuno Escolar (Thellaeche, 2013 y Valdivia, 2012).

El Desayuno Escolar es un mercado muy interesante para los pequeños productores organizados y para los emprendimientos campesinos, pues aporta seguridad y estabilidad y les permite vender productos con valor agregado, mejorando los ingresos de las familias. Thellaeche (2013) señala que por su capacidad de abastecimiento, los programas de Desayuno Escolar de municipios pequeños y medianos son los más interesantes para las OECA y las empresas campesinas.

Por su carácter de empresa estatal, LACTEOSBOL puede adjudicarse directamente algunas compras públicas (como el Desayuno Escolar) de algunos municipios sin pasar por el proceso de licitación<sup>48</sup>. Bajo estas condiciones, las OECA y las empresas campesinas familiares no tienen oportunidad de competir para adjudicarse el Desayuno Escolar. LACTEOSBOL entrega sus productos para el Desayuno Escolar en municipios como Challapata o Achacachi, en los que podría y debería hacerse un esfuerzo para fortalecer la producción campesina de derivados lácteos, lo que significaría un apoyo importante en el tema de calidad e inocuidad. Solamente 3% de los ofertantes del Desayuno Escolar a nivel nacional son las OECA y las Organizaciones de Productores Ecológicos, OPE (Elías, *et al.*, 2013).

En este caso también, y viendo desde la perspectiva de apoyo a las organizaciones campesinas, parece que LACTEOSBOL no está teniendo mejores impactos que los de las grandes empresas acopiadoras de leche.

En su caso, EBA trabajaba, hasta la gestión 2009-2010, con cuatro empresas para procesar la castaña. De estas cuatro, solo una era campesina, la Cooperativa

---

48 Decreto Supremo 181. Artículo 72 II: "Las entidades públicas podrán efectuar la Contratación Directa de Bienes y Servicios provistos por Empresas Públicas, Empresas Públicas Nacionales Estratégicas o Empresas con Participación Estatal Mayoritaria, siempre y cuando: a) Su misión institucional determine la capacidad de ofertar bienes y servicios; b) Dispongan de capacidad suficiente para cumplir con las condiciones establecidas por la entidad convocante; c) Los precios de su propuesta económica fueran iguales o menores a los precios del mercado; d) Los bienes o servicios ofertados cuenten con la calidad requerida".

Agrícola Integral “Campesino”, CAIC, por la necesidad de exportar castaña orgánica (que no podía ser ofrecida por las otras empresas beneficiadoras). Sobre este punto se puede cuestionar esta estrategia ya que, como empresa estatal con objetivos de desarrollo territorial, EBA debió priorizar el trabajo con empresas campesinas, las OECA o las OPE.

Además, no solo la EBA no priorizó el trabajo con organizaciones campesinas para el beneficiado de la castaña, sino que condujo a la quiebra de la única organización campesina con la que trabajaba, la CAIC. La CAIC no pudo entregar la cantidad de castaña acordada en su contrato con EBA, debido al aumento del precio de la caja de castaña, lo que redujo sus posibilidades de acopio. Sin embargo, cabe señalar que la forma de trabajo de la CAIC no difería de la de empresas privadas (sistema de habilito), lo que incentivó a los recolectores a entregar su castaña directamente a EBA. En este caso, como en el de LACTEOSBOL, se puede considerar que la intervención de la empresa estatal en el mercado es una competencia fuerte e incluso desleal con las pequeñas empresas y organizaciones campesinas pues, en el caso de la castaña, solo las empresas acopiadoras más grandes han podido hacer frente a la subida drástica del precio de este producto.

Con lo expuesto se puede concluir que, primero, las empresas estatales han logrado mejoras en el pago a los productores con los que trabajan, al margen de tener o no control sobre los precios del mercado. Sin embargo, la intervención de las empresas estatales está teniendo algunos efectos que limitan el desarrollo de emprendimientos campesinos y de las actividades económicas de las organizaciones de productores, debido a la competencia desleal con las mismas, sea por el acceso a mercados específicos o por el acopio de materia prima. Las empresas estatales se han articulado muy bien con empresas de insumos y de beneficiado, dinamizando el mercado, pero sin fortalecer las capacidades de los pequeños productores.

## 6. Gestión y sostenibilidad de las empresas estatales

Hay necesidad de sostenibilidad financiera en las empresas estatales para garantizar su funcionamiento y con ello sus impactos. Se considera que el fracaso de muchas de las empresas públicas que operaron en el pasado se debió a la falta de visión empresarial y a su insostenibilidad financiera (muchas veces relacionada con la ineficiencia en la gestión de recursos). Se espera por lo tanto, en el esquema de desarrollo de las empresas estatales del Nuevo Modelo Económico,

no repetir errores del pasado y garantizar su funcionamiento sin la necesidad constante de inyección de fondos estatales.

De acuerdo al esquema de desarrollo de las empresas estatales del MDPyEP, las tres empresas consideradas se encuentran en una etapa de producción, es decir que generan utilidades que son reinvertidas, potenciando su crecimiento.

Este es un punto clave que debe ser analizado pues ninguna iniciativa que no sea financieramente sostenible puede ser viable a largo plazo. Por otra parte, al tratarse de fondos del Estado, la transparencia sobre los flujos financieros y el desempeño económico de estas empresas es fundamental.

El Cuadro N° 10 y el Gráfico N° 7 comparan los resultados globales de las tres empresas en las gestiones que llevan operando.

**Cuadro N° 10. Bolivia. Resultado global de las empresas  
EMAPA, LACTEOSBOL EBA 2008-2013 (en millones de Bs)**

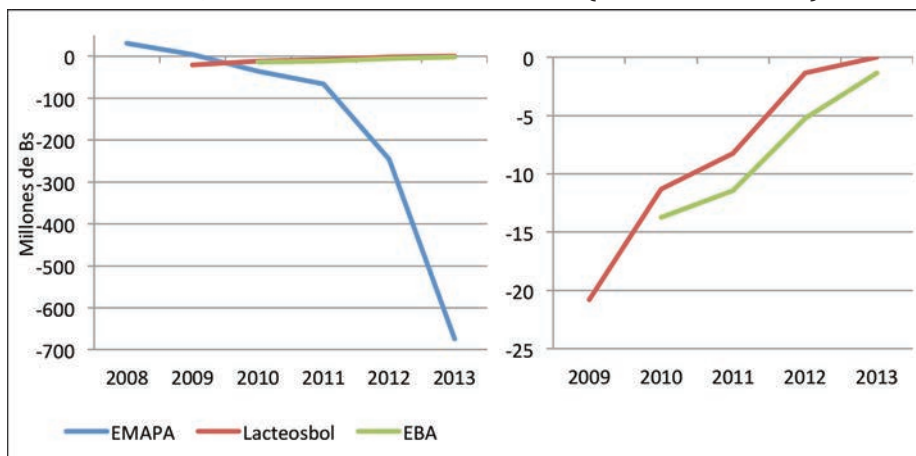
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>EMAPA</b>	30 993	3 611	-36 267	-66 674	-246 096	-674 202
<b>LACTEOSBOL</b>		-20 788	-11 329	-8 272	-1 356	0 000
<b>EBA</b>			-13 736	-11 461	-5 241	-1 370

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIGMA<sup>49</sup>

49 Consulta continua sobre flujos financieros en distintas gestiones de LACTEOSBOL (código 574) y EMAPA (código 572), en el sitio de SIGMA. Por ejemplo para el caso de LACTEOSBOL, gestión 2013: [http://www.sigma.gob.bo/pgn/pgn2013/ppto2013/r\\_fpr\\_in\\_flufin574.pdf](http://www.sigma.gob.bo/pgn/pgn2013/ppto2013/r_fpr_in_flufin574.pdf) (acceso 30/1/14).



**Gráfico N° 7. Bolivia. Resultado global de las empresas EMAPA, LACTEOSBOL EBA 2008-2013 (en millones de Bs)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIGMA

Como se puede ver, según los datos del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa, SIGMA<sup>50</sup>, hasta la gestión 2013 ninguna de las empresas está generando utilidades, por lo que se situarían más bien en una fase de implementación y no así de producción.

Ahora bien, existen notables diferencias en los casos de EBA y LACTEOSBOL, por un lado, y el caso de EMAPA, por el otro. Tanto EBA como LACTEOSBOL muestran una tendencia creciente del resultado global, que se aproxima a cero. Por lo tanto, si la tendencia no se modifica, las empresas empezarán a generar utilidades en las próximas gestiones, aunque sean modestas y aumenten lentamente. Sin embargo, el caso de EMAPA llama la atención pues la empresa empezó en la gestión 2008 con casi 31 millones de Bs de utilidades lo que ha ido disminuyendo significativamente cada año, principalmente desde el 2011, sobrepasando los 650 millones de Bs de déficit hasta septiembre de la gestión 2013.

Una empresa estatal, que debe cumplir objetivos de política pública, no puede compararse en términos financieros a una empresa privada. Pero el hecho de que las empresas públicas estratégicas demoren más en alcanzar la rentabilidad

50 El SIGMA, fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 25875 de fecha 18 de agosto de 2000, para su implantación obligatoria en todas las entidades del sector público, previstas en el Artículo 3 de la Ley N°1178, en forma de prueba de septiembre a diciembre del 2000 y oficialmente a partir del 2 de enero del 2001 hasta la fecha (al respecto, ver: [www.sigma.com.bo](http://www.sigma.com.bo)).

financiera se debe a que se trata de proyectos de mediano plazo (proyectos de cinco años según el diseño y la planificación del SEDEM).

La particularidad de EMAPA se debe a los distintos roles que cumple: promover la producción, subvencionar al productor, proveer y subvencionar a los consumidores. Tal vez por ello no se han contabilizado los múltiples beneficios (sociales) de la empresa pero lo que sí se ha notado es que éstos tienen una tendencia clara de beneficiar con mayor énfasis al consumidor y no así a los productores, siendo esta la principal Misión de la empresa.

La cuestión de la sostenibilidad financiera permite también plantear interrogantes sobre cuáles serían los impactos que tendrían las empresas, en los diferentes sectores en los que intervienen, si dejaran de funcionar por una u otra razón; es decir, medir la sostenibilidad de los cambios propiciados por la participación de las empresas estatales en el mercado. Este punto puede aplicarse principalmente a la cuestión de los precios, es decir si estos volverían a sus niveles anteriores de la intervención de las empresas estatales. De igual manera, si las innovaciones en el relacionamiento con los actores de la cadena (compra al contado, créditos a tasa cero, inclusión de comunidades aisladas, etc.) podrían replicarse, difundirse y perdurar.

Es importante discutir el rol del Estado en el mercado de alimentos, pues el accionar de las empresas estatales debería enmarcarse en un panorama más amplio de influencia sobre los diferentes actores de las cadenas y los circuitos de los alimentos. Todo ello para fomentar el desarrollo territorial sostenible y la seguridad con soberanía alimentaria, aún después, o al margen de su intervención directa.

## **7. Conclusiones sobre el papel del Estado en el mercado**

- **La intervención de las empresas estatales en el mercado agroalimentario**

Los resultados aquí presentados muestran que los efectos positivos se refieren sobre todo al aumento en los ingresos de los productores con quienes se relacionan estas empresas. Esto ha sido posible gracias al aumento de los precios pagados por los productos agrícolas, las modalidades de pago y el acceso a crédito e insumos.

Sin embargo, en lo que se refiere al desarrollo de la producción y la generación de valor agregado, la labor de las empresas estatales sigue siendo débil y no

se diferencia de otras empresas privadas que acopian y comercializan alimentos. Por lo tanto, en lo que se refiere a apoyo técnico a la producción estas empresas no están cumpliendo plenamente con su Misión. La relación con los productores sigue siendo preponderantemente comercial<sup>51</sup>.

Por otra parte, en las visiones de las empresas también se explicita que deben ser promotoras de políticas de sostenibilidad ambiental. Sobre este punto, casi nada se ha hecho.

Lo que sí es una amenaza latente es que las partes del mercado que están ocupando las empresas estatales son las de las pequeñas empresas y las OECA. Al trabajar con grandes sumas de patrimonio inicial, que les permite subvencionar los precios pagados al productor, las empresas estatales compiten sobre todo con los emprendimientos más vulnerables, aquellos que no tienen grandes capacidades de acopio. Por otra parte, las empresas estatales también están participando de mercados (como el Desayuno Escolar, el subsidio de lactancia, etc.) en los que debería privilegiarse —desde el Estado y las políticas públicas— la participación de OECA, las OPE y pequeñas empresas familiares campesinas.

Por todos estos aspectos, se puede concluir que las empresas estatales están cumpliendo un papel importante en el mercado, con impactos positivos en la seguridad alimentaria del país al ofertar productos subvencionados al consumidor. También por articular a las empresas estratégicas del sector agroalimentario con otras herramientas de política pública como las compras estatales y los subsidios. Sin embargo, no están actuando en una línea de soberanía alimentaria y soberanía productiva pues no brindan suficiente apoyo a la producción, tampoco fortalecen a los actores claves, como las OECA, en una perspectiva de desarrollo territorial.

### • Principales elementos de reflexión que surgen de los estudios de caso

De estos estudios de caso emergen algunos puntos interesantes para enriquecer la discusión sobre las políticas públicas y el papel del Estado en la comercialización de alimentos:

- La necesidad de trabajar con sistemas de pago apropiados y eficientes, que resuelvan las necesidades de liquidez de los productores y así evitar su ingreso o permanencia en círculos viciosos de endeudamiento.

---

51 En el caso de EMAPA se puede decir, incluso, que se inscribe en un modelo de agricultura por contrato (Ruesgas, 2013).

- La importancia de facilitar el acceso a insumos y servicios (de transporte, por ejemplo) a los cuales los productores no tendrían acceso de otra manera.
  - Las posibilidades de articulación con otros instrumentos de política pública como las compras estatales, los subsidios, etc.
  - Las posibilidades de integración de comunidades y productores aislados que no son proveedores potenciales de empresas privadas.
- 
- **Reflexiones sobre el papel del Estado en la comercialización de alimentos y recomendaciones de políticas públicas**

La intervención del Estado en la economía es una de las políticas más claras del Gobierno de Evo Morales y del “Proceso de cambio”, en contraposición a las políticas de libre mercado que rigieron en el país desde 1984.

Los resultados de estos estudios generan una serie de reflexiones sobre el papel de agente de desarrollo que está cumpliendo el Estado a través de las empresas estatales en sectores agroalimentarios tan diversos como los granos, los derivados lácteos y la castaña.

De forma general, se ha visto que las empresas estatales están cumpliendo papeles casi exclusivamente de comercialización, es decir que acopian (en alguna medida transforman) y comercializan los alimentos, sea en el mercado interno o en el mercado externo. Pero, las empresas estatales no cumplen a cabalidad la asistencia técnica y el apoyo a la producción. ¿Cómo se podría profundizar el rol de las empresas de aumentar la producción y apoyar a los pequeños productores?

En los casos estudiados, la intervención del Estado aún se percibe de la manera clásica, es decir con un peso importante de paternalismo estatal (principalmente para la seguridad alimentaria), dejando de lado los aspectos de rentabilidad y sostenibilidad de las empresas. Si las empresas no son sostenibles, ¿cómo queda el mercado cuando se van?, ¿cómo quedan los productores?

Por otra parte, no queda clara la delimitación de los roles y funciones de cada uno de los actores de la cadena de producción. Es decir, ¿hasta dónde se busca que las empresas estatales intervengan y cómo deberían ser un apoyo y un socio estratégico, potenciador y fortalecedor de las asociaciones de productores? Por otro lado, ¿se han disminuido las inequidades en la transformación y en la comercialización?

Entonces, la pertinencia de la forma de intervención del Estado y de generar políticas públicas para estos sectores, es un tema que por lo visto aún no tiene res-

puesta, a pesar de haber conseguido, entre otros, efectos positivos en el aumento de los ingresos de los productores con los que trabajan.

La intervención del Estado a través de las empresas estatales puede distorsionar el mercado de forma positiva (aumento del precio pagado al productor) o negativa (especulación propiciada por la subvención al consumo). Es claro que debe existir una regulación de los precios del mercado y que se debe mejorar la distribución del valor final de los alimentos entre los diferentes actores de la cadena. Pero esto debe hacerse en coordinación con los diferentes actores y sobre todo con los campesinos y sus organizaciones que son fundamentales para el desarrollo territorial equitativo y para la garantía de la seguridad con soberanía alimentaria.

Las empresas estatales pueden significar una competencia imbatible para pequeños emprendimientos familiares campesinos o para las OECA y las OPE. En este sentido, se deben repensar sus modos de funcionamiento y deberían, tal vez, delimitarse sus áreas de intervención para más bien ceder ciertos espacios, de manera privilegiada, a las diferentes formas de la economía campesina e indígena y apoyar su participación en las distintas etapas del proceso productivo.

Por otra parte, si bien en el caso de EBA el Estado ha introducido nuevas formas de relacionamiento con los recolectores, el hecho de que perduren prácticas como la del habilito evidencia un vacío de políticas públicas que regulen las relaciones entre actores de la cadena de la castaña, y esto puede extrapolarse a diferentes rubros en los que predominan relaciones desiguales.

En el marco de la economía plural, otras opciones se abren para el sector agroalimentario. Se podría pensar en empresas con otros roles, que ayuden a trabajar conjuntamente el Estado, el sector privado y cooperativo comunitario en el mercado de áreas como el transporte, infraestructura, servicios de apoyo a la producción entre otros.

## Bibliografía

### Documentos citados

- Albarracín, Jorge. 2013. “Desarrollo agropecuario en Bolivia: Análisis de la construcción de la ruta de desarrollo sectorial, estrategias y planes de desarrollo 1942-2012”. Tesis de doctorado. La Paz: CIDES-UMSA.
- Antelo, Eduardo. *La capitalización en Bolivia*. 1994 [En línea] [http://www.udape.gob.bo/portales\\_html/analisiseconomico/analisis/vol11/art03.pdf](http://www.udape.gob.bo/portales_html/analisiseconomico/analisis/vol11/art03.pdf) (acceso 10/1/14).
- Argentina. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. 2013. “Series históricas de precios”. [En línea] [http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/agricultura/precios\\_fob\\_-\\_exportaciones/02-series%20hist%C3%B3ricas/\\_archivo/000003-Precios%20FOB%20por%20mes.open.php?imp=1](http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/agricultura/precios_fob_-_exportaciones/02-series%20hist%C3%B3ricas/_archivo/000003-Precios%20FOB%20por%20mes.open.php?imp=1) (acceso 30/1/14).
- Arias Durán I. 2011. “El estado de las empresas del Estado”. En: *Coloquios económicos*, 23. La Paz: Fundación Milenio.
- Bolivia. EBA, Empresa Boliviana de Almendra. 2013. “Informe solicitado a la Empresa Boliviana de Almendras”. Entregado en octubre de 2013. La Paz.
- Bolivia. EMAPA, Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos. 2012. *Informe de gestión al 31 de diciembre de 2012*.
- Bolivia. EMAPA, Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos. 2008. *Plan Quinquenal*. La Paz.
- Bolivia. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, MEFP y Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, MDPyEP. 2012. *Las empresas estatales en el Nuevo Modelo Económico de Bolivia*. [En línea] [http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com\\_contenido&ver=contenido&id=2281&id\\_item=655&seccion=269&categoria=1545](http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=contenido&id=2281&id_item=655&seccion=269&categoria=1545) (acceso 10/1/14).
- Bolivia. Pro-Leche. 2012. *Diagnóstico del sector lechero: documento borrador*. La Paz.
- Bolivia. SEDEM, Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas. 2011. *Empresas en positivo para un país productivo*. La Paz. [En línea] [http://www.sedem.gob.bo/index.php?option=com\\_content&view=article&id=75:separata&catid=3:newsflash](http://www.sedem.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=75:separata&catid=3:newsflash) (acceso 10/1/14)
- CAO, Cámara Agropecuaria del Oriente. 2010. *Evaluación del Desempeño del Sector Agropecuario en Santa Cruz en el año 2010*. Santa Cruz.

- CEP. 2009. *Aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia: Aportes conceptuales y metodológicos de la Cooperación Técnica Alemana – GTZ*. La Paz
- Childs, Nathan. 2013. “Rice Outlook”. RCS-13i. Washington, D.C.: United States Department of Agriculture, USDA. Economic Research Service.
- Cossío M. F. 2001. *Los impactos sociales de la capitalización en Bolivia*. [En línea] <http://www.iisec.ucb.edu.bo/papers/2001-2005/iisec-dt-2002-04.pdf> (acceso 10/1/14).
- Elías B. *et al.* 2013. *Las compras agroalimentarias del Estado ¿Una oportunidad para los pequeños productores?* La Paz: AVSF.
- FEDEAGRO, Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios. 2013. “Precios Internacionales de Productos Agrícolas. (US/Tonelada). Producto: Trigo”. [En línea] <http://www.fedeagro.org/preciointer/precioes.asp> (acceso 30/1/14).
- Herbas, R. *El Estado de situación del trigo en Bolivia. 2008. La Paz: Centro de Investigación y Promoción al Campesinado, CIPCA*. [En línea] [http://cipca.org.bo/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=65&Itemid=184](http://cipca.org.bo/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=65&Itemid=184) (acceso 10/1/14).
- INE (Bolivia). 2013. *Anuario estadístico 2012*. La Paz
- López, A. 2013. *Lacteosbol en las dinámicas de comercialización local de lácteos: énfasis en el caso Lacteosbol Achacachi*. La Paz: AVSF.
- Muriel, Beatriz y Jemio Luis Carlos. *Mercado Laboral y Reformas en Bolivia. 2008. La Paz: Universidad Católica Boliviana. Maestrías para el Desarrollo (MpD)* [En línea] <http://www.inesad.edu.bo/bcde2009/D2%20Muriel%20Jemio.pdf> (acceso 29/1/14).
- Ortiz, A.I. 2013. *El rol de EMAPA en la producción y provisión de alimentos en Bolivia: estudio de los casos del trigo y del arroz*. Santa Cruz: AVSF.
- Pacheco, Mario Napoleón. 2004. Los impactos de la capitalización: evaluación a medio término. [En línea] <http://www.scribd.com/doc/66957136/Trabajo-Pacheco-Impactos-Capitalizacion> (acceso 10/1/14).
- Quino, E. 2013. *La Empresa Boliviana de Almendra y Derivados (EBA) en la dinámica del sector castañero de la Amazonía boliviana*. La Paz: AVSF.
- Ruesgas G. 2013. *El Estado y su apoyo al fortalecimiento productivo y de las dinámicas de transformación y comercialización de las organizaciones productivas campesinas: EMAPA y su relación con los pequeños productores de trigo de Cochabamba y Tarija*. Tesis de Maestría. La Paz: CIDES-UMSA/AVSF.

- Stiglitz, Joseph. 2012. *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.
- Thellaeche, J. 2013. “La alimentación complementaria escolar: ¿Alternativa de mercado para las asociaciones productivas? Perspectivas de actores involucrados”. Tesis de maestría. La Paz: CIDES-UMSA/AVSF.
- Valdivia y Asociados. 2012. “Estudio de revisión y análisis de las políticas estatales de compras públicas vinculadas a la provisión de productos agroalimentarios: Puntos críticos y potencialidades para la inserción de los pequeños productores en Bolivia. Sistematización de la consultoría”. La Paz.
- Wanderley, F. 2011. “Pluralismo económico, mercado y Estado”. Documento elaborado en ocasión de la Mesa de Diálogo sobre Descolonización auspiciado por la Vicepresidencia del Estado Plurinacional y la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM).

### Otros documentos consultados

- Bolivia. EMAPA, Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos. 2009. *Plan Estratégico Institucional*. [En línea] <http://www.emapa.gob.bo/files/PEI200904091.pdf>(acceso 10/1/14)
- Bolivia. *Nueva Constitución Política del Estado*. 2008.
- Bolivia. *Plan Nacional de desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien (2006-2011)*.
- Bolivia. *Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno*. 2008 *Indexmundi*. [En línea]<http://www.indexmundi.com> (acceso 10/1/14).
- Wanderley, F.2005. “La construcción de la ciudadanía económica: el desafío del nuevo modelo de desarrollo”. En: *T’inkazos*, VIII, 18. La Paz: PIEB.
- Urioste, M. 1988. *Segunda Reforma Agraria: Campesinos, tierra y educación popular*. Talleres N° 1. La Paz: CEDLA.

### Hemerografía

- “Bolivia se reafirma como el principal proveedor mundial de castaña de calidad”. En: *Cambio*. La Paz, 21 de febrero de 2012. [En línea] <http://www.cambio.bo/noticia.php?fecha=20120221&idn=64965> (acceso 10/1/14).
- “*Lacteosbol apunta a incrementar consumo de leche a bajo precio*”. En: *FM Bolivia*. La Paz, 26 de noviembre de 2009. [En línea] [www.fmbolivia.com.bo/noticia19760-Lacteosbol-apunta-a-incrementar-consumo-de-leche-a-bajo-precio.html](http://www.fmbolivia.com.bo/noticia19760-Lacteosbol-apunta-a-incrementar-consumo-de-leche-a-bajo-precio.html) (acceso 10/1/14).



- “En el valle bajo también darán desayuno escolar”. En: *Los Tiempos*. Cochabamba, 3 de febrero de 2013. [En línea] [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20130203/en-el-valle-bajo-tambien-daran-desayuno-escolar\\_200987\\_429089.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20130203/en-el-valle-bajo-tambien-daran-desayuno-escolar_200987_429089.html)(acceso 10/1/14).
- “EBA proyecta exportaciones de almendra por 60 millones”.En: *Noticias de Economía Bolivia* La Paz, 26 de julio de 2010. [En línea] <http://economyayfinanzasbolivia.blogspot.com/2010/07/eba-exportara-mas-de-26-millones-de.html> (acceso 10/1/14).
- “Bolivia incrementó consumo interno de castaña”. En: *Noticias municipio Riberalta*. Riberalta, 6 de junio de 2012. [En línea] <http://www.bolivia-riberalta.com/blog.php/?p=10206> (acceso 10/1/14).
- “La castaña es la fortaleza de Pando, compite con la madera en la actividad exportadora”. En: *Sol de Pando*. Cobija, 22 de septiembre de 2012. [En línea] <http://www.soldepando.com/la-castana-es-la-fortaleza-de-pando-compite-con-la-madera-en-la-actividad-exportadora/> (acceso 10/1/14).

# EL ROL DE EMAPA EN LA PRODUCCIÓN Y PROVISIÓN DE ALIMENTOS EN BOLIVIA: ESTUDIO DE LOS CASOS DEL TRIGO Y DEL ARROZ

---

ANA ISABEL ORTÍZ<sup>52</sup>  
COLABORACIÓN DE GABRIELA RUESGAS<sup>53</sup>

## Introducción

Durante los últimos años, la escasez y alza de precios de los alimentos, se convirtieron en temas cotidianos para la sociedad boliviana, la que, año tras año se ve afectada en su economía por el mayor destino de sus ingresos a la compra de alimentos. Ante esta problemática, las políticas del Gobierno central, se esfuerzan por conseguir seguridad alimentaria con soberanía, es decir, que no falten alimentos para el consumo diario de la población y que estos provengan de la producción interna. La Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos, EMAPA<sup>54</sup>, surge como un actor central para este cometido, ya que tiene como estrategia principal el fomento al incremento de la producción y la intervención en el mercado nacional para regular la provisión y los precios de determinados productos alimenticios.

En línea con estos objetivos, EMAPA incorpora una política de intervención agresiva en los eslabones de producción, acopio y comercialización. Más aún, como elemento novedoso y trascendental, la empresa prioriza en su trabajo a productores pequeños y medianos, quienes tienen una participación masiva en la

---

52 Ana Isabel Ortíz. Docente-investigadora en desarrollo rural. E-mail: isable68@hotmail.com

53 Gabriela Ruesgas. Economista. Tesista de la Maestría en Planificación y Economía Política del Desarrollo CIDES-UMSA y AVSF. E-mail: gabriela.ruesgas@cides.edu.bo

54 La Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos fue creada mediante Decreto Supremo N° 29230 del 15 de agosto de 2007. <http://www.emapa.gob.bo/>

producción de alimentos pero con resultados poco alentadores en términos de la cantidad producida.

En este contexto, el arroz y el trigo cobran notoriedad, ya que son rubros afectados por la crisis alimentaria de la última década y son vitales en la alimentación de los bolivianos. Por eso la empresa pone mayor interés al trabajo con estos cereales, mismos que fueron descuidados hasta hace una década, por la imposición del fomento a rubros con mercado internacional. EMAPA tiene una trayectoria de más de cinco años de intervención por lo que llama la atención conocer cuáles son los logros alcanzados en esta importante labor. ¿Será que la empresa alcanzó sus objetivos?, esta es la interrogante principal que motiva este artículo. De esta manera, para el análisis se considera la intervención de EMAPA en los rubros de trigo y arroz por la importancia que tienen estos cereales en la seguridad alimentaria y la economía campesina de Tierras bajas<sup>55</sup> y altas del país.

El trabajo se basa en análisis de información secundaria y el documento se estructura en tres partes; la primera, a manera de contexto, describe la situación y tendencias en la producción y distribución de estos rubros en Bolivia; la segunda detalla la forma de intervención de EMAPA en su labor de apoyo a la seguridad alimentaria con soberanía, su estructura y estrategias de trabajo así como la Visión y objetivos de su creación. Con toda esta información, en la tercera parte se analiza el avance de EMAPA en cada cultivo, durante estos últimos cinco años desde su creación en 2007. Para ello se consideran los indicadores de la empresa para cada eslabón de intervención. Finalmente se exponen algunas reflexiones con la esperanza de coadyuvar a mejorar esta política tan importante para el desarrollo del pequeño productor.

## 1. El trigo y el arroz en Bolivia

El trigo y el arroz constituyen la base fundamental de la seguridad alimentaria de Bolivia, el arroz está presente en la dieta de más del 90% de la población boliviana, con un consumo *per cápita* aproximado de 36 kilos por persona (Ortiz y Solíz, 2007); en el caso del trigo, el consumo *per cápita* bordea los 68 kilos (AEMP, 2012). Además, la población boliviana destina el 10% del total de sus ingresos para la compra de alimentos, principalmente a la adquisición de pan y otros productos de panadería (Ormachea, 2009). Ambos alimentos tienen la

---

55 Se denominan “Tierras bajas” a las zonas agroecológicas de la llanura tropical amazónica de Bolivia y “Tierras altas” al territorio andino que comprende la zona de valles y Altiplano.

particularidad de ser una fuente barata de energía y presentarse en diversidad de productos para el consumo humano.

### **1.1. Características y tendencias de la producción de arroz y trigo en Bolivia**

La producción de arroz y trigo se caracteriza por su distribución geográfica a nivel nacional; el arroz se produce en las zonas bajas del país, se lo cultiva en siete departamentos de Bolivia<sup>56</sup>. El trigo, en cambio, está presente con exclusividad en todas las zonas de valle y en el departamento de Santa Cruz. Este último se cultiva en los valles mesotérmicos y zonas bajas (ver zonas principales de producción de arroz y trigo en Bolivia en los Anexos 7 y 8 de este volumen).

Ambos cultivos involucran en su producción a más de 115 mil familias de agricultores (más de 45 mil productores en el arroz y 70 mil en el trigo), las que desarrollan diversos sistemas de trabajo determinados por el piso ecológico, el acceso a tecnología, y la lógica y sistemas “propios”<sup>57</sup> de producción agrícola, entre otros factores. En el cultivo de trigo, las características productivas que predominan en la zona de valles<sup>58</sup> son los sistemas intensivos, rústicos, poco tecnificados y desarrollados, en su totalidad, por pequeños productores; mientras que en tierras bajas de Santa Cruz, se encuentran sistemas extensivos comerciales, con mayor incorporación de tecnología y heterogeneidad de productores: pequeños, medianos y empresariales (Ortiz y Valdivia, 2013). En el caso del arroz, la situación es bastante similar.

La producción de arroz y trigo es vital para la agricultura a pequeña escala, ya que más del 95% de los productores son pequeños; pese a ello, en términos cuantitativos, son los medianos y grandes productores quienes producen más del 70% de la producción nacional debido a las ventajas competitivas que tienen de acceso a tierra, tecnología, capital y mercados, entre otros (Ortiz y Solíz, 2007). Esta situación incide en que la superficie cultivada de ambos cereales no represente más del 12% de la superficie total que se cultiva en Bolivia<sup>59</sup>. Como se puede observar en los Gráficos N° 1 y N° 2, el comportamiento de la producción en

---

56 Se cultiva arroz en Santa Cruz, Beni, La Paz, Cochabamba, Pando, Chuquisaca y Tarija.

57 Se refiere a que el sistema de trabajo está bastante influido por las tradiciones y costumbres de los productores.

58 La situación es similar en los valles mesotérmicos de Santa Cruz.

59 Para el año 2011, según datos del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, MDRyT, la superficie cultivada de Bolivia ascendía a 2 841 820 millones de hectáreas, de los cuales los cultivos de soya representaban el 35%.

la última década fue más favorable para el trigo que para el arroz. La producción de trigo pasó de 138 mil toneladas en 2006 a 237 mil en 2012. Ello se traduce en una tasa de crecimiento de 7%, coadyuvado por el incremento de rendimiento y superficie cultivada. En el caso del arroz la situación es inversa ya que hay una contracción en el crecimiento del 8%, debido a las pérdidas de rendimiento y reducción de la superficie cultivada. El año más crítico es el 2013, en el que la producción no supera las 360 mil toneladas.

Otro dato interesante es que la producción de arroz, pese a la inestabilidad climática de esta última década, duplica a la producción de trigo a pesar de que la cantidad de tierra ocupada por ambos cultivos es similar. Esta situación se debe, principalmente, a que los rendimientos de trigo no llegan a las dos toneladas por hectárea, en cambio, los del arroz superan este valor.

Este panorama muestra que el Oriente tiene mayor potencial productivo para la producción de arroz que para el trigo, sin embargo el apoyo del sector privado y estatal a este rubro aún no consigue avances muy alentadores<sup>60</sup>. Hay que recordar que el departamento de Santa Cruz lidera la producción de trigo y arroz; en ambos rubros concentra más del 75% de la producción, debido a que en este departamento se ubican los medianos y grandes productores, quienes pueden obtener mejores rendimientos y cultivar más de 50 hectáreas (Ortiz y Valdivia, 2013). La situación de los pequeños productores del país es diferente, ellos trabajan menos de 10 hectáreas de cultivo y tienen rendimientos por debajo de una tonelada en el caso del trigo, y de dos toneladas en el arroz.

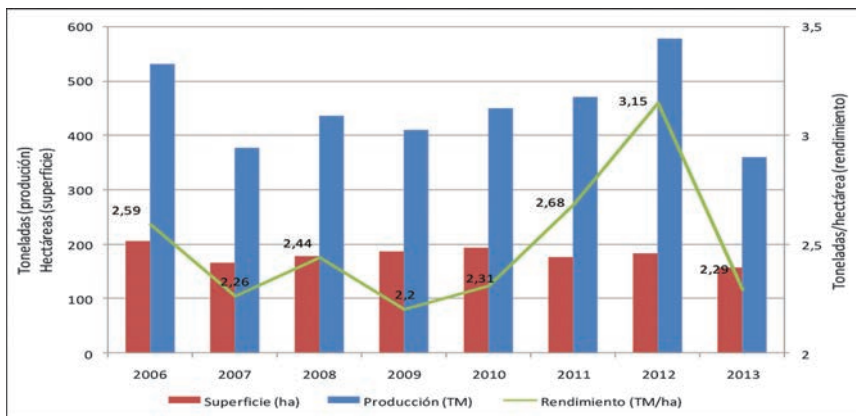
Por último, es incierta la posibilidad de un incremento sostenido en los niveles de producción de ambos cultivos para los siguientes años. Ésta dependerá de varios factores, entre los que se destaca la implementación de prácticas de cultivo más sostenibles y políticas de fomento integrales y efectivas que prioricen la producción a pequeña escala que tiene un protagonismo bajo en términos cuantitativos de producción (Ortiz y Soliz, 2007)<sup>61</sup>.

---

60 La Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo, ANAPO; el Centro de Investigación Agrícola Tropical, CIAT y el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal, INIAF, desarrollan varios trabajos de investigación y mejoramiento en trigo. El Gobierno central tiene un programa específico para este cereal denominado "Programa Nacional de Trigo", con varias acciones de fomento.

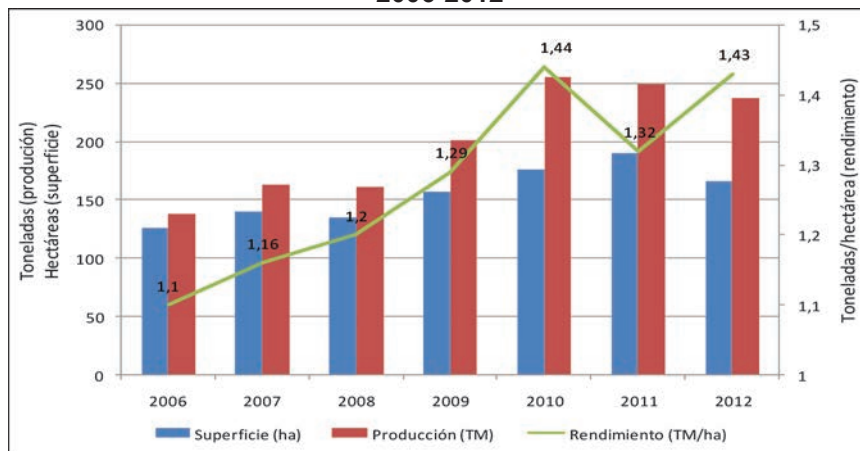
61 En el arroz se estima que este sector concentra menos del 40% de la producción, esto confirma el bajo protagonismo que tienen los pequeños productores en el volumen de producción.

**Gráfico N° 1. Bolivia. Histórico de la producción, superficie y rendimiento de arroz 2006-2013**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MDRyT, 2013

**Gráfico N° 2. Histórico de la producción, superficie y rendimiento de trigo 2006-2012**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MDRyT, 2013

## 1.2. Características y tendencias de los mercados del trigo y del arroz en Bolivia

El abastecimiento de ambos cereales no está garantizado con la producción nacional tal como se presenta en el balance de oferta y demanda. Para el arroz, se observa déficit del producto en las gestiones 2011 y 2013, provocado por la pérdida de producción. Por ello, se prevé que en el último trimestre del 2013 exista desabastecimiento de arroz nacional y la satisfacción de la demanda esté supeditada al contrabando de arroz más que a la importación legal. Como se observa en el Cuadro N° 1, la importación legal no cubre más del 1% de la demanda. Según Ortiz (2006), el contrabando llegaría a cubrir hasta el 30% de la demanda y por ello en algunos años se generan excedentes de arroz.

En el caso del trigo, la producción nacional apenas alcanza a cubrir el 30% de la demanda nacional y por ello las cantidades importadas son bastante significativas en la oferta del cereal<sup>62</sup>. El trigo se importa básicamente como harina y grano, aunque la harina es el producto más significativo en los últimos años representando entre el 60% al 85% de las importaciones totales de alimentos. Algo que llama la atención, es que esta cantidad de harina importada no cubre la totalidad del déficit que tiene el país, por lo que se presume un ingreso masivo por contrabando<sup>63</sup> (Cuadro N° 1 y Gráfico N° 3).

---

62 Las importaciones de trigo y harina, se encuentran en las lista de los 100 productos principales, de la importación boliviana (IBCE, 2013).

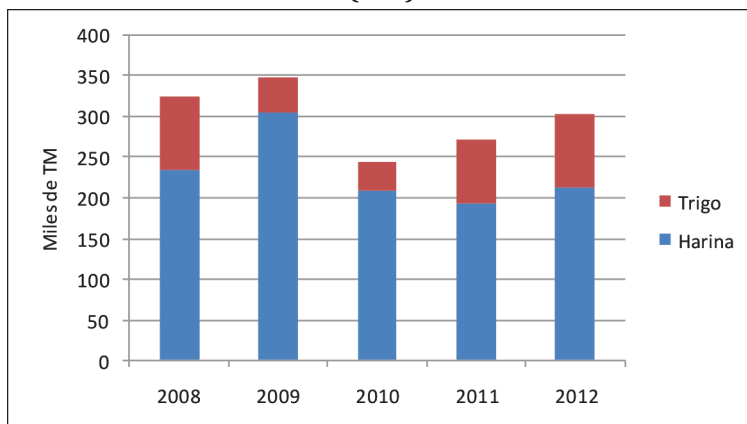
63 El cuadro de oferta y demanda reporta un déficit de 411 559 t de trigo para la gestión 2012, esto expresado en harina significa alrededor de 397 mil toneladas. Tomando en cuenta la importación legal de harina (211 mil toneladas), estaría ingresando a Bolivia más de 100 mil toneladas vía contrabando.

**Cuadro N° 1. Bolivia. Balance de la oferta y demanda de arroz (2011- 2013) y trigo (2011- 2012)**

Descripción	ARROZ PELADO (t)			TRIGO (t)	
	2011	2012	2013	2011	2012
<b>Producción</b>	307 640	37 7256	216 270	249 670	237 630
<b>Importación</b>	4 775	2 641	843	80 335	9 2502
<b>Stock inicial</b>	0	0	24 462	0	0
<b>Oferta total</b>	312 415	379 897	241 575	330 005	330 132
<b>Demanda total</b>	345 006	355 435	356 548	728 000	741 691
<b>Consumo</b>	343 490	349 823	356 273	728 000	741 691
<b>Exportación</b>	1 516	5 612	275	0	0
<b>Oferta -demanda</b>	<b>-32 591</b>	<b>24.462</b>	<b>-114 973</b>	<b>-397 995</b>	<b>-411 559</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MDRyT, 2013 y CAO, 2010

**Gráfico N° 3. Bolivia. Importación de trigo y harina 2008-2012 (en t)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MDRyT, 2013 y CAO, 2010

Una característica importante de granos como el trigo y el arroz, es que son almacenables, se considera que tienen calidades homogéneas y son parte de los



productos considerados como *commodities*<sup>64</sup>. La fijación de los precios de los *commodities* se hace en bolsas de valores. El precio internacional del trigo y del arroz se fija en la bolsa de Chicago.

A nivel nacional, los precios del trigo y del arroz se fijan en función de la oferta y la demanda interna. Sin embargo, el precio internacional es muy influyente porque existen flujos de mercancías (principalmente de contrabando con la Argentina) tanto de salida como de entrada. Este comercio no registrado es un componente de influencia directa en los precios de estos productos, especialmente en el caso del trigo (Herbas, 2008). Las negociaciones en las que se deciden los precios pagados a los productores son llevadas a cabo por las industrias acopiadoras y transformadoras. Por otra parte, los precios pagados al consumidor o a los detallistas se definen en negociaciones de los grandes distribuidores quienes tienen el poder de decisión sobre los precios.

De cualquier forma, los precios de los dos productos están sometidos a fluctuaciones importantes.

En el análisis de la evolución de precios de trigo para la última década se observa que hasta el 2006 (Gráfico N° 4) sufrieron una leve contracción influida básicamente por la caída de los precios internacionales y el ingreso de harina por contrabando; este panorama desmotivaba a los productores a cultivar trigo. A partir del 2007, se observa una tendencia alcista que estuvo afectada por las pérdidas de producción a nivel mundial, lo que provoca nuevamente el interés de productores cruceños por el cultivo de trigo, y por ello se incrementa el área cultivada, aunque las condiciones climáticas adversas impidieron alcanzar los resultados esperados.

Finalmente, se deduce que el precio del trigo creció en esta última década en más de 100% porque pasó de 190 dólares la tonelada (año 2002) a 420 (año 2012), traducidas en un tasa de crecimiento anual mayor al 10%. Si bien este panorama es favorable para los productores que apuestan por la producción de trigo, se convierte en un problema para el Gobierno central, ya que debe disponer de mayor cantidad de dinero para su compra<sup>65</sup>. Por ello, el Gobierno incentiva a que más productores se involucren en la producción de este cereal a través de

---

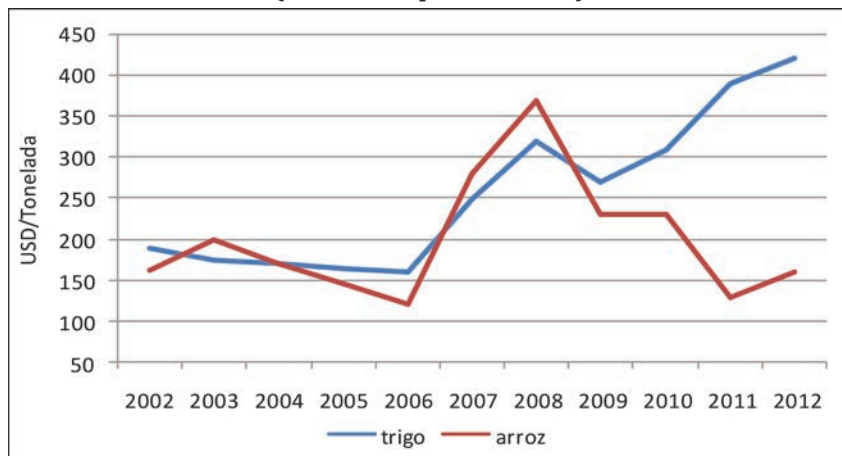
64 *Commodities*, proviene del inglés y se refiere a mercancías, originalmente a materias primas a granel. Se trata de productos cuyo valor viene dado por el derecho del propietario a comerciar con ellos, no por el derecho a usarlos. Un ejemplo de bien de consumo es el trigo ya que, basándose en una calidad mínima estándar, no se hace diferencia entre el trigo producido en una granja o en otra. [En línea] <http://es.wikipedia.org/wiki/Commodities>(acceso 29/1/14).

65 Hay que recordar que el Gobierno subvenciona el precio de la harina para los panificadores, con la finalidad de que el precio del pan se mantenga estable (más del 70% de la harina de trigo se destina para este fin).

EMAPA y otros programas, por ejemplo, el Programa Nacional de Trigo tiene varios componentes de apoyo a la cadena productiva.

El comportamiento del precio del arroz es más inestable que el del trigo; en algunas gestiones y hasta el 2008, el arroz se cotizó a precios más elevados que el trigo. Sin embargo, a partir del 2009, la brecha en los precios de ambos cereales se acentúa porque el precio del arroz empieza a decaer de manera continua hasta el 2011. Esto se debió a la inestabilidad de la producción en estas gestiones y el ingreso de arroz por contrabando, lo que creó una sobreoferta del cereal en el país. Esta situación provocó que muchos productores cruceños dejen de cultivar arroz y migren a otros rubros como la soya o la ganadería; aspecto que, sumado a las condiciones climáticas adversas, ocasiona la contracción de la producción para el 2013.

**Gráfico N° 4. Bolivia. Histórico de precios de arroz en chala y trigo 2002-2012 (en dólares por tonelada)**



Fuente: Elaboración propia con datos de CAO, 2010

Con este escenario, las perspectivas de mercado para los siguientes años son bastante favorables, ya que la demanda de ambos cereales continúa en constante crecimiento y no es satisfecha con la producción nacional.

## 2. Creación y visión de EMAPA

Una medida política muy importante que implementó el Gobierno de Evo Morales desde sus inicios<sup>66</sup> fue la llamada Revolución Agraria, Rural y Forestal; un nuevo modelo de desarrollo productivo que surgió como respuesta a la inminente crisis de los modelos económicos aplicados hasta entonces en Bolivia. En primera instancia, con el fin de sentar las bases para la Revolución y poner en marcha el Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, elaboró un plan (Bolivia. MDRAyMA, 2007) que contiene los principales lineamientos de la Revolución Rural. Pero, ¿qué se entiende por Revolución Rural?, el Plan menciona que es;

El potenciamiento del conjunto de las capacidades productivas de los territorios rurales y la transformación de los sistemas productivos de los actores rurales, apoyándoles a consolidar sistemas productivos y alimentarios más eficientes y tecnificados, ecológicamente sustentables y socialmente responsables, que garanticen la seguridad alimentaria y el desarrollo productivo rural (MDRAyMA, 2007).

Esto supone la implementación de diferentes acciones, resaltando como primer nivel el apoyo a la producción y la creación de empresas públicas estratégicas, como EMAPA, por ejemplo (Ortiz y Valdivia, 2013).

EMAPA se constituye oficialmente en una Empresa Pública Nacional Estratégica con la promulgación del Decreto Supremo N° 29230 de fecha 15 de agosto de 2007. En un inicio, EMAPA contaba con un patrimonio de 192 millones de bolivianos y estaba bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente,<sup>67</sup> luego pasa al Ministerio de Producción y Microempresa, denominado actualmente Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural<sup>68</sup>, mediante Decreto Supremo 29710 del 17 de septiembre de 2008.

EMAPA tiene como objeto:

Apoyar a los sectores de la cadena productiva de alimentos; a la producción agropecuaria y agroindustrial; contribuir a la estabilización del mercado

---

66 Como se recordará el Presidente de Bolivia, Evo Morales, asumió el mando en el 2006.

67 Artículo 4 del Decreto Supremo No. 29230 de 15 de agosto de 2007.

68 EMAPA. Programa de Planificación Estratégica 2011.

interno de productos agropecuario y agroindustrial; y a la comercialización de la producción del agricultor en el mercado interno y externo<sup>69</sup>.

Tiene la Misión de:

Impulsar la producción de arroz, trigo, maíz y soya, en trabajo conjunto con pequeños y medianos productores a nivel nacional, está desarrollando programas de apoyo a la producción agrícola, a través de la provisión de insumos (semilla certificada, fertilizantes, defensivos agrícolas y otros), sin exigir garantía hipotecaria y a cero por ciento de interés. Asimismo, de manera gratuita brinda asistencia técnica, fortalecimiento organizacional y capacitación permanente a los pequeños productores y compra la producción asegurando el mercado (MEFP y MDPyEP, 2012).

A cinco años de su creación<sup>70</sup>, EMAPA es considerada por el Gobierno como fundamental para el apoyo a la producción por lo que es parte de la estructura institucional de la Revolución Productiva Comunitaria y Agropecuaria<sup>71</sup>, que tiene como objetivo aumentar la producción de alimentos en búsqueda de la soberanía y seguridad alimentaria con base en la economía comunitaria y pequeña agricultura familiar. Para ello, EMAPA interviene en todos los eslabones de la producción, ya que debe apoyar a la cadena productiva de alimentos deficitarios,<sup>72</sup> a la estabilización del mercado interno de los productos agropecuarios y agroindustriales y a su comercialización en mercados locales y externos.

### **3. Estructura, forma de trabajo e incidencia en los precios**

#### **3.1. Estructura y forma de trabajo de la empresa**

EMAPA cuenta con una estructura similar a la de otras empresas privadas y estatales. En primera instancia, tiene un directorio que es el órgano máximo de decisión, conformado por representantes de al menos cinco ministerios<sup>73</sup>, desig-

---

69 Artículo 2 del Decreto Supremo No. 29710 de 17 de septiembre de 2008.

70 Art. 41. Parágrafos I y II de la Ley N° 144.

71 Ley N° 144 promulgada el 26 de junio de 2011.

72 Productos deficitarios, refiere a que el consumo interno de ciertos productos no está garantizado con la producción nacional.

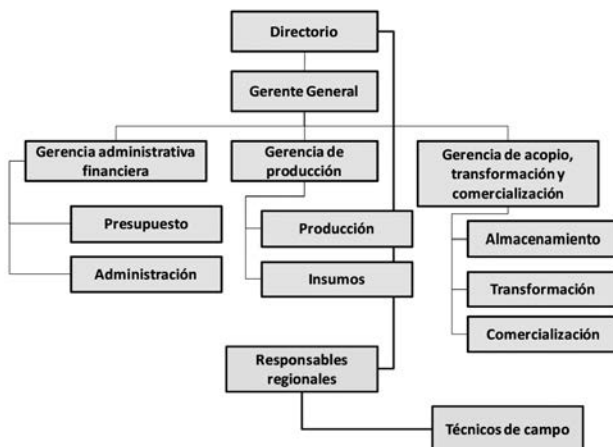
73 Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio de Agua y Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

nados por resolución suprema de una terna propuesta por cada uno de ellos; el presidente de directorio es designado por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural<sup>74</sup>. En el nivel operativo, EMAPA tiene un gerente general que es la máxima autoridad ejecutiva de la empresa y por tanto responsable de la gestión institucional y de los resultados de las operaciones de funcionamiento.

Para coadyuvar esta labor, la gerencia general tiene el apoyo de tres gerencias que son: la **gerencia administrativa y de finanzas**, encargada de aplicar y administrar los sistemas administrativos y de manejo de recursos humanos, de acuerdo a los sistemas establecidos por la Ley SAFCO<sup>75</sup>, programando y organizando la ejecución administrativa y financiera de la empresa.

La **gerencia de producción** que está a cargo de la gestión de los programas de producción en función de los productos priorizados, incluyendo la producción de semillas, provisión de insumos agrícolas y de asegurar la capacitación y asistencia técnica a los productores. Por último, la **gerencia de transformación**, encargada de la organización de la compra segura de la producción y de los procesos de transporte, acopio y transformación básica de la producción (EMAPA, 2013b). A nivel departamental, la empresa, asigna responsables regionales que se encargan, junto a un equipo técnico, de ejecutar las actividades establecidas por la gerencia (Ver Gráfico N° 5 y el organigrama de la empresa está en el Anexo 2.1).

**Gráfico N° 5. Bolivia. EMAPA. Organigrama simplificado**



Fuente: Elaboración propia en base a EMAPA, 2011

74 Art. 7° del Decreto Supremo N° 29710 de fecha 17 de septiembre de 2008.

75 Ley N° 1178 del Sistema de Administración, Fiscalización y Control.

EMAPA inicia su trabajo con la siembra de trigo y arroz en los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca, Cochabamba y Tarija. Luego amplió su trabajo al resto del país, por ello, actualmente tiene una cobertura nacional e interviene en todos los eslabones de la cadena productiva, es decir, en los procesos de producción, acopio, transformación y comercialización. Santa Cruz es uno de los puntos fundamentales del trabajo de EMAPA porque concentra más del 87%<sup>76</sup> de las hectáreas en producción.

El trabajo de la empresa estatal comienza en la etapa de producción, con la identificación de beneficiarios a nivel nacional, que son pequeños y medianos productores<sup>77</sup> organizados en grupos de trabajo, con un mínimo de 10 personas y un máximo de 30. Este es un requisito fundamental, la organización o el grupo de trabajo debe tener personería jurídica y puede ser cualquier tipo de asociación reconocida en la Constitución Política del Estado. Si bien pueden estar ubicados en cualquier zona del país, se priorizan aquellos que se encuentran en zonas potenciales de producción para los cuatro rubros con los que trabaja la empresa: trigo, arroz, maíz y soya.

Inicialmente se elabora una lista con los datos de cada uno de los agricultores que desean participar en el programa, se adjuntan las fotocopias de los documentos de identidad y el plano de las parcelas con los datos georeferenciales; en caso que la parcela donde se piense producir sea alquilada, se debe anexar el contrato de alquiler (EMAPA, 2013). Para los productores medianos, se debe anexar la boleta de pago del impuesto al Régimen Agropecuario Unificado, RAU,<sup>78</sup> que es un requisito importante para que la empresa estatal proceda a cancelar a los productores por la venta de la cosecha (Ortíz y Valdivia, 2013; Ruesgas, 2013).

Los funcionarios de la empresa se encargan de recibir toda la documentación requerida y presentada por los productores para su análisis y posterior aprobación. Cuando el grupo de productores aprueba esta fase, puede firmar su compro-

---

76 En cuatro años de gestión se apoyaron 285 141,69 hectáreas de los cuatro cultivos, a nivel nacional.

77 Se toman en cuenta los criterios establecidos por la Ley N° 1715 (Ley INRA) que señala de 0 a 50 hectáreas para pequeño productor y 50 a 500 hectáreas para mediano productor.

78 El RAU es un régimen especial de obligaciones tributarias, por medio del cual se liquidan y pagan en forma anual y simplificada los Impuestos Nacionales que corresponden al Valor Agregado (IVA), a las Transacciones (IT), al Régimen Complementario del Impuesto Al Valor Agregado (RC-IVA) y a las Utilidades de las Empresas (IUE). Se aplica dentro de los siguientes límites: Actividades agrícolas = De 50 a 1 000 hectáreas. Actividades pecuarias = De 500 a 10 000 hectáreas. La base imponible es la superficie afectada a la actividad agrícola o pecuaria. Por ello, se deben pagar las cuotas fijas por hectárea, de acuerdo a la siguiente relación (establecida en la gestión 2003): Actividad Agrícola = Bs. 13,18 por ha. Actividad Pecuaria = Bs. 0,97 por ha. (ANAPO s/f) Disponible en: [www.anapobolivia.org/documento/Rau.pdf](http://www.anapobolivia.org/documento/Rau.pdf) (acceso 13/12/13).

miso de trabajo con la empresa. Seguidamente, cada agricultor, de manera individual, solicita sus requerimientos de semilla e insumos de la lista de proveedores seleccionados por EMAPA y las organizaciones. Estas últimas, a su vez, realizan el servicio de distribución y apoyo en el seguimiento del cultivo. En la zona del Oriente también proveen de diésel para realizar las labores de trabajo mecanizadas. Una vez iniciado el proceso de cultivo, los técnicos del programa se encargan de visitar al productor para verificar principalmente la superficie de siembra pactada en el convenio y no precisamente para proporcionarles un acompañamiento técnico; este trabajo se dificulta bastante por la cantidad de productores y distancias entre las comunidades de cada municipio.

Este contexto refleja las dificultades y el restringido avance de EMAPA en la implementación de sus programas de apoyo a la producción de arroz y trigo. La imposibilidad de desarrollar procesos de innovación y transferencia de tecnologías para el productor, repercute en que éstos continúen cultivando bajo modelos de producción inadecuados a su realidad y que son impuestos por el agronegocio, direccionándolos a una agricultura extensiva, depredadora del bosque y con clara ausencia de criterios de sostenibilidad<sup>79</sup>. Por esto, EMAPA tiende a replicar el trabajo de las casas comerciales de agroquímicos y semillas, las que imponen un criterio más comercial que técnico en la producción<sup>80</sup>.

Los productores pueden trabajar las campañas que deseen con EMAPA, siempre y cuando paguen sus créditos. En caso de existir pérdidas, ocasionadas por factores climatológicos, se renegocia la deuda con el compromiso de pago para la siguiente campaña; en cambio, cuando hay incumplimiento de los compromisos sin causas válidas, el grupo ya no califica para la próxima campaña. Este hecho demuestra que una de las principales razones por las cuáles la empresa elige trabajar con grupos y/o asociaciones de productores, es la de aumentar las posibilidades de recuperación de su cartera, ya que las garantías exigidas a los productores son mancomunadas y solidarias. De esta manera, si un productor no cumple con la entrega de cosecha pactada con la empresa, termina perjudicando a todo el grupo.

Una vez que culmina la etapa de la cosecha, EMAPA empieza su trabajo como acopiador de granos, estableciendo la misma logística de compra que otros acopiadores. La diferencia es que ofrece precios más atractivos para el productor (de 10 a 30 USD/t<sup>81</sup> más que otros acopiadores), y descuentos por humedad e

---

79 Este aspecto es general en todo el país, pero destaca el departamento de Santa Cruz.

80 *Ibid.*

81 Un dólar americano equivale a 6.90964 bolivianos al 16 de enero de 2014.

impurezas bajo normas de calidad establecidas por el Instituto Boliviano de Normalización y Calidad, IBNORCA. Para cumplir con esta misión, los productores deben acudir a los centros de acopio, donde los técnicos de programa analizan el producto y establecen los descuentos respectivos por humedad e impurezas, como también el volumen de acopio.

En esta etapa surgen conflictos entre la empresa y los productores que no están acostumbrados a este sistema, ya que sus negociaciones habituales con otros rescatistas se basan en criterios personales del comprador. Cuando se termina con esta tarea, se procede a la conciliación de cuentas con cada productor quien debe tener habilitado un número de cuenta en el Banco Unión para que EMAPA les cancele lo adeudado; sin embargo, se tiene información que en el Occidente se procede a pagar al contado (Ruesgas, 2013).

Hasta el año 2011, la empresa tuvo serios problemas de logística para almacenar el grano acopiado, ya que no contaba con infraestructura para este fin y debía alquilar este servicio. Actualmente este problema está superado con los dos centros de acopio construidos en el departamento de Santa Cruz, ubicados en San Pedro (Norte Integrado) y Cuatro Cañadas (al Este cruceño), con una capacidad de almacenamiento de 200 mil toneladas de granos cada uno. Para adquirir un “cupó de venta” en la empresa, no es necesario que el productor se haya beneficiado con el programa desde la producción; cualquier productor pequeño o mediano puede colocar su cosecha en la empresa cumpliendo los requisitos ya mencionados. Esta apertura se da, principalmente, cuando se reportan pérdidas de producción y no se puede cubrir la demanda de la empresa (EMAPA, 2012; Ortíz y Valdivia, 2013; Ruesgas Gabriela, 2013). Más allá de que esta situación se presente particularmente en años en los que hay poco grano, el hecho también puede ocurrir en campañas que quizás hayan arrojado mejores resultados en cuanto a niveles de producción. La explicación en parte se debe, por ejemplo para el caso de trigo, a que ante un contexto deficitario de producción de este cereal y ante la necesidad de abastecer al sector panificador, la empresa se ve obligada a abastecerse de trigo, en la mayor medida posible, incluso si los resultados obtenidos en sus propias campañas hayan sido favorables.

Finalizado el acopio, EMAPA procede a transformar los granos de trigo y arroz, para obtener harina de trigo, afrecho, arroz pilado y otros arroces quebrados. Por último, se comercializan los diversos productos que se obtienen del acopio y transformación de los granos trabajados en la producción, además de otros productos de primera necesidad cuando se percibe escasez o alza de precios (por ejemplo en el 2011 y 2012, comercializó azúcar, por el alza del precio de este



producto<sup>82</sup>. Si bien la empresa estatal cuenta con infraestructura para realizar las actividades de transformación y comercialización, todavía resulta insuficiente<sup>82</sup> y por ello alquila servicios de otras empresas<sup>83</sup>. Según reportes de EMAPA, en el 2012 ocupó los servicios de al menos 350 empresas de diferente capacidad para la transformación. En cuanto a la etapa de la comercialización, estableció una red de más de 50 tiendas de distribución.

Las tiendas EMAPA, están establecidas a nivel nacional en zonas urbanas de mayor concentración poblacional<sup>84</sup>. Estas tiendas procuran llegar al consumidor o comerciante detallista a un “precio justo”, lo que significa vender los productos a precios más bajos que los establecidos por el mercado nacional. Para ello, la empresa, debe recurrir a la subvención<sup>85</sup>. Los productos ofrecidos y comercializados por la empresa son los siguientes:

### Cuadro N° 2. Bolivia. EMAPA. Productos comercializados por EMAPA

Rubro	Producto	Unidades	
<b>Arroz</b>	Arroz seleccionado	qq (quintal)/46kg	1@ (arroba)
	Arroz ¾	qq (quintal)/46kg	-
	Arrocillo	qq (quintal)/46kg	-
	Afrecho de arroz	qq (quintal)/46kg	-
<b>Harina</b>	Harina “000”	Bolsa de 45kg	-
	Afrecho de trigo	Bolsa de 23kg	-
<b>Azúcar</b>	-	-	1@ (arroba)
<b>Soya</b> <sup>*86</sup>	Carne de soya	Bolsa de 250g	-

Fuente: Ruesgas, 2013

82 Según EMAPA (2011), la empresa tiene una capacidad de almacenamiento de 400 mil toneladas, un ingenio arrocerero que procesa 160 toneladas por día y un molino de trigo que procesa 48 toneladas por día.

83 Por ejemplo, se tiene conocimiento que EMAPA alquiló los servicios de ingenios arroceros en la zona de Yapacaní.

84 Nos referimos a las ciudades de El Alto, la Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Según información de la página web de la empresa.

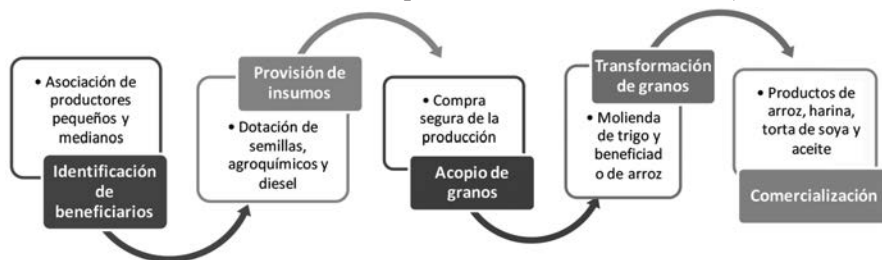
([www.emapa.gob.bo/comercializacion\\_listado.php?d=LPZ](http://www.emapa.gob.bo/comercializacion_listado.php?d=LPZ)), se encuentran identificadas un total de 31 sucursales distribuidas en 8 de los 9 departamentos del país (con excepción de Pando). Cabe señalar que la comercialización es efectuada a través de dichas sucursales ya que la empresa todavía no cuenta con tiendas de barrio en ninguna región del país.

85 El Decreto Supremo N° 1444, de 19 de diciembre de 2012, autoriza a EMAPA subvencionar productos.

86 Según información de la empresa, en la actualidad dejaron de comprar-producir soya, siendo la campaña 2011 el último año que habrían adquirido este producto (Ruesgas, 2013).

Así, se puede resumir el trabajo de EMAPA en la cadena productiva del trigo y el arroz en el siguiente esquema.

**Gráfico N° 6. Bolivia. EMAPA. Esquema del sistema de trabajo de EMAPA**



Fuente: EMAPA, 2012

### 3.2. La Incidencia de EMAPA en los precios

Por el actual volumen de producción y el peso que tiene EMAPA en el mercado (detalles en el acápite 4.5.) la empresa no logra incidir en los precios establecidos del trigo o del arroz a nivel nacional. Sin embargo, hay dos efectos de la intervención de la empresa que deben ser señalados.

Primero, EMAPA ofrece precios más altos a los productores, 15% por encima del precio del mercado. Esto hace que los productores busquen entregar su grano preferentemente a EMAPA y particularmente los años en los que los precios están bajos. Sin embargo, como fue señalado anteriormente, EMAPA realiza descuentos a veces importantes (en función de las tasas de humedad, impurezas, etc.) que anulan la ventaja del precio para los productores<sup>87</sup>.

Por otra parte, EMAPA subvenciona los precios al consumidor, en línea con su objetivo de garantizar la seguridad alimentaria. Se trata de una medida que pretende controlar y mantener cierta estabilidad de los precios para garantizar el abastecimiento de estos alimentos a los hogares bolivianos. En este marco, la política de subvención de la empresa es destinar los recursos transferidos por el Estado, principalmente al consumo de harina de trigo, maíz duro amarillo y arroz, con un precio comercializado del 10% por debajo del precio de mercado<sup>88</sup>.

87 Este aspecto no puede ser visto como una falla o defecto de la empresa, ya que toda empresa debe considerar que la calidad de su producto proviene también de la calidad en los insumos, en este caso la calidad del grano entregado por los productores.

88 Para el caso de la harina de trigo, el nivel de subvención representa el 72% en el pan de batalla; el arroz y maíz, principal insumo para la producción de carne de pollo, representa el 58% (EMAPA, 2012).

Con todo esto, sin embargo, el alcance de las tiendas de EMAPA no representa una parte significativa del mercado y no ha conseguido que los precios de los alimentos bajen en el mercado nacional. Pero, la venta de productos al consumidor a menor precio, es suficiente argumento para que los acopiadores, a la hora de negociar sus precios con los productores, les propongan precios más bajos (argumentando que si tienen que vender más barato, también tienen que comprar más barato). De este modo, la subvención de los precios al consumidor propicia la especulación entre los acopiadores, dejando a la gran mayoría de los productores (que no entregan su grano a EMAPA) a merced de esta especulación.

Así, parece que en términos de precios, la subvención de EMAPA al consumidor termina siendo perjudicial a la mayoría de los productores por la especulación que propicia. Y, por otra parte, el precio al productor, si bien es más alto, muchas veces no llega a representar una diferencia significativa frente a otros acopiadores, debido a los descuentos que se les aplica.

## **4. El avance de EMAPA: sus principales resultados**

### **4.1. Producción de Occidente vs Producción de Oriente**

Hasta la gestión de 2012, EMAPA logró incorporar sus programas de producción en 55 municipios, trabajando tanto en las campañas de verano como de invierno. El promedio de municipios con los que ha trabajado EMAPA por campaña es de 32. Sin embargo, destaca su mayor participación en la campaña de verano, ya que en ella se cultivan los cuatro rubros seleccionados en todas las regiones productoras del país: arroz, trigo, soya y maíz.

En promedio, se habrían beneficiado a 39 asociaciones y 931 productores trigueros anualmente. El cultivo de trigo es prioritario para la empresa, éste participa en más del 35% de su área de cobertura, además, entre el 40% y 47% de los beneficiarios y asociaciones que trabajan con EMAPA son trigueros. Los datos muestran que hasta el 2009, el cultivo de trigo se priorizaba para el departamento de Santa Cruz como cultivo de invierno, particularmente en las zonas del Este y Norte Integrado. A partir del 2010, se empieza a ampliar la cobertura a otros municipios del Occidente y valles altos con el fin de equilibrar la participación de ambas regiones. Además, en verano se abarca una mayor cantidad de productores, debido a que en el Occidente hay aproximadamente más de 70 mil familias de pequeños productores trigueros. Por su parte, en el Oriente, no se superan las 14 mil familias (Herbas, 2008), mismas que, ante los resultados negativos de sus

cosechas, dejan de trabajar con el trigo; esa es la razón para la reducción del grupo que cultiva trigo en invierno.

**Cuadro Nº 3. Bolivia. EMAPA. Cobertura de EMAPA en la producción de trigo, campañas de verano e invierno 2008-2012**

Campaña	Nº municipios			Nº asociaciones			Nº beneficiarios		
	total	trigo	%	total	trigo	%	total	trigo	%
<b>Verano 2008</b>	26	1	4	104	84	81	3 112	2 426	78
<b>Invierno 2008</b>	23	7	30	34	16	47	1 061	277	26
<b>Verano 2009</b>	49	6	12	133	57	43	4 458	1 453	33
<b>Invierno 2009</b>	14	8	57	12	6	50	648	284	44
<b>Verano 2010</b>	47	19	40	134	47	35	4 420	1 228	28
<b>Invierno 2010</b>	22	11	50	27	11	41	1 333	575	43
<b>Verano 2011</b>	48	20	42	161	66	41	4 138	1 530	37
<b>Invierno 2011</b>	21	8	38	36	13	36	700	125	18
<b>*Verano 2012</b>	55	25	45	159	76	48	3 336	1 366	41
<b>*Invierno 2012</b>	11	6	55	17	10	59	133	44	33
Promedio	<b>32</b>	<b>11</b>	<b>35</b>	<b>82</b>	<b>39</b>	<b>47</b>	<b>2 334</b>	<b>931</b>	<b>40</b>

Fuente: Elaboración propia en base a EMAPA, 2010,2011 y 2012 (\*a julio 2012)

El cultivo de arroz también es parte importante del trabajo de EMAPA, particularmente en la campaña de verano donde más de la mitad de los municipios beneficiados son arroceros. Por otro lado, se observa cierta estabilidad en la participación de las organizaciones y número de productores entre los años 2009 a 2011. Sin embargo, durante la gestión 2012, la participación de los arroceros desciende porque el programa centra su atención en el maíz, ya que la producción de arroz tenía relativa estabilidad; además, las pérdidas de producción de los años anteriores, provocaron que muchas asociaciones de productores no califiquen para continuar su trabajo con la empresa. De esta manera, en promedio, EMAPA habría trabajado con 35 asociaciones arroceras y con más de mil productores cada año.

**Cuadro N° 4. Bolivia. EMAPA. Cobertura de EMAPA en la producción de arroz, campañas de verano e invierno 2008-2012**

Campaña	N° municipios			N° asociaciones			N° beneficiarios		
	total	arroz	%	total	arroz	%	total	arroz	%
<b>Verano 2008</b>	26	8	31	104	17	16	3 112	628	20
<b>Invierno 2008</b>	23	1	4	34	1	3	1 061	3	0
<b>Verano 2009</b>	49	14	29	133	51	38	4 458	1 813	41
<b>Verano 2010</b>	47	12	26	134	58	43	4 420	1 784	40
<b>Verano 2011</b>	48	11	23	161	51	32	4 138	1 406	34
<b>*Verano 2012</b>	55	9	16	159	31	19	3 336	568	17
Promedio	<b>41</b>	<b>9</b>	<b>22</b>	<b>121</b>	<b>35</b>	<b>29</b>	<b>3 421</b>	<b>1 034</b>	<b>30</b>

Fuente: Elaboración propia en base a EMAPA, 2010,2011 y 2012 (\*preliminar)

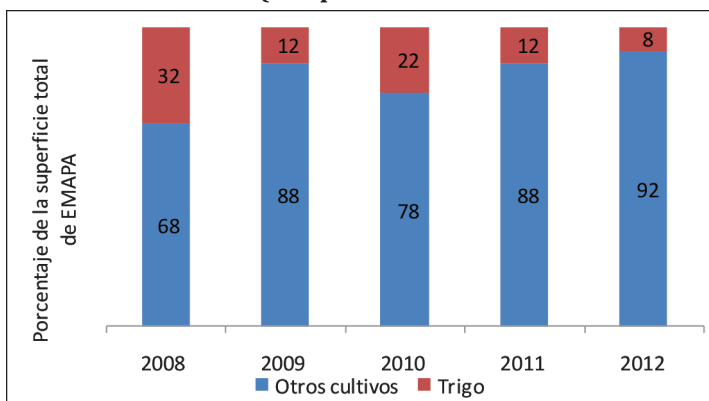
Si bien se buscó equilibrio en el apoyo a la producción triguera de Santa Cruz y Occidente, los resultados cuantitativos mostraron enormes contrastes, originados principalmente por la tenencia de la tierra. En Santa Cruz, un pequeño productor puede implementar hasta 50 hectáreas de cultivo, en cambio en Occidente una mayoría de las parcelas de cultivo no superan las 2 hectáreas (EMAPA, 2012; Ortíz y Valdivia, 2013 y Ruesgas, 2013). Esto provoca que en la campaña de invierno, se puede cultivar mayor cantidad de superficie con una quinta o cuarta parte de los productores de verano. Pese a los esfuerzos de ampliación de la cobertura en el Occidente, en los últimos dos años (2011-2012), el trigo pierde protagonismo en el trabajo de EMAPA. Esto se debe principalmente a la menor participación de productores de Santa Cruz.

**Cuadro N° 5. Bolivia. EMAPA. Trigo: superficie de tierra cultivada con EMAPA, campañas de verano e invierno 2008-2012**

Campaña	N° hectáreas cultivadas		
	Total	Trigo	%
Verano 2008	8 508	4 933	58
Invierno 2008	27 235	6 510	24
Verano 2009	52 973	2 544	5
Invierno 2009	17 006	5 565	33
Verano 2010	66 099	3 131	5
Invierno 2010	45 426	21 586	48
Verano 2011	49 663	3 647	7
Invierno 2011	18 234	4 415	24
Verano 2012*	43 211	2 375	5
Invierno 2012*	3 012	1 346	45
TOTAL	<b>331 367</b>	<b>56 052</b>	<b>17</b>

Fuente: Elaboración propia en base a EMAPA, 2010,2011 y 2012 (\*preliminar)

**Gráfico N° 7. Bolivia. EMAPA. Porcentaje de apoyo a la producción de trigo en relación a otros cultivos (campañas verano e invierno 2008-2012)**



Fuente: Elaboración propia en base a EMAPA, 2010,2011 y 2012

El escenario para la producción de arroz es más favorable que para el trigo, en la campaña de verano representa más del 40% de la superficie cultivada, a excepción del 2012 cuando más de la mitad de los productores arroceros no ac-

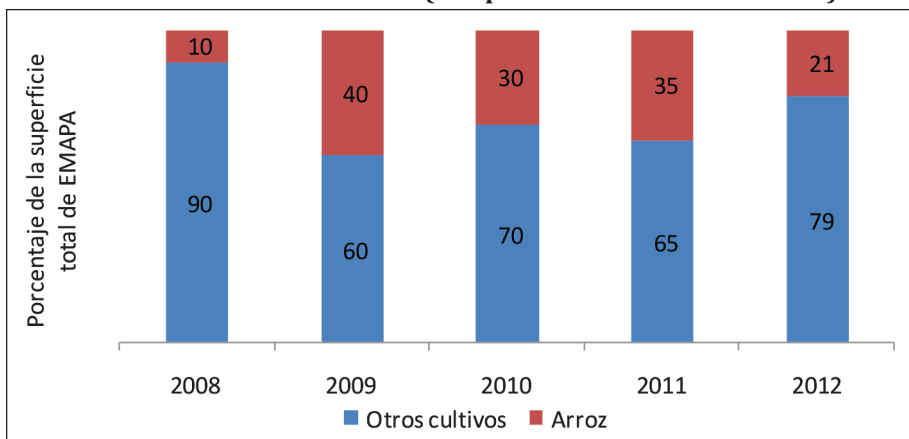
cedieron a trabajar con el programa, provocando con esto que el protagonismo de este cereal se reduzca. Aunque se trabaja con menos cantidad de productores que en el caso del trigo, se consigue manejar mayor área de cultivo, debido a que los productores arroceros beneficiados se encuentran principalmente en Santa Cruz y Beni.<sup>89</sup>

**Cuadro N° 6. Bolivia. EMAPA. Arroz: superficie de tierra cultivada con EMAPA (campañas de verano 2008-2012)**

Campaña	N° hectáreas cultivadas		
	Total	Arroz	%
Verano 2008	8 508	3 471	41
Verano 2009	52 973	28 302	53
Verano 2010	66 099	33 638	51
Verano 2011	49 663	23 589	47
Verano 2012*	43 210	9 754	23
TOTAL	<b>220 453</b>	<b>98 754</b>	<b>45</b>

Fuente: Elaboración propia en base a EMAPA, 2010,2011 y 2012 (\*preliminar)

**Gráfico N° 8. Bolivia. EMAPA. Porcentaje de apoyo a la producción de arroz en relación a otros cultivos (campañas de verano 2008-2012)**



Fuente: Elaboración propia en base a EMAPA, 2010,2011 y 2012

89 EMAPA no trabaja en el departamento de La Paz, pese a la importancia del cultivo en la zona baja de este departamento.

## 4.2. EMAPA y el acopio de granos

El acopio de la cosecha de trigo es bastante inestable, tanto en las campañas de invierno como de verano. La proporción de acopio de trigo no supera el 30% del total de productos que recolecta EMAPA. Incluso, como se puede observar en el Cuadro N° 7, se registraron años en los que durante la cosecha de verano no se logró acopiar nada, debido a las pérdidas de producción en Occidente. En Santa Cruz, EMAPA tiene mayor éxito con el cultivo de trigo, sobretodo en el 2009, cuando este cereal abarca el 84% del volumen total de producción; en los siguientes años, el acopio del grano no supera las 30 mil toneladas<sup>90</sup>.

**Cuadro N° 7. Bolivia. EMAPA. Cantidad de producción de trigo acopiada por EMAPA, campañas verano e invierno 2008-2012**

Campaña	Toneladas acopiadas		
	Total	Trigo	(%)
<b>Verano 2008</b>	11 000	0	0
<b>Invierno 2008</b>	61 000	41 000	67
<b>Verano 2009</b>	52 000	3 000	6
<b>Invierno 2009</b>	122 000	103 000	84
<b>Verano 2010</b>	89 000	1 000	1
<b>Invierno 2010</b>	30 000	21 000	70
<b>Verano 2011</b>	215 000	0	0
<b>Invierno 2011</b>	48 000	29 000	60
<b>Verano 2012*</b>	222 700	33 100	15
<b>TOTAL</b>	<b>850 700</b>	<b>231 100</b>	<b>Promedio: 27</b>

Fuente: Elaboración propia en base a EMAPA, 2010,2011 y 2012 (\*preliminar)

Con relación al cultivo de arroz, la situación es similar a la del trigo; éste representa el 29% del total que se acopía en la campaña de verano. Generalmente los volúmenes de acopio son variables y con tendencia descendente en los dos últimos años, por las causas señaladas anteriormente.

<sup>90</sup> Según Ortíz y Valdivia (2013), la participación de los trigueros se reduce debido a las deudas que tienen con EMAPA, originadas por la pérdida de producción o la venta del grano a otros compradores.



**Cuadro N° 8. Bolivia, EMAPA. Cantidad de producción de arroz acopiada por EMAPA en campañas de verano 2008-2012**

Campaña	Toneladas acopiadas		
	Total	Arroz	Porcentaje (%)
<b>Verano 2008</b>	11 000	10 000	91
<b>Verano 2009</b>	52 000	21 000	40
<b>Verano 2010</b>	89 000	57 000	64
<b>Verano 2011</b>	215 000	44 000	20
<b>Verano 2012*</b>	222 700	38 344	17
<b>TOTAL campañas de verano</b>	<b>589 700</b>	<b>170 344</b>	<b>Promedio: 29</b>

Fuente: Elaboración propia en base a EMAPA, 2010,2011 y 2012 (\*preliminar)

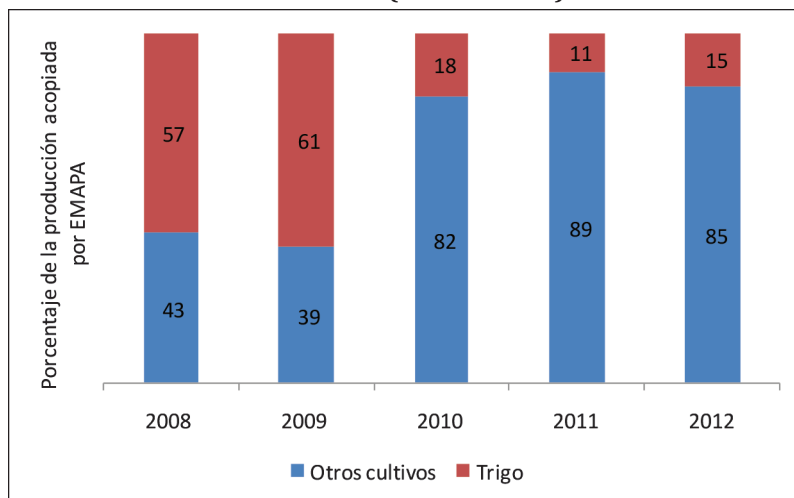
Como se puede observar en el Gráfico N° 9 y el Cuadro N° 9, el trigo va reduciendo su participación en el acopio de la producción de EMAPA y pese a la mayor incursión en la producción de Occidente, no mejora la situación, reflejando que el problema de baja productividad no se resuelve solamente con la entrega de semilla mejorada o créditos para insumos, sino que es necesario implementar programas integrales y adecuados a la realidad de cada sistema de producción.

**Cuadro N° 9. Bolivia. EMAPA. Producción de trigo acopiada por EMAPA sobre el total 2008-2012**

Gestión	Toneladas acopiadas		
	Total	Trigo	(%)
<b>2008</b>	72 000	41 000	57
<b>2009</b>	174 000	106 000	61
<b>2010</b>	119 000	22 000	18
<b>2011</b>	263 000	29 000	11
<b>2012*</b>	222 700	33 100	15
<b>TOTAL</b>	<b>850 700</b>	<b>231 100</b>	<b>Promedio: 27</b>

Fuente: Elaboración propia en base a EMAPA, 2010,2011 y 2012 (\*preliminar)

**Gráfico Nº 9. Bolivia. EMAPA. Porcentaje de trigo acopiado en relación a los otros cultivos 2008-2012 (en toneladas)**



Fuente: Elaboración propia en base a EMAPA, 2010,2011 y 2012

Si se toma en cuenta el volumen total acopiado en verano e invierno, la participación del arroz disminuye, a diferencia del trigo. Los niveles de acopio de arroz registran valores por debajo del 20% a excepción del 2010, cuando más de la mitad del total de producción acopiada por EMAPA fue por concepto del grano de arroz. Al respecto, cabe recordar que en la gestión 2009 la producción tuvo una reducción significativa y los precios del arroz para el consumidor se incrementaron en un 100%, por ello es que el 2010 el cultivo de este grano fue prioridad para la empresa estatal.

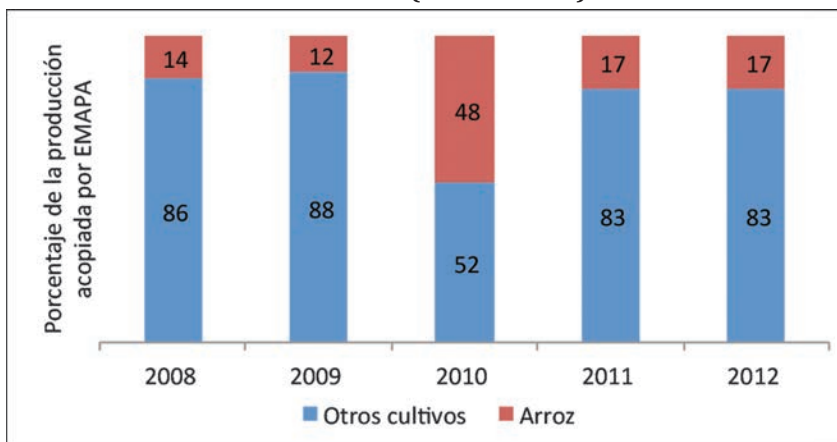
Los dos granos representan aproximadamente la mitad del volumen recolectado por EMAPA en estos cinco años de trabajo, los datos reflejan que los rubros se priorizan principalmente en base a la satisfacción de la demanda nacional. Cuando hay desabastecimiento del producto o alza de precios para el consumidor, EMAPA lo prioriza para la siguiente campaña. El total del grano acopiado no siempre proviene de los agricultores que trabajaron en la producción con la empresa, proviene también de otros productores independientes que desean vender a la empresa por los mejores precios que ofrece en relación a otros acopiadores.

**Cuadro N° 10. Bolivia. EMAPA. Producción de arroz acopiada por EMAPA sobre el total 2008 - 2012**

Gestión	Toneladas acopiadas		
	Total	Arroz	(%)
2008	72 000	10 000	14
2009	174 000	21 000	12
2010	119 000	57 000	48
2011	263 000	44 000	17
2012*	222 700	38 344	17
TOTAL	850 700	170 344	20

Fuente: Elaboración propia en base a EMAPA, 2010,2011 y 2012 (\*preliminar)

**Gráfico N° 10. Bolivia. EMAPA. Porcentaje de arroz acopiado en relación a los otros cultivos 2008-2012 (en toneladas)**



Fuente: Elaboración propia en base a EMAPA, 2010,2011 y 2012

### 4.3. La experiencia en la comercialización de alimentos

Respecto de la comercialización de alimentos a través de las tiendas EMAPA, los resultados son más alentadores que en la producción y acopio de granos. A nivel nacional se colocaron en el mercado más de un millón de quintales de arroz y más de dos millones de quintales de harina de trigo, ésta última indispensable para elaborar el pan de batalla. Las cantidades comercializadas se incrementaron cada año y, desde el establecimiento de sus plantas procesadoras, EMAPA empezó a comercializar algunos subproductos como el afrecho.

La venta de pan fue realizada en el 2010, para los años siguientes no se reportan ventas de este producto y se concentran en entregar harina a los panificadores<sup>91</sup>. Los productos comercializados por EMAPA, se ofertan en un precio 10 a 30% menos que la competencia por efectos de la subvención que tiene el objetivo de regular los precios del mercado. Los productos comercializados provienen de la transformación de la producción acopiada y de otras compras.

**Cuadro N° 11. Bolivia. EMAPA. Cantidad y tipo de alimentos comercializados 2008-2012**

Gestión	Arroz pelado (qq)	Harina de trigo (qq)	Afrecho de trigo (qq)
2008	58 554		
2009	116 648	18 756	
2010	374 574	788 973	30
2011	398 438	994 710	156 439
2012*	299 613	939 367	663 194
<b>TOTAL</b>	<b>1 247 827</b>	<b>2 741 806</b>	<b>819 663</b>

Fuente: Elaboración propia en base a EMAPA, 2010,2011 y 2012 (\*preliminar)

### 4.4. El impacto de EMAPA en la oferta y demanda de arroz y trigo

En estos cinco años de trabajo, el objetivo de EMAPA de incentivar la ampliación de la superficie cultivada de estos rubros, todavía no tiene resultados positivos. No se consiguió que la superficie cultivada con arroz despegue de manera favorable, la que, por el contrario, se mantuvo irregular y decreciente en este periodo. El

91 La presión ejercida por este sector sobre EMAPA, se da principalmente en las ciudades de La Paz y El Alto, donde se define el precio y la entrega de la harina.

caso del trigo tiene un escenario más favorable, pero fue alentado más por el alza de precios a nivel nacional e internacional, que por la intervención de EMAPA. La empresa no consigue este objetivo por la baja intervención que tiene, no logra operar más del 17% de la superficie cultivada con arroz; y en el trigo no se supera el 10% a excepción del 2010. Hay que mencionar también como causales de esta situación, la falta de acompañamiento técnico al productor y los factores climáticos adversos, que se volvieron una constante para la disminución de la producción.

**Cuadro N° 12. Bolivia. EMAPA. Protagonismo de EMAPA en la superficie cultivada con trigo y arroz 2008-2012**

Gestión	Arroz en chala			Trigo		
	Superficie cultivada total	Superficie cultivada por EMAPA	Parte cultivada por EMAPA sobre el total (%)	Superficie cultivada total	Superficie cultivada por EMAPA	Parte cultivada por EMAPA sobre el total (%)
2008	178 530	3 471	2	134 790	11 443	8
2009	186 800	28 302	15	156 670	8 109	5
2010	193 840	33 638	17	176 460	24 717	14
2011	176 010	23 589	13	189 740	8 062	4
2012*	183 280	9 754	5	165 750	3 721	2
TOTAL	<b>918 460</b>	<b>98 754</b>	<b>11</b>	<b>823 410</b>	<b>56 052</b>	<b>7</b>

Fuente: Elaboración propia en base a MDRyT, 2013 para los datos nacionales, y EMAPA, 2010, 2011 y 2012 para los datos de la empresa (\*preliminar)

La oferta nacional de arroz y trigo tuvo cierta estabilidad en este quinquenio, pese a los problemas en la producción. Si se analiza la intervención de la empresa en la oferta de ambos cereales, se observan resultados diferentes; en el arroz no se supera el 15% en ninguna gestión, en cambio en el trigo es responsable de más del 50% en el 2009, aunque a partir del 2010 la situación es similar a la del arroz. En el 2009, EMAPA consigue acopiar este volumen importante porque los precios del trigo a nivel nacional descienden y los productores prefieren vender su producción a EMAPA. En los siguientes años, los precios del trigo ascienden,<sup>92</sup> y por ello no hay problema en el mercado de trigo para los productores, el producto se coloca con relativa facilidad.

92 Ver gráfico N° 4 de histórico de precios.

Con este nivel de participación, la empresa avanzó muy poco en incrementar la oferta nacional de alimentos<sup>93</sup>, pero se creó una situación de inequidad para los productores, ya que cada año sólo un 2% de ellos puede acceder a trabajar con EMAPA, y el 3% a vender su grano<sup>94</sup>. El 97% restante, sigue a merced de los acopiadores que utilizan el precio subvencionado de EMAPA para el consumidor, para especular con el precio al productor,<sup>95</sup> en la actualidad esto provoca descontento en los productores con el programa.

Tomando en cuenta que EMAPA trabaja con pequeños y medianos productores, es necesario que la oferta se mejore a través de incrementar el rendimiento y la calidad de los productos, más que la ampliación de la superficie cultivada.

**Cuadro N° 13. Bolivia. EMAPA. Protagonismo de EMAPA en la oferta nacional de trigo y arroz 2008-2012**

Gestión	Arroz en chala			Trigo		
	Producción nacional total	Producción acopiada por EMAPA	Parte acopiada por EMAPA sobre el total (%)	Producción nacional total	Producción acopiada por EMAPA	Parte acopiada por EMAPA sobre el total (%)
<b>2008</b>	435 960	10 000	2	16 1550	41 000	25
<b>2009</b>	410 990	21 000	5	20 1510	106 000	53
<b>2010</b>	449 480	57 000	13	25 5360	220 00	9
<b>2011</b>	471 460	44 000	9	24 9670	290 00	12
<b>2012</b>	578 170	38 344	7	23 7630	331 00	14
<b>TOTAL</b>	<b>2 346 060</b>	<b>170 344</b>	<b>7</b>	<b>1 105 720</b>	<b>231 100</b>	<b>21</b>

Fuente: Elaboración propia en base a MDRT, 2013 para los datos nacionales y EMAPA, 2010, 2011 y 2012 para los datos de la empresa (\*preliminar)

93 Hay denuncias de productores respecto a que los acopiadores grandes se camuflan como productores y revenden a EMAPA el grano que compran de los productores.

94 En promedio participan 1 965 productores en los programas de maíz y trigo de EMAPA, y los productores que participan en ambos rubros a nivel nacional son más de 120 mil en total.

95 Hay denuncias de productores respecto a que los acopiadores grandes se camuflan como productores y revenden a EMAPA el grano que les compran. Además, que los acopiadores argumentan el precio bajo del producto final para el consumidor, para bajar el precio del grano, indicando que no podrán colocarlo a un precio mayor.

La participación de EMAPA en el comercio de harina de trigo y arroz pelado es menor al 10% en ambos casos. Por ello, cuando hay épocas de escasez o alza de precios de estos rubros, los productos de EMAPA son bastante cotizados por la población. Lamentablemente, en estos cinco años el comportamiento del mercado no ha variado con la intervención de EMAPA, por lo que la provisión de estos alimentos sigue en manos de grandes distribuidores. Estos datos explican por qué EMAPA, pese a los esfuerzos que realiza, no logra aún regular los precios para el consumidor o resolver los problemas de desabastecimiento.

**Cuadro N° 14. Bolivia. EMAPA. Protagonismo de EMAPA en la distribución nacional de harina y arroz 2011-2012**

Año	Demanda de arroz (qq)	Arroz comercializado por EMAPA (qq)	Parte de la demanda cubierta por EMAPA (%)	Demanda de harina (qq)	Harina comercializada por EMAPA (qq)	Parte de la demanda cubierta por EMAPA (%)
2011	7 467 174	398 438	5	12 186 087	994 710	8
2012	7 604 848	299 613	4	12 415 262	939 367	8
TOTAL	15 072 022	698 051	5	24 601 349	1 934 077	8

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, es importante mencionar que en este contexto se destaca que la empresa haya logrado la certificación internacional de gestión de calidad ISO 9001, otorgada por IBNORCA<sup>96</sup> y la conformación de la empresa GRANACIONAL junto a la Corporación Venezolana de Alimentos, CVAL, donde EMAPA es accionista del 51%. Con esta nueva empresa se ha planificado producir 500 hectáreas de alimentos para exportar a Venezuela<sup>97</sup>.

96 “EMAPA ratifica su certificación internacional de gestión de calidad”. [En línea] [www.emapa.gob.bo/noticias.php?id=105](http://www.emapa.gob.bo/noticias.php?id=105) (acceso 13/12/13).

97 “Bolivia y Venezuela producirán arroz, maíz y perfilan construir una empresa textil”. En *La Razón*, 27 de mayo de 2013. [En línea] [http://www.la-razon.com/economia/Bolivia-Venezuela-produciran-perfilan-construir\\_0\\_1840615973.html](http://www.la-razon.com/economia/Bolivia-Venezuela-produciran-perfilan-construir_0_1840615973.html) (acceso 13/12/13).

#### 4.5. Síntesis: Participación de EMAPA en las diferentes etapas de la cadena de producción

El cuadro N° 15 sintetiza los resultados presentados en los acápitos anteriores (4.1. al 4.4.) y, paralelamente, se evalúa la participación de EMAPA en cada una de las etapas de la cadena de los dos granos considerados.

**Cuadro N° 15. Bolivia. EMAPA. Participación de EMAPA en cada etapa de las cadenas productivas del trigo y del arroz**

	Trigo	Arroz
N° de productores que trabajan con EMAPA (promedio campañas 2008-2012)	930	1 240
Total de familias productoras del país	70 000	45 000
Participación de EMAPA en relación al número de productores (%)	<b>1.3%</b>	<b>2.8%</b>
Superficie total atendida por EMAPA (ha)	11 210	19 751
Superficie total de cada cultivo en el país (ha)	164 682	183 692
Participación de EMAPA en función de la superficie de cada cultivo (%)	<b>6.8%</b>	<b>10.8%</b>
Superficie promedio de los productores que trabajan con EMAPA (ha)	12.1	15.9
Superficie promedio cultivada por productor en el país (ha)	2.4	4.1
Relación entre superficies (promedio EMAPA/promedio nacional)	<b>5.04</b>	<b>3.88</b>
Producción acopiada por EMAPA (promedio 2011-2012, t)	46 220	34 069
Producción nacional (t)	221 144	469 212
Participación de EMAPA en el acopio de granos (%)	<b>20.9%</b>	<b>7.3%</b>
Producción comercializada por EMAPA (harina de trigo y arroz pelado, qq)	967 038	349 025
Demanda nacional (harina de trigo y arroz pelado, qq)	12 300 674	7 536 011
Participación de EMAPA en el abastecimiento de alimentos (%)	<b>7.9%</b>	<b>4.6%</b>

Fuente: Elaboración propia

En relación a la población atendida (número de productores), EMAPA trabajó con entre el 1 y el 3 % de los productores de trigo y arroz a nivel nacional. El mismo análisis (con los promedios de las campañas 2008 a 2012), en términos



de superficie cultivada y producción indica que EMAPA participa en la producción de 6.8% de la superficie de trigo y 10.8% de la superficie de arroz a nivel nacional.

Estas cifras son mayores que las relativas al número de productores, lo que confirma los datos presentados en el Cuadro N° 15, en el que se puede observar que los productores que trabajan con EMAPA tienen superficies mayores al promedio nacional (principalmente en trigo, cultivo para el cual el promedio de superficie de los productores que trabajan con EMAPA es 5 veces superior al promedio nacional). Lo mismo puede decirse si se compara el porcentaje de productores con el porcentaje de producción total, principalmente en el caso del trigo, en el que el 1.3% de los productores (con los que trabaja EMAPA) produce casi 21% del trigo a nivel nacional. Por otra parte, si se comparan los volúmenes comercializados por EMAPA con la demanda nacional, éstos representan, en ambos casos (harina de trigo y arroz pelado), menos del 10% de la demanda de la población boliviana.

Así, los datos analizados muestran que EMAPA aún tiene una participación muy limitada en el mercado del trigo y del arroz a nivel nacional tanto en la producción, como en el acopio y la comercialización. Es importante recalcar también que su participación en términos de superficie y producción es superior a su participación en relación al número de productores atendidos, lo que evidencia que se está trabajando con productores que en promedio tienen mayores superficies que el promedio nacional (y mayores rendimientos en el caso del trigo).

## **5. Sostenibilidad económica de la empresa**

Este aspecto no puede dejar de abordarse pues las empresas estatales deben ser autosostenibles, no solo porque así está establecido en los decretos supremos de su creación y en el modelo de las empresas estatales, sino porque es la única manera de garantizar una acción a largo plazo.

En el caso de EMAPA, la empresa empezó sorprendentemente con un resultado global positivo de casi 31 millones de bolivianos para la gestión 2008 (situación excepcional para las empresas estatales del ámbito agroalimentario), como puede observarse en el Cuadro N° 16.

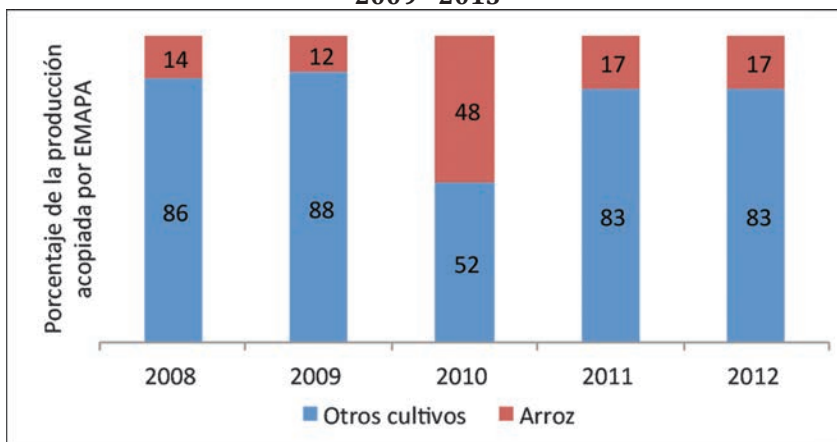
**Cuadro N° 16. Bolivia. EMAPA. Resultados económicos de EMAPA desde 2008- 2013 (en millones de Bs)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Total ingresos corrientes</b>	339 794 778	919 837 587	672 168 202	461 489 322	574 226 579	405 711 563
<b>Total gastos corrientes</b>	308 802 218	915 997 177	698 000 245	527 128 89	817 532 71	1 073 529.13
<b>Resultado en cuenta corriente</b>	30 992. 56	3 840.41	-25 832 043	-65 639 568	-243 306 131	-667 817 562
<b>Total recurso de Capital</b>	7	2 396 148	82 940 378	0	0	0
<b>Total gasto de capital</b>	7	2 625 748	93 375 464	1 034.54	2 790.14	6 384.5
<b>Resultado en cuenta de capital</b>	0	-0 229.6	-10 435 086	-1 034.54	-2 790.14	-6 384.5
<b>Resultado global</b>	<b>30 992. 56</b>	<b>3 610.81</b>	<b>-36 267 129</b>	<b>-66 674 108</b>	<b>-246 096 271</b>	<b>-674 202 062</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIGMA, 2012.

Sin embargo, la brecha entre los ingresos y los gastos ha ido aumentando en las gestiones siguientes (principalmente a partir del 2011) causando una disminución progresiva del resultado en cuenta corriente y del resultado global (Gráfico N° 11). Este llegó a un déficit de 674 millones de bolivianos en la gestión 2013.

**Gráfico N° 11. Bolivia. Resultados económicos de EMAPA  
2009 - 2013**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIGMA, 2012

Sería de suma importancia hacer un análisis más detallado sobre las causas de este déficit que parece ser estructural y creciente. Una empresa estatal con vocación de fomentar el desarrollo y la seguridad alimentaria puede tener gastos importantes justificados y recibir menos ingresos que las empresas privadas debido a las políticas de subvención. Pero estas circunstancias justificarían un déficit inicial que vaya compensándose poco a poco hasta alcanzar la autosostenibilidad, y no una situación inversa como la que se observa en este caso.

## 6. Para reflexionar

- El arroz y el trigo son cultivos fundamentales para la seguridad alimentaria del país y para la economía campesina; involucran a miles de familias de pequeños productores de todo el país. El departamento de Santa Cruz tiene mayor potencial para el cultivo de arroz que de trigo.
- EMAPA nace como una política interesante de apoyo al pequeño y mediano productor, destaca la provisión de insumos y semilla de calidad en condiciones favorables para la producción a pequeña escala, ideal para los sectores que no son sujetos de crédito; pero las fallas en la

logística de trabajo y la falta de acompañamiento técnico al productor, entre otros aspectos, impiden que su protagonismo en la producción nacional, sobretodo de Occidente, sea significativo.

- EMAPA replica la labor de otros agentes de crédito en la producción, descuida la aplicación de criterios más sostenibles o alternativas más adecuadas a la realidad del pequeño productor. Es decir, se sigue fomentando el avance de la agricultura extensiva y depredadora del bosque, en lugar de fomentar sistemas intensivos y obtención de productos con mayor calidad y cantidad. Esto demuestra que se deben incorporar programas integrales para estos segmentos de productores.
- Su objetivo de estabilizar la producción nacional tiene un avance lento considerando el grado de intervención de la empresa y su ámbito de cobertura. No consigue mejorar los niveles de producción de forma cuantitativa y cualitativa, esto provoca que la producción de estos rubros siga en manos de productores empresariales, que migran de un cultivo a otro con relativa facilidad, según la exigencia del mercado. Por ello, es necesario ajustar la política de intervención de EMAPA si se quiere alcanzar un crecimiento de la producción.
- Se percibe un descontento general de los productores con el trabajo de la empresa, principalmente por la subvención de precios para el consumidor, que sirve de pretexto de especulación para que los otros acopiadores establezcan precios bajos para la producción. También por la situación inequitativa de los productores que no acceden a beneficiarse del programa (97% del total de productores), en relación a los que sí lo hacen.
- Los resultados en la comercialización de alimentos muestran avances más importantes que los obtenidos en el apoyo a la producción. De esta manera, se percibe mayor atención al consumidor que al productor; hay subvención de precios y comercialización de productos deficitarios, que no están contemplados en el programa.
- Todavía se evidencia que la comercialización de alimentos sigue regulada por los comerciantes mayoristas y acopiadores, quienes determinan los precios para el consumidor y productor, según el comportamiento de la producción, el ingreso legal e ilegal de productos extranjeros y los precios externos.
- En consecuencia, a cinco años de su creación, EMAPA todavía no consigue alcanzar sus objetivos de regular el mercado y los precios de los

productos básicos de la canasta familiar. Al igual que en la producción, los niveles de intervención logrados no son suficientes para cumplir este cometido; deberá ingresar con mayor fuerza en el mercado si quiere garantizar seguridad alimentaria con soberanía.

- Los resultados financieros de la empresa son negativos y la tendencia observada no permite advertir que esta situación se corrija en las próximas gestiones por lo que debe analizarse cuáles son las causas estructurales del funcionamiento de la empresa que están generando esta situación y buscar soluciones.

## Bibliografía

### Documentos citados

- AEMP, Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas. 2012. *Estudio de la harina de trigo*. [En línea] [http://www.google.com.bo/#q=estudio+de+la+harina+de+trigo+aemp&ei=\\_KHqUe\\_LLfSw4AOznICQAw&start=0&sa=N&bav=on.2,or\\_r\\_qf.&bvm=bv.49478099,d.dmg&fp=72be6e1811e9e768&biw=1024&bih=587](http://www.google.com.bo/#q=estudio+de+la+harina+de+trigo+aemp&ei=_KHqUe_LLfSw4AOznICQAw&start=0&sa=N&bav=on.2,or_r_qf.&bvm=bv.49478099,d.dmg&fp=72be6e1811e9e768&biw=1024&bih=587) (acceso 13/12/13).
- Bolivia. MDRAyMA, Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. 2007. *Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente para la Revolución Rural, Agraria y Forestal*. La Paz.
- Bolivia. MDRyT, Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Tierras. 2013. *Compendio Agropecuario 2012*. La Paz. [En línea] <http://www.agrobolivia.gob.bo/compendio2012/index.html> (acceso 13/12/13).
- Bolivia. SIGMA, Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa, 2012. “0572 Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos”. En: Presupuesto General del Estado 2013: detalle institucional. [En línea] [http://www.sigma.gob.bo/pgn/pgn2013/ppto2013/3\\_detinst0572.htm](http://www.sigma.gob.bo/pgn/pgn2013/ppto2013/3_detinst0572.htm) (acceso 13/12/13).
- CAO, Cámara Agropecuaria del Oriente. 2010. *Evaluación de desempeño del sector agropecuario en Santa Cruz*. Santa Cruz.
- EMAPA, Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos. 2013a. *Requisitos para trabajar con EMAPA*, Boletín informativo.
- EMAPA. Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos. 2013b. *Rendición de cuentas*. Julio 2013.
- EMAPA, Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos. 2011. *Informe de gestión 2010*. La Paz [En línea] <http://www.emapa.gob.bo/files/informe20EMAPA20GESTION2020101.pdf> (acceso 11/12/13).
- EMAPA, Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos. 2012. *Informe de Rendición de cuentas: Diciembre 2011*. La Paz.
- Herbas R. 2008. *El Estado de situación del trigo en Bolivia*. La Paz: Centro de Investigación y Promoción al Campesinado, CIPCA. [En línea] [http://cipca.org.bo/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=65&Itemid=184](http://cipca.org.bo/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=65&Itemid=184) (acceso 13/12/13).
- IBCE, Instituto Boliviano de Comercio Exterior. 2013. *Bolivia. Principales 100 productos importados del mundo, según volumen y valor*. [En línea]

<http://ibce.org.bo/documentos/informacion-mercado/2011-2012/Bolivia-imp.%20de%20100%20ppales%20prod%20segun%20vol%20y%20val.%2011-12.pdf> (acceso 20/12/13).

Ormachea, E. 2009. *Soberanía y Seguridad y Alimentaria en Bolivia: políticas, estado de situación*. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA. [En línea] [www.cedla.org/content/1350](http://www.cedla.org/content/1350) (acceso 13/12/13).

Ortíz, A. y Valdivia, G. 2013. “El trigo: EMAPA y su apoyo a la producción de alimentos”. Artículo inédito de Investigación.

Ortíz, A. y Solíz L. 2007. *El arroz en Bolivia*. La Paz; Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, CIPCA. Cuadernos de investigación, 67.

Ortíz, A. 2006. *El contrabando de arroz en Bolivia*. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, CIPCA.

Ruesgas, G. 2013. “El Estado y su apoyo al fortalecimiento productivo y de las dinámicas de transformación y comercialización de las organizaciones productivas campesinas: EMAPA y su relación con los pequeños productores de trigo de Cochabamba y Tarija”. Tesis de maestría para optar al título de Maestría en planificación y economía política del desarrollo, proyecto “Mercados Campesinos” – AVSF, en CIDES-UMSA. La Paz.

### Otros documentos consultados

ANAPO, Asociación Nacional de Productores de Trigo y Oleaginosas. 2012. *Reportes estadísticos 2008-2011*. [En línea] <http://www.anapobolivia.org/estadistica.aspx> (acceso 13/12/13).

Bolivia. MEFP, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y MDPyEP, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. 2012. *Las empresas estatales en el Nuevo Modelo Económico de Bolivia*. La Paz.

EMAPA, Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos. 2013. *Informe de Rendición de cuentas: julio 2012*. La Paz.

EMAPA, Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos. 2010. *Programación Operativa Anual 2011*. La Paz: Unidad de planificación y proyectos. [En línea] [www.emapa.gob.bo/files/POA2020111.pdf](http://www.emapa.gob.bo/files/POA2020111.pdf) (acceso 13/12/13).

### Leyes y decretos

Bolivia. Leyes, decretos, etc. *Ley N° 144. Ley de Revolución Productiva Comunitaria* de 26 de junio de 2011. [En línea] <http://www.ine.gob.bo/>

[indicadoresddhh/archivos/alimentacion/nal/Ley%20N%C2%BA%20144.pdf](#) (acceso 13/12/13).

Bolivia. Leyes, decretos, etc. *Constitución Política del Estado*. 2008. [En línea] <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/constitucion2009.pdf> (acceso 13/12/13).

Bolivia. Leyes, decretos, etc. *Decreto Supremo N° 29230 de 15 de agosto de 2007*. [En línea] [www.lexivox.org/norms/BO-DS-29230.xhtml](http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-29230.xhtml) (acceso 13/12/13).

Bolivia. Leyes, decretos, etc. *Decreto Supremo N° 29710 de 17 de septiembre de 2008*. [En línea] <http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-29710.xhtml> (acceso 13/12/13).

Bolivia. Leyes, decretos, etc. *Decreto Supremo N° 1444 de 19 de diciembre de 2012*. [En línea] <http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N1444.xhtml> (acceso 13/12/13).





# LA EMPRESA BOLIVIANA DE ALMENDRA Y DERIVADOS (EBA) EN LA DINÁMICA DEL SECTOR CASTAÑERO DE LA AMAZONÍA BOLIVIANA

---

ELISEO QUINO M.<sup>98</sup>

## Introducción

La intervención activa del Estado en el desarrollo socio-económico y territorial de la Amazonía<sup>99</sup>, región históricamente marginada de la vida política y económica del país, representa un hecho significativo. El nuevo modelo económico boliviano, que ha quebrado la línea neoliberal que regía la economía desde el Estado hasta el 2006, plantea una renovada participación del Estado a través de empresas estatales estratégicas.

En este marco, el sector de la castaña es trascendental para la seguridad alimentaria de la región pues gran parte de los empleos de la zona amazónica dependen directa o indirectamente de la cadena de la castaña. Además de ser una fuente de empleo sumamente importante en la región, la cadena de la castaña permite el mantenimiento del bosque en pie y el aprovechamiento de los recursos forestales. De este modo, la castaña se convierte en un eje potencial de desarrollo sostenible, armónico y rentable.

---

98 Eliseo Quino M. M.Sc. en Agronegocios y Magister en Gestión Integral de Cuencas Hidrográficas. Actualmente es Asesor Técnico en Bio Latina. E-mail: eliseoquino@yahoo.es

99 La Amazonía boliviana se define tanto por el sistema hídrico del río Amazonas (que abarca cerca de 70% del territorio nacional) como por la biodiversidad específica de la selva amazónica (que abarca cerca de 35% del territorio nacional). Esta última incluye a los departamentos de Beni, Pando, La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Por su parte, se denomina Norte Amazónico a la región situada al extremo norte del país y abarca el departamento de Pando (con su capital Cobija) y el norte de los departamentos de Beni (Provincia Vaca Díez con su capital Riberalta) y La Paz (Provincia Iturrealde con su capital Ixiamas). La economía de esta región se basa en la explotación de la goma y la castaña.

Sin embargo, a pesar de las potencialidades de desarrollo socio-económico de la cadena de la castaña, grandes problemas persisten en la región ligados a relaciones asimétricas y verticales (con la prevalencia del habilito), círculos viciosos de pobreza y subdesarrollo.

La decisión del Estado de intervenir en el sector para potenciar el desarrollo del territorio y de los actores locales aparece como la respuesta a una urgencia. Así, en el año 2009 se fundó la Empresa Boliviana de Almendras y Derivados, EBA, y desde entonces ha sido calificada como “empresa estrella” por sus resultados positivos.

El objetivo de este trabajo es analizar la intervención de EBA en la Amazonía, tanto a nivel de sus resultados como de sus efectos en las dinámicas locales. Se trata de entender mejor el papel que está desempeñando el Estado en el desarrollo socio-económico de las poblaciones del norte de Bolivia.

Este documento se ha elaborado en base a información primaria<sup>100</sup> proporcionada tanto por EBA como por otros actores de la cadena de la castaña, e información secundaria. Para algunos acápites se han utilizado los resultados de encuestas realizadas a 23 recolectores, entrevistas a gerentes de 4 empresas procesadoras y comercializadoras, 2 personeros de la EBA, 2 personeros del Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, PASA y 5 dirigentes campesinos de la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia, CIRABO, la Cooperativa Agrícola Integral, CAIC<sup>102</sup> y la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Pando, FSUTCP. Dichas encuestas y entrevistas se realizaron a la culminación del primer año de trabajo de la EBA.

## **1. Contexto del sector de la almendra en Bolivia antes de la creación de la EBA**

El sector de la almendra cobra importancia en la Amazonía de Bolivia — luego de la caída de la economía de la goma—, a mediados de la década de los ochenta del siglo XX, periodo en el cual la industria de la castaña se habría convertido en una de las principales actividades socioeconómicas de la región amazónica (Mendizábal, 2009). Esta actividad primaria es catalogada como primordial por la participación directa del 70% de pobladores de la región, entre los que

---

100 La “información primaria” de esta investigación está conformada por entrevistas y encuestas, detalladas en la Bibliografía.

101 La Cooperativa Agrícola Integral Ltda., CAIC, es una cooperativa que compra, procesa y vende castaña orgánica en el departamento del Beni.

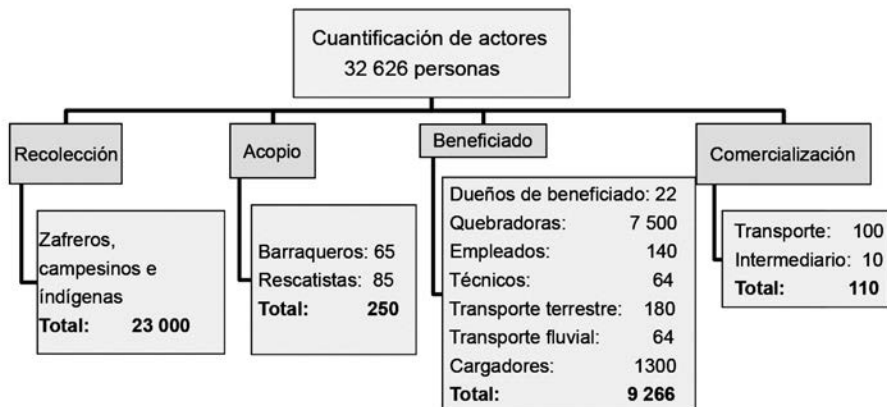
se incluyen extractores, intermediarios, rescatadores, procesadores y comercializadores locales y nacionales. De acuerdo con el Instituto Boliviano de Comercio Exterior, IBCE (2009), el volumen de producción de castaña se habría duplicado en el primer decenio del siglo XXI, pasando de 900 mil a 3.6 millones de cajas de castaña extraídas y comercializadas (EBA, 2013). En Bolivia, la importancia de la castaña es tan relevante que es el segundo producto agroindustrial de mayor exportación, solo superado por las exportaciones de la soya.

La castaña es un recurso natural que se produce en la mayoría de las comunidades de la región amazónica, en cuya recolección participan pobladores rurales individuales y organizados, y familias urbanas de ciudades como Riberalta, Cobija y otras de menor importancia. Esta actividad económica genera ingresos económicos sustanciales para estos grupos sociales.

Según el IBCE (2008), la cadena de la castaña es considerada “una actividad estrella en la producción y exportación de productos bolivianos”, representa el 75% del movimiento económico del norte boliviano o “todo el departamento de Pando, las provincias Vaca Diez del Beni e Iturralde de La Paz”. Además “involucraría una superficie aproximada a 100 000 km<sup>2</sup>, equivalente al 10% de la superficie total del país” (CEPROBOL, 2005), de los cuales, el 30% de la riqueza forestal de la región corresponde a ese rubro productivo (Bolivia. Ministerio de Trabajo, 2009).

La castaña es el sustento esencial de la economía familiar en la Amazonía, generando aproximadamente 32 600 empleos directos e indirectos; alrededor de 7 700 puestos de trabajo fabriles, de los cuales 75% son ocupados por mujeres (IBCE, 2008). Se dice que aproximadamente 23 000 personas salen a recolectar castaña cada año (EBA, 2013), como estrategia económica de las familias. Hasta antes de la participación de la EBA, más del 50% de la población económicamente activa de la región estaba vinculada a la castaña (Gráfico N° 1).

**Gráfico N° 1. Bolivia. Población aproximada de actores involucrados en la cadena de la castaña en la Amazonía**



Fuente: Elaboración propia en base a IBCE, 2008 y EBA, 2013

Antes de la participación de EBA, un pequeño volumen recolectado de castaña estaba dirigido al mercado interno (2%), el mayor porcentaje de almendra era destinado al mercado europeo (60%) y al mercado estadounidense (36%). El resto de la producción industrial era exportada a mercados asiáticos, como el Japón (Molina, 2007). A pesar de este potencial económico y la importancia de las exportaciones, la incidencia de la pobreza todavía afectaba “a más del 80% de la población asentada en esta región amazónica” (Bolivia. Ministerio de Trabajo, 2009).

Hasta el 2009, la cadena de la castaña incluía actores campesinos individuales y agrupados; intermediarios locales y externos; y empresas privadas. No había participación directa del Estado. Los actores campesinos e indígenas eran responsables de la recolección. Las empresas privadas se dedicaban a la compra intermediada de la materia prima, el procesamiento y la comercialización de la castaña al interior y al exterior del país, con lo que sus ganancias se multiplicaban. El precio de la castaña dependía del mercado externo y el acuerdo entre empresarios en Riberalta<sup>102</sup>.

En este contexto de participación y claras ventajas para empresarios e intermediarios, los recolectores campesinos fueron organizándose en cooperativas

102 Riberalta es la segunda ciudad en importancia del departamento del Beni, cuya economía se basa, fundamentalmente en la castaña (y en menor medida en la pesca y aprovechamiento de la madera) por lo que varias empresas, cooperativas y otras que trabajan con castaña tienen su asiento en esta ciudad.

y asociaciones con el fin de mejorar los ingresos económicos mancomunados de sus asociados. Se asociaron para la extracción y comercio directo de la castaña a mercados europeos, bajo la modalidad de castaña orgánica y certificada. Las organizaciones campesinas más importantes que se formaron en ese periodo fueron: La Cooperativa Agrícola Integral Ltda., CAIC, de Riberalta, Beni en 1989; la Cooperativa Integral Agroextractivista de Campesinos de Pando, COI-NACAPA en 2001, y la Asociación de Campesinos Extractivistas de la Reserva Manuripi, ACERM, en 2005.

Las empresas procesadoras y comercializadoras privadas más trascendentes, hasta antes de la participación de la EBA eran: Beneficiadora de Almendras Urkupiña, Manutata S.A., Tahuamanu S.A., Cooperativa Agroindustrial Amazonas S.R.L. y la Sociedad Agrícola Industrial Blacutt, las que comercializaban cerca del 73.5% del total de la producción nacional (Cronkleton, citado en Mendizábal 2009). En el Cuadro N° 1 se muestra la participación de las empresas y de EBA en la exportación de la castaña en el año 2011. Igualmente, en el Anexo N° 4 se puede observar el número de contenedores exportados por cada empresa entre 2006 y 2010.

**Cuadro N° 1: Bolivia. Empresas exportadoras de castaña  
(kg de castaña exportada en la gestión 2011)**

<b>Exportador</b>	<b>Enero</b>	<b>Febrero</b>	<b>Marzo</b>	<b>Abril</b>	<b>Mayo</b>	<b>Junio</b>
Beneficiadora de Almendras Urkupiña	296 000	416 000	360 000	600 000	584 000	576 000
Tahuamanu S.A.	55 943	15 967	81 262	87 034	339 368	216 439
Manutata S.A.	159 670	49 398	166 656	208 369	191 604	95 802
Beneficiadora de almendras H. Claire Lens	40 000	48 000	80 000	96 000	176 000	239 000
Beneficiadora de almendras R. Bowles Rivero	16 000	32 000	48 000	112 000	48 000	128 000
Corporación Agroindustrial Amazona				47 901	175 637	111 769
<b>Empresa Boliviana de Almendras, EBA</b>		<b>48 000</b>	<b>48 000</b>	<b>32 000</b>	<b>73 900</b>	<b>112 000</b>
Sociedad Agrícola Industrial Blacutt Hermanos SRL.	32 000			16 000	160 000	112 000
Almendras Bolital SRL.	48 000	32 000	16 000	112 000	48 000	16 000
Sociedad Comercial Importadora Exportadora Los Almendros SRL.	16 000		16 000	64 000	32 000	80 000
Beneficiadora San Agustín SRL.		16 000	16 000	64 000	16 000	96 000
Hugo Aramayo Vidal	48 000	32.000	32 000	80 000	32 000	32 000
Gamarra Telles Horacio Ingama	16 000	32 000	16 000	48 000	48 000	16 000
Procesadora Boliviana de Alimentos, PROBAL		16 000	48 000	32 000	32 000	32 000
Betsy Shirley Saucedo Aguada			16 000	32 000	48 000	32 000
Ecofruit Ltda.		16 000	16 000	32 000	32 000	32 000
Beneficiadora de Almendras Lourdes		16.000		32 000	64 000	48 000
Unión exportadores SRL., UNIONEX SRL.				16 000	48 000	16 000
Tropical Fruit Delights AGROINBO SRL				32 000	16 000	16 000
Hermanos Cárdenas SRL.				16 000	48 000	16 000
Green Forest Products S.A.				16 000	15 500	8 000
EXIMCAR SRL.						
Beneficiadora Puerto Rico	16 000		16 000			
Agroindustrial de Almendra SRL.						
Beneficiadora de Almendra Manuripi						
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>743 613</b>	<b>769 365</b>	<b>975 918</b>	<b>1 775 304</b>	<b>2 228 009</b>	<b>2 031 010</b>

La interacción entre campesinos, intermediarios y empresarios en la cadena de la castaña, ha dado como resultado la recolección de la almendra bajo la modalidad del “habilito” que es un sistema de pago adelantado en dinero o en especie. Esto crea una deuda que los recolectores no pueden pagar con lo obtenido en la recolección de la campaña, por lo que su deuda se acrecienta con los años. Este sistema tuvo sus orígenes en la época de la goma. El habilito es una “forma semi-esclavista de interrelación obrero-patronal” (Mendizábal, 2009).

De acuerdo con el IBCE (2008), la población dedicada a la recolección, beneficiado y comercialización de castaña está compuesta por campesinos, indígenas e inmigrantes: hombres, mujeres y niños campesinos e indígenas, y familias ciudadinas de Cobija y Riberalta. La participación de este ejército de recolectores, por municipios, se muestra en el Cuadro N° 2. Aunque la mayoría de los recolectores son pobladores oriundos de la región Amazónica, para el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (2009), el 33.9% de la población recolectora está constituida por familias provenientes de otras zonas (La Paz, Oruro y Potosí).

**Cuadro N° 2. Bolivia. Ubicación geográfica, población y área de producción de la castaña**

Depto.	Provincia	Capital	km²	Población	Producción potencial
PANDO	Abuná	Santa Rosa de Abuna	7 468	2 121	17 millones de árboles de castaña, que tienen un potencial de producción de 317 mil t.
	Federico Román	Fortaleza	13 200	3 045	
	Madre de Dios	Puerto Gonzalo Moreno	10 879	11 453	
	Manuripi	Puerto Rico	22 461	9 670	
	Nicolás Suarez	Porvenir	9 819	41 838	
BENI	Vaca Diez	Riberalta	22 424	134 657	
LA PAZ	Iturralde	Ixiamas	13 749	13 972	
<b>TOTAL</b>			<b>100 000</b>	<b>216 756</b>	

Fuente: IBCE, 2008

La población recolectora vive en condiciones de aislamiento por la escasa red de caminos; muy pocos poseen energía eléctrica y servicios de saneamiento básico, que solo cubre los centros poblados de Riberalta y Cobija (Fuentes, *et al.*, 2006). Por las escasas fuentes de trabajo en las mismas comunidades, parte de la población migra hacia las ciudades aledañas en busca de ingresos económicos adicionales, tratando de vincularse a la procesadoras de castaña; sin embargo y como



consecuencia de la elevada oferta de mano de obra, los niveles salariales ofertados por las empresas disminuyen, afectando los ingresos de los trabajadores.

## 2. Creación y funcionamiento de EBA

El 29 de julio de 2009 se dictó el Decreto Supremo N° 0225 (en Anexo 1.3.), de creación de la Empresa Boliviana de la Almendra y Derivados, EBA, con el fin de incentivar la producción de castaña, generar fuentes de trabajo y de favorecer al segmento más desfavorecido de la cadena primaria de la castaña, dotándole de un patrimonio total de Bs. 45 333 507<sup>103</sup>, de los cuales el 79.2% (Bs 35 910 150) provinieron del Tesoro General de la Nación, TGN y los restantes 20.8% (Bs 9 423 357) fueron financiados por el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, PASA. El proyecto preliminar (TESA<sup>104</sup>) fue preparado por técnicos del PASA, tomando como base el proyecto preparado y presentado por autoridades del Municipio de San Lorenzo y la demanda de la Cooperativa Campesina de Pando, COINACAPA. Este proyecto sirvió de justificativo para aprobar el Decreto Supremo de apoyo al rubro de la castaña y, además, se constituyó en el Plan Operativo Anual, POA, de arranque de la naciente empresa estatal.

Con la implementación de las empresas estatales, el Estado trasciende de un rol normador —ejercido desde 1984— a un Estado interventor o promotor del desarrollo y de fomento de la economía comunitaria, con el objetivo de “eliminar las asimetrías regionales” (PND, 2006). Atrás había quedado lo aseverado por el ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en 1993 cuando sostenía que el Estado era un mal administrador de empresas y que era pertinente la transferencia de las empresas estatales (ENTEL, YPFB, ENFE<sup>105</sup>, etc.) a manos de empresas privadas por ser más eficientes y más efectivas en la generación de ingresos para el país.

El Decreto Supremo N° 0255 y la creación de EBA significaron una serie de cambios a diferentes niveles en lo que se refiere a las dinámicas locales entre actores. Estos aspectos serán analizados a lo largo de este trabajo.

### 2.1. La creación de EBA: análisis del Decreto Supremo N° 0255

En esta parte se caracteriza el D.S. N° 0225 según los criterios de Ranney (*cit.* en Pineda, 2013), analizando sus cinco elementos operativos y estructurales:

103 Un dólar americano equivale a 6.90964 bolivianos al 16 de enero de 2014.

104 TESA, estudio a nivel Técnico, Económico, Social y Ambiental.

105 ENTEL: Empresa Nacional de Telecomunicaciones; YPFB: Yacimiento Petrolíferos Fiscales Bolivianos; ENFE: Empresa Nacional de Ferrocarriles.

*i) Objetivo Particular, ii) Grado de Complejidad, iii) Grado de Articulación, iv) Sector de Desarrollo y, v) Campo de Aplicación (Gráfico N° 2).*

Esta representación servirá para analizar los resultados de la empresa a la luz de sus objetivos y estructura.

### Gráfico N° 2. Bolivia. Caracterización de la Política Pública establecida en el Decreto Supremo N° 0225 de creación de la Empresa Boliviana de la Almendra y Derivados, EBA



El **Objetivo particular**, referido al por qué de la acción, tiene un adecuado complemento con los postulados del Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2006), que prioriza el desarrollo productivo a través de emprendimientos productivos estratégicos (D.S. N° 29272 de 2007). La Misión de EBA es: *incentivar la producción nacional con valor agregado, generando mayores fuentes de trabajo en procura del desarrollo y soberanía productiva en la Amazonía Boliviana.*

Por otra parte, su Visión es: *ser la Empresa referente en el complejo productivo de la Nuez amazónica en Bolivia para mejorar la distribución de los beneficios, a través de la promoción de políticas sociales, ambientales y económicas.*

La **Complejidad de la política** se refiere a la articulación con otras políticas estatales. La evaluación del D.S. muestra que la política no fue una acción gubernamental aislada, sino articulada a cinco ministerios corresponsables de la Empresa, para otorgarle sostenibilidad institucional.

En primer lugar, se determinó la participación de los ministerios de Desarrollo Rural y Tierras y de Desarrollo Productivo y Economía Plural, como responsables de la sostenibilidad jurídica de EBA. Con ello se garantizaron las actividades de recolección de la castaña ante eventualidades legales y sociales, como los frecuentes problemas de tenencia de la tierra, extensión territorial, escasa población, concesiones de tierras a barraqueros<sup>106</sup> y la vulneración del territorio de los Territorios Comunitarios de Origen, TCO.

En segundo lugar, los ministerios de Planificación del Desarrollo y de Economía y Finanzas Públicas, quedaron encargados de la sostenibilidad institucional de la empresa desde la perspectiva económica, puesto que cualquier desembolso económico estatal debe ser planificado y aprobado por ambas instancias. En tercer lugar, el Ministerio de la Presidencia, que desarrolla un rol político, quedó como responsable del funcionamiento de la empresa estatal y nexo entre la acción (el Decreto en ejecución) y el Plan Nacional de Desarrollo (sostenibilidad política).

El tercer elemento denominado por Ranney como **Grado de articulación**, está relacionado con la articulación de la política con otros actores locales, estatales y no estatales, que el D.S. no contempla en su formulación. En este sentido el D.S. N° 0225 es considerado un Decreto vertical, indiscutiblemente estatal y exclusivamente dependiente de ministerios predefinidos. Quizá por eso EBA haya nacido con el sello de empresa autónoma de gestión. Es posible que el diseño de este tipo de empresa sea una respuesta al fallido intento del Estado de apoyar a una empresa mixta gestionada por el Estado y la Organización de Zafreiros Fabriles, ZAFABRI, gestión que fracasó rotundamente.

Sin embargo, este diseño lineal, rígido e impermeable de la política pública implementada en la Amazonía, tuvo que cambiar superando lo estrictamente ministerial, asociándose a otros actores locales como las gobernaciones, los municipios y las comunidades, pasando de ser una institución solamente gubernamental a una institución intergubernamental e interinstitucional.

El cuarto dispositivo político denominado **Sector de Desarrollo** identifica el sector de trabajo, que en caso de EBA corresponde a los **sectores económico y social de la castaña**, tal como indica el D.S. N° 0225: *incentivar la producción de la castaña con valor agregado (...) abarcando actividades de extracción, compra, beneficiado y comercialización de la castaña.*

El último elemento de caracterización de la política es el **Campo de acción**, que explicita el área de intervención de la política. De acuerdo con el Decreto de

apoyo a la castaña, se trata de un campo de acción dividido en dos vertientes: la producción y la generación de valor agregado.

En concreto, la política pública diseña una empresa enteramente estatal, con claros objetivos socioeconómicos y de apoyo al segmento más desfavorecido de la cadena de la castaña (el recolector), para que el productor siga siendo productor y sus organizaciones se ocupen de temas sociales y no económicos, y los otros actores de la cadena se articulen alrededor de la empresa estatal.

## **2.2. Funcionamiento de EBA y relacionamiento con los actores locales en las diferentes etapas de la cadena de la castaña**

Este acápite analiza la forma de trabajo de EBA en la cadena de la castaña en la Amazonía. Es importante analizar las formas de relacionamiento de la empresa con los diferentes actores de la cadena de la castaña a través de su accionar en cada etapa del proceso, a saber: la extracción, el acopio, el traslado, el procesamiento y la comercialización.

- **Extracción**

La extracción, recolección o zafra es una actividad que incluye el partido del coco, el almacenamiento en campo, el jalado<sup>107</sup> y la comercialización de materia prima (Ministerio de Trabajo, 2009). Esta actividad no es realizada por EBA ya que en su lógica, extracción significa sacar el producto desde los centros de almacenamiento, barracas o los puertos hasta Riberalta. Esto contrasta con el concepto de los demás actores. Emilio Fabaro<sup>108</sup>, gerente de la empresa Lourdes, ratifica lo anterior indicando que: *la EBA compra castaña en comunidades, no extrae materia prima.*

- **El acopio y el relacionamiento con los recolectores**

En la implementación de sus labores, EBA utilizó dos alternativas de compra: la adquisición de castaña a campesinos en campo y el negocio con empresas y barraqueros, básicamente en Riberalta.

La primera alternativa de compra de castaña varió según el actor con el cual se actuó. En caso de comunidades campesinas, la estrategia de acopio se basó en la implementación de 3 centros fijos establecidos en El Sena, Naranjal

---

107 El jalado es el transporte de la castaña, desde el campo hasta los centros de acopio.

108 Para este y los siguientes casos, consultar información sobre entrevistas y encuestas en la Bibliografía.

y Blanca Flor y 3 centros móviles. Los centros fijos estaban equipados con almacenes (alquilados), tractores y chatas en algunos casos, y lanchas en otros. Esta estrategia parece haber funcionado muy bien, logrando comprar el 55% del total de castaña acopiada por la Empresa, en una zona donde solo habían apostado comprar el 30% de las 100 mil cajas<sup>109</sup> existentes.

La segunda alternativa comprendió la compra a empresarios y/o barraqueros, eligiéndose tres vías: las barracas, los puertos y los almacenes de Riberalta; con esta alternativa se habría comprado el 20.5% de la almendra (EBA, 2010). Esta alternativa se sustentó en la contratación de personal con antecedentes barraqueros y contactos con proveedores de materia prima. El puerto de El Sena fue el punto estratégico y el que mayores volúmenes de castaña permitió alcanzar. Este es el lugar de trabajo de un ex barraquero que captó la castaña llegada por el Río Madre de Dios, probablemente de comunidades indígenas de los takanas o los toromonas.

La estrategia de acopio de la EBA se resume en el siguiente Gráfico:

**Gráfico N° 3. Bolivia. EBA. Estrategia de acopio**



Fuente: Elaboración propia

109 1 caja de castaña = 23 kg  
 3 cajas de castaña = 1 caja de almendra procesada  
 1 caja de almendra procesada = 23 kg  
 1 contenedor = 800 cajas de almendra procesada

La forma de compra establecida por EBA está compuesta por: *i)* la mejora del precio, *ii)* la compra directa mediante equipos técnicos, *iii)* pago al contado por caja de almendra, *iv)* regulación de precios según distancia, y *v)* acopio en las mismas comunidades, puertos o centros de acopio. Esta última fue la forma más innovadora utilizada por la empresa para el acopio de la castaña. Entre todos estos mecanismos de compra, el pago en efectivo fue el más relevante para que los recolectores entreguen su castaña a EBA.

Esta forma de compra privilegia la gestión directa con los zafreiros y es un cambio del concepto de compra, por ser diferente al modo tradicional de compra de las empresas, los barraqueros y los intermediarios, quienes basan su accionar en el habilito. Esta forma de compra, asimismo, es radicalmente diferente a la de los barraqueros que imponen un precio y no negocian nada con los recolectores. Se percibe que el sistema implementado por EBA beneficia principalmente al recolector y pequeñas empresas procesadoras. En la óptica de CAIC, la forma de compra a intermediarios, tradicional en la región, no era innovadora porque recurría al contrato tradicional.

Con la presencia de la empresa en las comunidades, EBA cambió el concepto tradicional de compra de la castaña, haciéndola más dinámica y con beneficios para los más pobres y las comunidades más alejadas. El sistema, dinamizado por el pago inmediato, en efectivo y de la suma completa, es diferente al sistema de habilito que proporciona un adelanto, parte en dinero y parte en especie y el saldo se completa cuando los recolectores concluyen con la entrega del producto a las barracas o las empresas. De este modo, el pago en efectivo es la motivación sustancial que decide al recolector por la venta de la castaña a EBA.

El sistema de compra utilizado por las cooperativas campesinas como la CAIC y la COINACAPA —que trabajan con el concepto de comercio justo—, tiene un “parecido” al sistema de las empresas privadas (habilito), ya que pagan parcialmente a la entrega del producto y 4 a 6 meses más tarde cumplen con la liquidación o repartición de beneficios provenientes del comercio internacional. Emilio Fabaro asegura que: *Hoy en día, el zafreiro recibe más plata por el precio de la castaña y en el mismo momento (...) EBA no se ha hecho un barraquero, es otra empresa más pero con otro concepto. Eso es bueno y está funcionando bien.*

Se cree que la compra directa, con mejores precios y dinero en efectivo permitiría al recolector liberarse de las obligaciones con terceros que los habilitaron o con quienes tienen deudas. De esta manera, la materia prima estaría disponible al mejor postor y no necesariamente a los barraqueros y las empresas acopiadoras tradicionales. Según René Cárdenas, gerente de la empresa Hnos. Cárdenas: *esta liberación ayuda a las empresas que no poseen barracas a disponer de materia prima a precios tope, siempre mejores para los zafreiros.*

- **Traslado de la castaña**

El traslado de la materia prima, mediante camiones, tractores o motores, fue otro factor importante para el acopio de la castaña. Esta forma de actuar garantizó a la empresa el traslado de la materia prima en los momentos más oportunos y en tiempos óptimos. La adquisición de camiones y flete de embarcación rompió la dependencia con transportadoras y rescatistas, resultando en mayores beneficios para EBA. La disponibilidad de transporte ha permitido también normar el precio de la castaña y regular el precio del transporte. Con la actuación de EBA se logró disminuir el costo de transporte de Bs 30 a Bs 5.

- **Beneficiado**

El procesamiento de la castaña implica varias etapas. Se comienza con el proceso de “sancochado” durante el cual la materia prima, aún con cáscara, pasa por una autoclave<sup>110</sup> o caldera con agua caliente y luego se enfría con agua. En estas condiciones la nuez se separa de la cáscara, aflojada por la presión.

Posteriormente se procede al descascarado, proceso durante el cual se desprende la cáscara que protege la nuez por un medio manual (con gata mecánica) o por centrifugación. Luego, se procede a seleccionar las castañas según tamaño y calidad. Una vez seleccionada la castaña, se la deshidrata bajando su humedad hasta un 10 a 12% (que es la condición de comercialización del producto para su mejor conservación). Finalmente, se envasa y empaqueta la castaña.

El beneficiado de la castaña es una de las etapas de la cadena que más empleo genera, y sobre todo empleo femenino.

Hasta el 2012, EBA realizaba el procesamiento de la castaña acopiada a través de otras empresas (contratación de servicios). Desde el 2012, EBA cuenta con dos plantas bajo administración directa en la ciudad de Riberalta: la de la empresa

---

110 La autoclave permite fuertes aumentos de temperatura y presión.

Lourdes (que antes prestaba servicios a EBA) y la de la Cooperativa Agroindustrial ZAFABRI Ltda. (EBA, 2013).

La planta Lourdes tiene una capacidad de producción de 12 000 kg/día, además de contar con la certificación de calidad ISO 22000 y de producto orgánico otorgado por CERES<sup>111</sup>, un organismo acreditado para el efecto. Esto coadyuva al mejor acceso a mercados de exportación y beneficia al mercado interno con un producto de calidad. En lo que se refiere a la planta ZAFABRI, se suscribió un convenio con la cooperativa para coadyuvar en la reactivación de la cooperativa a través de la puesta en marcha de la planta beneficiadora de almendra. A partir del mes de diciembre de 2012 se han iniciado los trabajos de mejoramiento de la planta beneficiadora bajo la supervisión técnica de EBA y, desde la gestión 2013 esta planta entró en funcionamiento con una capacidad de 12 000 kg/día. Ambas plantas generan más de 600 empleos directos y más 1 380 empleos indirectos (EBA, 2013).

La planta beneficiadora de castaña de propiedad de EBA (costo aproximado de 14 millones de bolivianos según el SEDEM) está localizada en la población de El Sena, provincia Madre de Dios (Pando). Tiene 2 250 m<sup>2</sup> construidos sobre una superficie de 3 ha y una capacidad instalada para un turno en pleno funcionamiento de 12 mil kg/día. Las obras civiles ya están terminadas y el pre beneficiado en funcionamiento.

A pesar de los intentos de reclutamiento de personal, la empresa ha tropezado con escasas postulaciones y altos índices de rotación, lo que no permite un trabajo continuo en planta. A esto contribuye su localización, los limitados servicios básicos en toda la zona<sup>112</sup> y la disminuida población del lugar, debido a que tradicionalmente migra a ciudades como Cobija o Trinidad y vuelve, generalmente, en época de zafra. Por ello la planta contará con sistema de quebrado mixto: mecanizado y manual. Para garantizar la permanencia y trabajo del personal que se pueda traer de Riberalta o reclutar en la zona de El Sena, la empresa está implementando espacios habitables para quienes presten servicios fabriles por turnos en la planta de El Sena (campamentos y servicio de *catering*). La entrega de la Planta beneficiadora está fijada para diciembre del 2013. Se prevé que la misma

---

111 “CERES (*Certification of Environmental Standards GmbH*), es una certificadora para agricultura orgánica / ecológica, el procesamiento de alimentos ecológicos, buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas de manejo en la industria alimenticia, textiles ecológicos, y bio-carburantes sostenibles”. En: “Certificación”. [En línea] <http://www.ceres-cert.com> (acceso 10/12/13).

112 La planta cuenta con una infraestructura “modelo”, con comedor, tiendas, etc., pero en la zona no hay escuelas, servicios de salud, etc.



genere más de 200 empleos directos y más de 350 indirectos y que contribuya al desarrollo del municipio que tiene cerca de 8 250 habitantes (EBA, 2013).

De igual manera, EBA está implementando una planta de derivados y fraccionado de almendra en la ciudad de El Alto (departamento de La Paz), que cuenta con dos sectores; uno de fraccionado de almendra (para el mercado del subsidio prenatal y lactancia) y un sector de derivados, donde se producirán derivados de almendra como mazapán, turrone, Besos de Pando y grageas de almendra, entre otros (EBA, 2013).

- **Comercialización**

La comercialización de la castaña tiene por principal destino el mercado de exportación. Bolivia es el primer exportador de castaña del mundo con 1 200 contenedores por año. Los principales países importadores de la castaña boliviana son el Reino Unido (6 715 toneladas, 30% de la exportación boliviana), los Estados Unidos, 28.3%; Alemania, 8.5% y los Países Bajos, 8% (IBCE, 2010).

Para el mercado externo, EBA cuenta con una agencia en Hamburgo, Alemania<sup>113</sup> para así llegar a clientes terminales en ese país e incrementar el mercado europeo. Los países a los cuales la empresa exporta castaña son Alemania, Estado Unidos, Inglaterra y Australia y cuenta con una certificación de exportador orgánico por CERES (EBA, 2013) lo que le permitirá a EBA llegar a mercados más exigentes. La exportación representa el 86% de los volúmenes comercializados por EBA (98% en la zafra de 2010).

En el mercado nacional, EBA entrega castaña al subsidio de lactancia (almendra fraccionada de 250 g y chocolate con almendra de 60 g) y desde 2012 vende productos derivados de almendra (como ser: almendra con chocolate, Besos de Pando, turrone de almendra, mazapán de almendra, aceite de almendra, entre otros).

---

113 “EBA Europa [EBA Europa Branch of Servicio de Desarrollo de Empresas Productivas, SEDEM] es una empresa del Estado boliviano [creada en febrero de 2013] en sociedad con una empresa privada, cuya sucursal comercial se encuentra en Hamburgo - Alemania. La empresa de tipo pública privada está administrada por dos empresas. Por un lado, la Empresa Boliviana de Almendras –EBA, encargada de beneficiar y exportar el producto y por otro lado Haches & Schindler GmbH alemana que se encarga de ejecutar las actividades de marketing, realizar las ventas y distribuir el producto a clientes terminales de los mercados internacionales” (Bolivia. Embajada en Alemania, 2013).

Se puede afirmar que en su modo de funcionamiento, EBA ha introducido cambios substanciales a nivel del acopio, pues rompe con el sistema del habilito al pagar en efectivo a los recolectores por la castaña entregada. Este es un punto clave que debe tenerse en cuenta pues puede permitirles a los zafreiros liberarse de un sistema de esclavitud por deuda, mejorando sus condiciones laborales y de vida. Por otra parte, cabe señalar que el beneficiado de la castaña se realiza aún en plantas alquiladas y aunque la planta de El Sena se inaugurará muy pronto, no tiene la capacidad suficiente para procesar toda la almendra acopiada por la empresa. A nivel de la comercialización, la mayoría de la castaña se destina a la exportación, y en lo que se refiere al mercado nacional destaca la relación de la empresa con el subsidio de lactancia.

### **3. Participación en el mercado y resultados económicos**

Un aspecto muy importante a la hora de analizar el papel del Estado a través de sus empresas públicas es el estudio de su participación en el mercado y los resultados económicos, pues estos elementos permiten evaluar la dimensión del impacto y la sostenibilidad financiera de las empresas. En este acápite se analizarán estos puntos, en relación a las diferentes etapas de la cadena en las que participa EBA, detalladas antes, a la luz de su Misión y Visión.

#### **3.1. Participación de EBA en la cadena de la castaña en la Amazonía boliviana**

- **Acopio**

Desde el inicio de sus actividades (ver Cuadro N° 3), EBA acopió entre el 3.4% (110 707 cajas) y el 5.4% (174 500 cajas) del total de materia prima disponible en la Amazonía (3.6 millones de cajas).

**Cuadro N° 3. Bolivia. EBA. Registro de acopio de castaña 2009 - 2010 y 2010 - 2011**

Zafra	Municipios	Comunidades	Familias recolectoras (aprox.)	Cajas acopiadas
2009-2010	14	45	2 150	110 707
2010-2011	N.D.	N.D.	2 870	148 756
2011-2012	N.D.	N.D.	3 570	146 369
2012-2013	21	204	4 000	174 500*

Fuente: EBA, 2010 y EBA, 2013 (\*datos a octubre de 2013)

La compra de materia prima se efectivizó en tres departamentos: Pando, Beni y La Paz, involucrando a 204 comunidades de las 230 recolectoras existentes en la Amazonía en la gestión 2013 (EBA, 2013). En la gestión 2010, por ejemplo, la provincia Madre de Dios del departamento de Pando fue el nicho más importante de acopio de materia prima (40%), seguida por Manuripi, también del departamento de Pando (22%), Iturrealde del departamento de La Paz (16.6%) y Nicolás Suarez de Pando (8.4%).

**Cuadro N° 4. Bolivia. EBA. Cajas de castaña acopiadas en la gestión 2013 (a octubre) por departamentos y provincias**

Departamento	Provincia	Cajas acopiadas
Pando	Abuná	4 815
	Federico Román	11 296.07
	Madre de Dios	70 406.89
	Manuripi	38 207.44
	Nicolás Suarez	14 646.45
Beni	Vaca Diez	3 601.9
	Ballivián	203.6
	Iténez	2 322.7
La Paz	Iturrealde	29 000.16
<b>TOTAL</b>		<b>174 500.71</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información primaria<sup>114</sup>

114 La "información primaria" de esta investigación está conformada por entrevistas y encuestas, detalladas en la Bibliografía.

Para la gestión 2009 - 2010 y 2013 el Cuadro N° 5 desglosa la proveniencia de las cajas acopiadas. Sin embargo, para evaluar si la forma de trabajo implementada por EBA cumple con las directrices del Decreto Supremo de su creación, más que la cantidad acopiada por la empresa estatal, importa analizar de dónde, de quiénes y cómo fue obtenida esta materia prima. Se observa que en las gestiones 2009 - 2012, el 80% provino de campesinos e indígenas y el 20% de empresarios privados y barraqueros (EBA, 2010). Para la gestión 2013, el 88.5 % de la castaña acopiada provino de comunidades campesinas e indígenas y 11.5% de centros castañeros, barracas y privados.

**Cuadro N° 5. Bolivia. EBA. Registro de acopio de castaña gestiones 2009 - 2010 y 2013 (en cajas)**

	Comuni- dades campesinas	Comuni- dades indígenas	OECA	Centro casta- ñero	Asociación Zafrero- Barraquero	Priva- dos	Total cajas
2009-2010	53 265	22 026	12 725	N.D.	19 132	3 559	<b>110 707</b>
<b>2013</b>	127 415	27 166	N.D.	14 559	5 218	142	<b>174 500*</b>

Fuente: EBA, 2010 e información primaria (\*datos a octubre)

Cabe resaltar que el porcentaje proveniente de campesinos e indígenas fue alto desde la zafra de 2010 y este es un punto positivo que va en la línea de la Misión de la empresa y del propio Decreto Supremo. El 80% de acopio en comunidades indígenas y campesinas en la gestión 2009 - 2010 corresponde a adquisiciones en campo, sea con centros fijos o móviles. El 24.5% de la materia prima adquirida a campesinos fue obtenida mediante la ubicación de centros móviles que se ubicaron en los municipios de Riberalta (Antofagasta, 12 de Octubre, 26 de Octubre y Campo Central), Gonzalo Moreno, Santos Mercado, Villa Nueva y el Porvenir, cerca de Cobija. Respecto a la ampliación de las zonas de compra, el Sr. Terrazas, responsable de comunicaciones de EBA indica que: *se tuvo que ampliar el área de compra de los municipios de El Sena y San Lorenzo por equidad, para garantizar un mayor volumen de castaña y llegar a un mayor número de comunidades*. El resto de la materia prima comprada a campesinos fue adquirida en los puertos de El Sena y Riberalta. Algunos centros de acopio fueron ubicados

en comunidades alejadas, para regular el precio y proporcionar mejores condiciones de vida de los pobladores.

Los factores que facilitaron el acopio por parte de la empresa estatal fueron: *i)* la mejora del precio por caja de castaña, *ii)* la compra del producto en efectivo, *iii)* los malos caminos que evitaron que otros compradores adquirieran el producto y, *iv)* la escasa disponibilidad de fondos de pequeñas empresas privadas y campesinas que habitualmente se aprovisionaban de los mismos municipios que EBA.

El restante 20.5% del acopio de la gestión 2009 - 2010 corresponde a la compra a empresarios y/o barraqueros, en barracas, puertos y almacenes en Riberalta. Es importante señalar que el porcentaje acopiado de barracas y privados ha disminuido entre 2010 y 2013, de 20.5% a 3%. Ahora bien, no se puede dejar de considerar que esta forma de acopio corresponde a una lógica diferente a la establecida en la Misión de la empresa, pues los barraqueros practican el habilito con sus proveedores de materia prima. Pero, la adquisición de barraqueros y empresarios responde a la necesidad de la empresa de aumentar el volumen acopiado y, de esa forma, los ingresos por venta.

Según la Constitución Política del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2006), es prioridad del Gobierno apoyar con políticas económicas a los sectores más empobrecidos, que en el caso de la cadena de la castaña, estaría compuesto por campesinos e indígenas recolectores. En la práctica, como se ha visto, la compra fue ampliada a otros actores de la cadena, no precisamente indígenas o campesinos, sino intermediarios, rescatistas, barraqueros y empresarios privados, todos ellos con mayores recursos económicos. La idea básica fue la de incrementar el *stock* de materia prima acopiada para llegar a la meta de acopio establecida.

- **Beneficiado y transformación en derivados**

En el periodo 2009 - 2010 se adquirieron 110 707 cajas de materia prima, que procesadas implican 36 902 cajas de almendra, equivalentes a 46.12 contenedores de exportación.

Como se ha señalado anteriormente, ante la ausencia de una planta beneficiadora propia, en los primeros dos años, EBA tuvo que buscar alternativas para el procesamiento de la almendra, aliándose mediante contrato, a cuatro empresas procesadoras, tal como detalla el siguiente Cuadro:

**Cuadro N° 6. Bolivia. EBA. Características de las empresas procesadoras asociadas a EBA (gestión 2011)**

Variables empresariales	Empresas procesadoras			
	Green Forest	Lourdes	Hnos. Cárdenas S.R.L.	CAIC
Tipo	Privada	Privada	Privada	Campesina
Tamaño	Mediana	Pequeña	Pequeña	Pequeña
Forma de proceso	Manual	Manual	Mixta (Mecánico-manual)	Manual
Experiencia prestación de servicios	4 años como Green Forest	30 años	Poca experiencia	Mucha experiencia
Volumen de procesamiento sin EBA (contenedores/año)	27	36 a 40	s/d	25
Volumen de procesamiento con EBA (contenedores/año)	61 (34 para EBA)	36 a 40	2 para EBA	31.8 (5.8 para EBA)
Precio servicios	191.3 Bs/caja	212 Bs/caja	s/d	200 Bs/caja
Valor que asigna trabajar con EBA	Muy interesante	Interesante	Medio interesante a interesante	Nada interesante
Tipo de relación	Contrato	Contrato	Contrato por rendimiento	Contrato
Forma de relación	Licitación	Invitación	Experimentación	Invitación

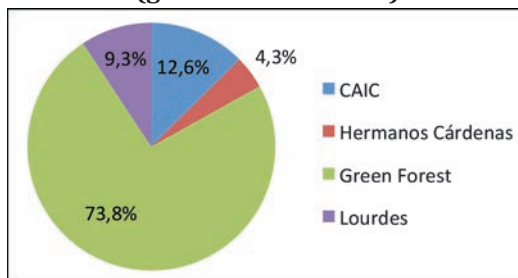
Fuente: Elaboración propia

Para el beneficiado, EBA contrató los servicios de una empresa mediana y tres empresas pequeñas. De todas ellas, solo la empresa mediana, boliviana -inglesa (Green Forest<sup>115</sup>) fue contratada a través de licitación pública nacional y procesó el 74% del total de materia prima acopiada por EBA durante la zafra 2009 - 2010 (34 contenedores de los 46.12 contenedores totales, ver Gráfico N°1). Entre las tres empresas pequeñas está la empresa campesina CAIC, la cual firmó contrato con EBA para procesar 14 mil cajas (5.8 contenedores), contrato que no pudo cumplir por diferentes motivos. Esto derivó en la aprensión del gerente general, quien ac-

115 Green Forest es una empresa boliviano inglesa procesadora de castaña. Tiene su planta en Riberalta y fue la empresa que mayores servicios de procesamiento prestó a EBA.

tualmente purga una condena por incumplimiento de contrato. La castaña recuperada de la CAIC fue entregada a la empresa Lourdes para continuar el procesamiento.

**Gráfico Nº 4. Bolivia. EBA. Porcentaje de castaña procesada por cada una de las empresas que benefician castaña para EBA (gestión 2009 - 2010)**



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas con los gerentes de las cuatro empresas participantes del procesamiento en enero de 2011<sup>116</sup>

Desde la perspectiva de fortalecimiento empresarial, solo la empresa Green Forest incrementó su volumen de procesamiento al aliarse con EBA, el resto mantiene o incrementa muy poco el volumen de procesamiento. Esto se debe, fundamentalmente al tamaño de infraestructura instalada de estas empresas que les limita ampliar su capacidad de beneficiado, como los casos de las empresas Lourdes y Hnos. Cárdenas.

A partir del 2012, EBA alquiló directamente las plantas Lourdes y la de la Cooperativa ZAFABRI (ver acápite 3.2) para el beneficiado de la castaña. La apertura de la planta propia de EBA en el municipio de El Sena, se realizó el 1º de diciembre de 2013. Tanto las plantas de ZAFABRI, Lourdes, como la planta de El Sena tienen una capacidad de quebrado de 12 000 kg/día. Desde la gestión 2013 se está implementando una planta en El Alto para la transformación de la almendra en productos derivados para el mercado interno y externo. Hasta octubre de 2013, el personal de EBA era de 565 personas, tanto en las plantas como en las oficinas administrativas. Sin embargo, la transformación sigue siendo marginal en comparación con la comercialización de almendra beneficiada sin procesar.

116 Ver entrevistas y encuestas en Bibliografía.

Tal vez se pueda considerar que la transformación ha sido la actividad menos desarrollada por la empresa, y consecuentemente la que menos se ajustó a lo dispuesto por la política que había instruido actuar sobre la castaña, otorgándole valor agregado y generando mano de obra para la región. El escaso desarrollo de esta actividad muestra que se ha priorizado el acopio (para lo que se destina mayor número de personal contratado), aunque se estén haciendo esfuerzos de transformación en las últimas gestiones.

A la luz del Decreto y la política del Gobierno que dictan que la empresa debe apoyar a pequeños actores económicos, en lo que se refiere al beneficiado, habría sido mejor que en las primeras gestiones, EBA apoye más a las pequeñas empresas que a las medianas, o al menos buscar un equilibrio entre ellas. Según el Sr. Viador García: *el contrato de servicios de la empresa campesina no fue una prioridad para la EBA, su relación con ésta se debió a la necesidad de exportar castaña bajo certificación orgánica que la Green Forest o Hnos. Cárdenas no tenían.*

#### • Comercialización

La exportación representaba casi el 98% de la comercialización de castaña en la primera gestión de EBA. Los datos de la gestión 2013 reducen este porcentaje a 86%, lo que significa que se ha multiplicado por 10 el volumen comercializado en el mercado interno (de 1.1 contenedores a casi 11). Esta castaña se destina, por una parte, al subsidio prenatal y de lactancia y, por otra y en menor medida, a la transformación y comercialización de derivados de almendra para el mercado, como aceites faciales, mazapanes, almendra fraccionada, turroneos y otros (Cuadro N° 7).

**Cuadro N° 7. Bolivia. EBA. Destino de la almendra acopiada 2009-2013**

Zafra	Exportación		Mercado nacional		Ingresos por ventas de almendra beneficiada (Bs)
	Contenedores	%	Contenedores	%	
2009-2010	45	97.58	1.1	2.42 (1.08% SL y 1.34% transformados)	28 110 528
2010-2011	53 (total)	N.D.	N.D.	N.D.	45 287 183
2011-2012	59 (total)	N.D.	N.D.	N.D.	47 024 231
2012-2013*	66.22	86	10.78	14	65 182 909

Fuente: Elaboración propia en base a EBA, 2013 (\*a septiembre de 2013) SL=Subsidio de lactancia



El Cuadro N° 7 evidencia la importancia de la importación en la comercialización de la castaña acopiada por EBA. Pero también puede apreciarse el considerable incremento de la parte de la almendra destinada al mercado nacional. Sería interesante disponer de datos sobre el mercado nacional de la castaña para observar su evolución en los últimos años y los efectos de la participación de EBA en esta evolución. En términos de seguridad con soberanía alimentaria, sería interesante lograr un avance en el aumento del consumo nacional de castaña<sup>117</sup>.

El procesamiento de la castaña era parte fundamental de la política pública de apoyo a municipios intermedios con potencial castañero, dirigido a la generación de productos secundarios con valor agregado y la creación de empleo para la población local. Pero, la parte de castaña que se destina al mercado nacional sigue siendo marginal en comparación al volumen exportado.

Por otra parte, el volumen de ventas ha aumentado significativamente desde el inicio de las actividades de la EBA. Entre 2010 y 2013 los ingresos por venta han aumentado en 230% (en parte por el aumento de la castaña acopiada y en parte por el contexto favorable de precios).

Los siguientes son algunos puntos importantes sobre la participación de EBA en el mercado de la castaña, en cada una de las etapas de la cadena de producción:

- EBA acopia alrededor de 5% de la castaña disponible en la Amazonía y algo menos de 6.4% de la castaña comercializada a nivel nacional. Su participación es por lo tanto pequeña en cuánto a volúmenes se refiere.
- Algo más de 80% de la castaña acopiada procede de proveedores campesinos e indígenas, lo que está acorde con la Misión de la empresa. Esto se debe a un esfuerzo de acopio en comunidades distantes y aisladas, tal como muestran los datos de la gestión 2013.
- Sin embargo, la quinta parte de la castaña acopiada proviene de barraqueros y empresas privadas, respondiendo a una lógica de aumentar el acopio y las ventas. Estos actores no son considerados como agentes de desarrollo territorial equitativo por lo que debe

---

117 “En cuanto a seguridad alimentaria: La Nuez amazónica (Brazil Nuts, Nuez de Brasil, Castaña, Almendra) es uno de los productos más nutritivos del planeta: tiene un alto contenido de proteínas, grasas insaturadas y selenio”. En: “EBA: propósitos estratégicos”. [En línea]  
[http://www.eba.com.bo/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4%3Aproposito&catid=1%3Ato-do-lo-de-eba&Itemid=33&lang=es](http://www.eba.com.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=4%3Aproposito&catid=1%3Ato-do-lo-de-eba&Itemid=33&lang=es) (acceso 10/12/13).

mencionarse este punto como una limitación del funcionamiento de la empresa.

- En lo que se refiere al beneficiado, la empresa no dispone aún de instalaciones propias, aunque está pronta la inauguración de la planta de El Sena. Hasta el 2012, la selección de las empresas contratadas para el beneficiado no respondió a una lógica de fomento de los emprendimientos locales campesino y/o indígenas. Esta es una de las grandes limitaciones de la empresa.
- Finalmente, en lo que se refiere al procesamiento y la comercialización, si bien la exportación sigue siendo predominante y el mercado nacional es aún marginal, la articulación de EBA con otras políticas públicas, como el subsidio de lactancia, está potenciando el desarrollo de un mercado nacional más amplio.
- Los volúmenes administrados por la empresa han ido creciendo de manera considerable, así como los ingresos por ventas.

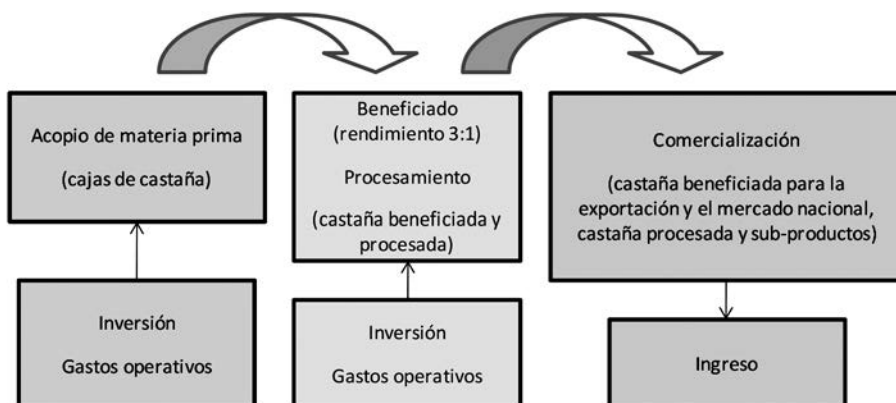
### **3.2. Resultados económicos de la empresa**

El tema de los resultados económicos es fundamental pues cualquier empresa que quiera tener incidencia a largo plazo debe garantizar la sostenibilidad de su funcionamiento.

Según información publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, MEFP y el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, MDPyEP (Bolivia. MEFP y MDPyEP, 2012), EBA estaría en una fase de producción. En la denominación de las etapas de implementación de las empresas públicas esto significa que estaría igualando su gasto con los ingresos o generando ya utilidades a ser reinvertidas en la empresa. Según información de EBA, para la gestión 2013 la empresa aún no estaría generando utilidades. Se espera que la empresa empiece a generarlas en la gestión 2015.

Por su vocación social, que implica que ni los objetivos ni el proceder de la empresa sean los mismos que los de una empresa privada, no se puede esperar tampoco que la empresa estatal tenga la misma rentabilidad que una empresa privada (o que la alcance a la misma velocidad). Sin embargo, a mediano plazo debe garantizarse la rentabilidad para permitir la continuidad de su accionar e incidencia. Además, la sostenibilidad financiera está explícitamente estipulada en el Decreto N° 0225 (Artículo 8) y de forma general, en el planteamiento de todas las empresas estatales.

**Gráfico N° 5. Bolivia. EBA. Inversión e ingresos por venta.  
Gestiones 2009 - 2010 y 2010 - 2011**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de EBA, 2013

El Gráfico N° 5 presenta el detalle del proceso de comercialización en el que se destacan las inversiones y los gastos necesarios para el acopio y el beneficiado.

El siguiente Cuadro muestra los flujos financieros de la empresa para cada gestión, desde su creación hasta 2013:

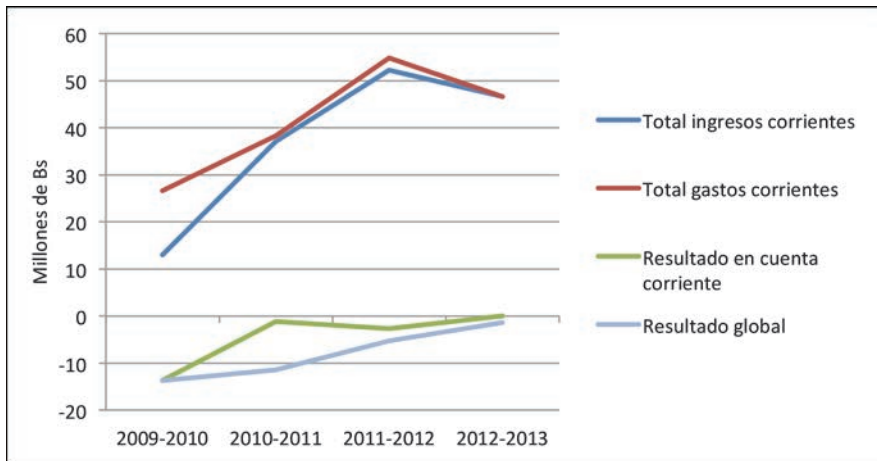
**Cuadro N° 8. Bolivia. EBA. Flujos financieros desde su fundación en 2009 hasta 2013**

	2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2012-2013
Total ingresos corrientes	12 986 810	37 096 369	52 243 226	46 628 061
Total gastos corrientes	26 642 567	38 267 515	54 884 269	46 641 252
<b>Resultado en cuenta corriente</b>	<b>-13 655 757</b>	<b>-1 171 146</b>	<b>-2 641 043</b>	<b>-13 191</b>
Total recurso de Capital	1 594 798	0	0	0
Total gasto de capital	1 674 858	10 290 125	2 600 305	1 357 094
<b>Resultado en cuenta de capital</b>	<b>-80 060</b>	<b>-10 290 125</b>	<b>-2 600 305</b>	<b>-1 357 094</b>
<b>Resultado global</b>	<b>-13 735 817</b>	<b>-11 461 271</b>	<b>-5 241 348</b>	<b>-1 370 285</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIGMA, 2012.

Los flujos financieros de la empresa muestran que aún no está generando utilidades pues sus resultados en cuenta corriente y sus resultados globales son negativos. Sin embargo, como se puede observar en el Gráfico N° 6, los ingresos corrientes tienden a alcanzar la línea de los gastos corrientes, y el resultado global, por su parte, tiende a cero. Es decir, que si la tendencia continúa, en las próximas gestiones podría pasar de negativo a positivo. Estos datos son coherentes con las declaraciones de la empresa que proyecta generar utilidades en la gestión 2014 - 2015.

**Gráfico N° 6. Bolivia. EBA. Flujos financieros desde su creación en 2009 hasta 2013**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIGMA, 2012

A pesar de los resultados negativos en las primeras gestiones, el patrimonio inicial de la empresa le permite seguir operando.

La cuestión de la continuidad es muy importante, pues al tratarse de una empresa estatal, su devenir depende de la orientación de las políticas públicas. La sostenibilidad financiera de una empresa puede hacer la diferencia entre recibir apoyo o no por parte del Estado en caso de un cambio de coyuntura.

#### **4. Percepción de EBA por parte de los actores locales**

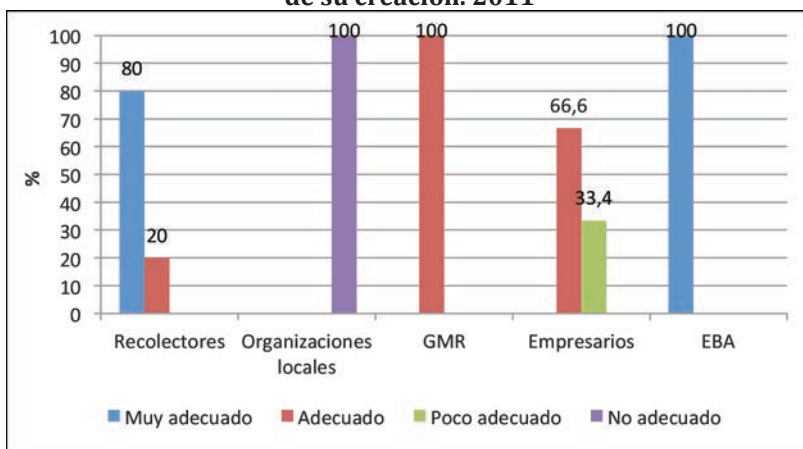
En este acápite se presentan datos relativos a la percepción que tienen los actores locales con quienes se relaciona EBA, tanto en lo que se refiere a la per-

tinencia de la creación de EBA como medio de implementación de la política pública, como al tipo de empresa que es EBA.

La información fue recabada en entrevistas realizadas en Riberalta en enero de 2011, tanto a productores, representantes del Gobierno Municipal de Riberalta, organizaciones locales (CIRABO), empresarios y representantes de EBA.

En el Gráfico N° 7 se presentan los resultados de la percepción de diversos actores respecto a la pertinencia de la creación de EBA como medio de implementación de la política pública.

**Gráfico N° 7. EBA. Evaluación de diversos actores sobre la pertinencia de su creación. 2011**



Fuente: Elaboración propia en base a información primaria<sup>118</sup>

Se evidencian posturas disímiles; para las instancias estatales (tanto EBA como las gobernaciones y los municipios), EBA es un medio “adecuado” a “muy adecuado” para implementar las políticas públicas de desarrollo social y económico en la región, *por la profesionalidad, por la continuidad y por los resultados alcanzados* (Comentario personal de Remberto Terrazas, personal de la EBA). Se dice que: *las gobernaciones y los municipios, si bien conocen de la necesidad de apoyo al sector de la castaña, no tienen equipos técnicos capaces y desconocen*

118 Ver detalle de entrevistas y encuestas en Bibliografía.

*el negocio* (Comentario personal de Yuri Melgar, personal de EBA). *La EBA es la única forma en que el Estado llega directamente a los recolectores de castaña...* (Comentario personal Remberto Terrazas, personal de EBA). EBA hace que *los zafreiros ganen plata* (Comentario personal de Yuri Melgar, personal de EBA).

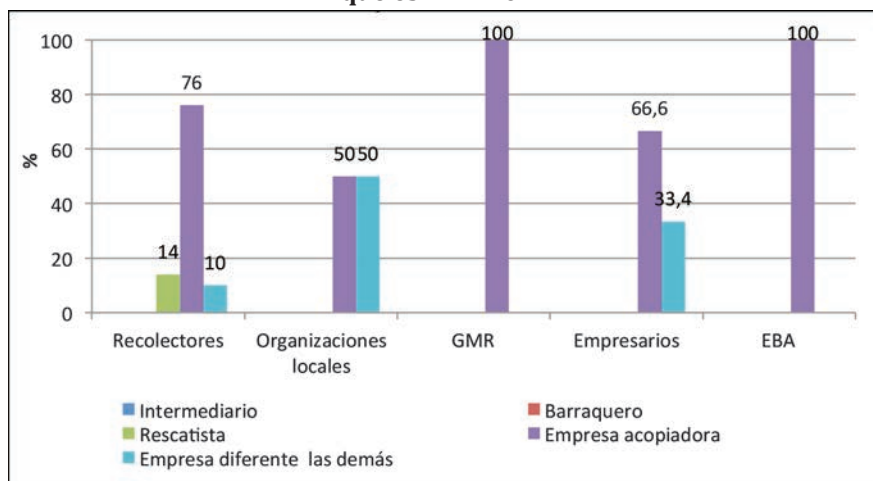
Por diversos motivos, las empresas privadas valoran la presencia de la empresa en la Amazonía de “poco adecuada” a “adecuada”. El gerente de producción de la Empresa Hnos. Cárdenas indica que: *No sé si era necesaria la EBA, pero sí la política de apoyo a la castaña*. Por su parte, el Lic. Valdez de Green Forest, sugiere que: *desde el punto de vista productivo, la actuación de una empresa o planta de procesamiento más, no era necesaria, porque en Riberalta hay muchas beneficiadoras, pero sí era necesaria desde el punto de vista socio-económico*, por lo cual la considera poco adecuada. Para Emilio Fabaro, gerente de la empresa Lourdes: *la EBA le proporcionó seriedad al negocio, siendo por lo tanto adecuada la medida de implementación de la política*.

La posición de las organizaciones campesinas e indígenas es fundamental, pues deben ser los principales beneficiarios de EBA. Su posición es interesante pues están de acuerdo con el Gobierno y la política de apoyo en el rubro de la castaña, pero no con EBA como medio de implementación de la política de desarrollo socio-económico. Este sector se siente excluido e incluso percibe un riesgo de debilitamiento de sus organizaciones, porque EBA trabaja a nivel de los afiliados, dejando de lado a las organizaciones. Según Viador García, ex gerente general de la CAIC: *El deseo y la petición de las organizaciones sociales era una EBA bajo su administración y no bajo la administración del Gobierno (...) la creación de una nueva empresa estatal nos dice que el Gobierno no cree en los campesinos y los indígenas, y por eso, crea su empresa*.

Este es un punto fundamental, que deberá ser analizado conjuntamente con los efectos de la intervención de EBA en relación a los emprendimientos campesinos de la zona (ver acápite 5.2 y 5.3).

En lo que se refiere a la percepción de los actores locales sobre el tipo de empresa que es EBA, el Gráfico N° 8, presentado a continuación, recopila las opiniones formuladas.

**Gráfico N° 8. EBA. Opiniones de diversos actores sobre el tipo de empresa que es EBA. 2011**



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas<sup>119</sup>

En relación al accionar de EBA, los diversos actores catalogan a la empresa de la almendra como una *empresa estatal, formal* e inminentemente *acopiadora*. René Cárdenas, gerente de la empresa Hnos. Cárdenas, explica que: *la EBA es una empresa formal por tener razón social, facturar y pagar impuesto, como cualquier otra empresa, y es esencialmente acopiadora por no procesar su propia materia prima*. Como se ha señalado anteriormente, tanto en la Misión de EBA como en el Decreto Supremo N° 0225 se explicita que la empresa debe participar en la generación de valor, por lo que este punto muestra que no se está cumpliendo este aspecto de la Misión.

En su proceder, EBA se diferencia nítidamente de las empresas privadas por tener la base de sus actividades en el acopio de materia prima y no en la intermediación y el mercado. Para el gerente de producción de Hnos. Cárdenas: *EBA partió desde atrás, arrancando por la castaña para continuar con la implementación de una planta y la comercialización, inicio que solo se justifica por sus objetivos sociales*. En percepción del gerente de Green Forest: *es una empresa diferente a las demás, por su modo de actuar*. EBA no podría ser rescatista o intermediaria por no vender la materia prima acopiada, tampoco es barraquera por

119 Ver detalle de entrevistas en Bibliografía.

no tener concesiones, aunque un pequeño segmento de productores campesinos todavía asemeja el trabajo de EBA al de un rescatista (14%).

Desde la propia EBA, se considera que la empresa tiene dos facetas que responden, por un lado, a la voluntad de tener una incidencia positiva en el desarrollo socio-económico de la región, y por otro, a la necesidad de generar utilidades. Yuri Melgar (personal de la EBA) comenta que: *aunque no sea negocio comprar castaña en sitios alejados, la EBA lo hace por un sentido de equidad*. Las pérdidas así generadas se compensan con castaña adquirida en otros sitios. Este proceder *permite la regulación de precios* (comentario personal de Remberto Terrazas, personal de la EBA).

Es muy importante señalar que los datos presentados en este acápite corresponden a la percepción de los actores entrevistados en el año 2011 y probablemente hayan cambiado en las últimas gestiones. Sería interesante volver a hacer estas encuestas y evaluar la evolución de la percepción que tienen los actores locales sobre la empresa.

## **5. Efectos de la intervención de EBA**

### **5.1. Efecto de la intervención de EBA en el precio de la castaña pagado al recolector**

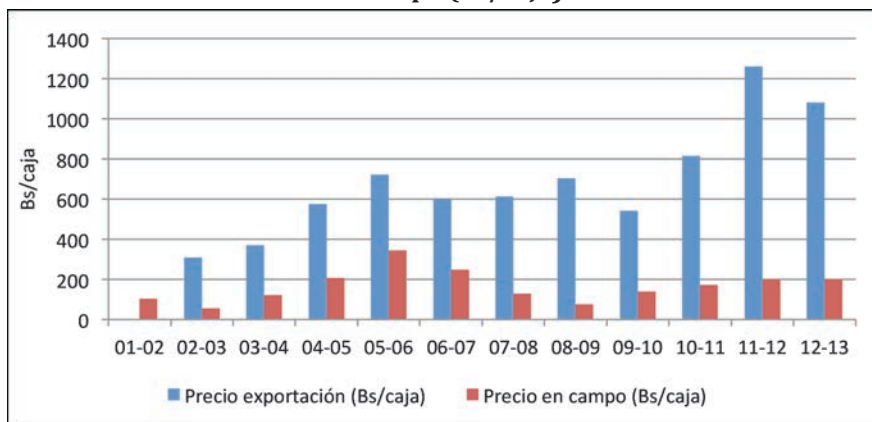
El precio de compra de la caja de castaña es dinámica durante la época de la zafra, siendo siempre inferior en un inicio y mayor al final de la misma. El precio promedio de compra al 2009, primer año de funcionamiento de EBA, fue de Bs 124, pasando de Bs 100 a 180 en 7 meses. En el segundo año, el precio medio alcanzó a Bs174 la caja, cifra que incluye el plus pagado por la caja de castaña orgánica (Gráfico N° 9). Según Emilio Fabaro, gerente de la Empresa Lourdes, en la gestión 2008 - 2009 el precio de la caja de castaña osciló entre Bs 60 a 80 (0.48 USD/kg), muy inferior a los precios de arranque y cierre de la campaña 2009 - 2010, notándose un incremento sustancial de entre el 25 al 225% en el precio pagado por caja de castaña al inicio y al final de la zafra. Este precio es más elevado aún en las gestiones siguientes, alcanzando los 200 Bs por caja. Si bien los precios se muestran muy altos respecto a los precios pagados los dos o tres años antes de la intervención de EBA, no se consideran extremos ya que en el año 2005 se había pagado un precio record de 2.15 USD/kg de castaña (346 Bs/caja).

En la castaña, el precio es una variable determinada por el precio del mercado internacional. El Gráfico N° 9 evidencia la relación entre el precio del mercado internacional y el precio de la materia prima pagada a nivel del recolector. A me-



didada que sube el precio internacional, sube también el precio de la castaña a nivel de campo. En caso de una caída del precio internacional, el precio en campo cae en una medida mucho mayor (las caídas son más abruptas en caso del precio a nivel local, como por ejemplo en la gestión 2006 - 2007).

**Gráfico N° 9. Bolivia. EBA. Relación del precio de exportación y precio pagado en campo (Bs/caja)**



Fuente: Elaboración propia en base a PNUD, 2009; Molina, 2008; EBA, 2013 e información primaria<sup>120</sup>

En la gestión 2009 - 2010 el precio de la castaña fue fijado de manera exclusiva por EBA, precios a los que posteriormente los intermediarios, los barraqueros y los empresarios se ajustaron, provocando las quejas de los diferentes actores de la cadena. Jorge Ortiz, presidente de la CIRABO, indica no saber cómo se define el precio: *Solo dicen cuánto cuesta y eso se paga (...) los indígenas no participamos en esta decisión.* Para Viador García, ex-gerente de la CAIC, *el precio de la castaña es fijado por ellos [EBA], al parecer sin motivos técnicos, ya que nunca fueron explicados. Nos enterábamos en campo a la hora de la compra. El precio subió desde el primer momento (...) Hubo reuniones en CADEXNOR<sup>121</sup> para fijar el precio de la caja de castaña, pero los de la EBA nunca asistieron a las reuniones.*

120 Datos de exportación elaborados a partir de PNUD, 2009; datos de precio pagado en campo (2001-2013), elaborado a partir de Molina, 2008 y EBA, 2013; datos de precio pagado en campo (2008-2010 en base a información primaria (ver entrevistas y encuestas en Bibliografía).

121 Cámara de Exportadores del Norte Beni y Pando.

Por su parte, el personal de EBA<sup>122</sup> indicó que el precio de la castaña dependía de una estructura de costos, compuesto por el costo de la castaña, el costo de traslado de la castaña de las comunidades a Riberalta, el costo de procesamiento y su relación con el precio internacional. Los empresarios indican que el precio *debería ser coordinado con otras empresas*. Según el gerente de Lourdes: *el precio ofertado en este momento [2011] es una locura Bs 160/caja, porque el precio internacional ha empezado a bajar, quien lo pague no durará*. Por lo que se ve, no hay una idea clara sobre el precio tope al cual podrían llegar, manteniendo las ganancias para todos.

En la gestión 2010 - 2011 hubo un acercamiento con otros actores (CADEXNOR, por ejemplo), para discutir el precio de la caja de castaña, pero EBA continuo fijando el precio.

A pesar de las quejas sobre la fijación de precio de la castaña a nivel local, EBA ha logrado mejorar el precio de la castaña a nivel de las comunidades más alejadas, pero regularla no podría, porque finalmente el precio depende del mercado internacional. Según Jorge Ortiz, presidente de la CIRABO, inclusive *algunas empresas grandes como Urkupiña y Amazonas han pagado Bs 5 a 10 más que la propia EBA*. Es posible que la empresa pueda regular parcialmente a nivel local con políticas de subvención, pero en épocas de caída del precio internacional, será muy difícil mantener un mejor precio.

Más allá del precio y su regulación, se hace necesario un acercamiento entre los actores para establecer el precio, a fin de mantenerlo en un nivel beneficioso para todos.

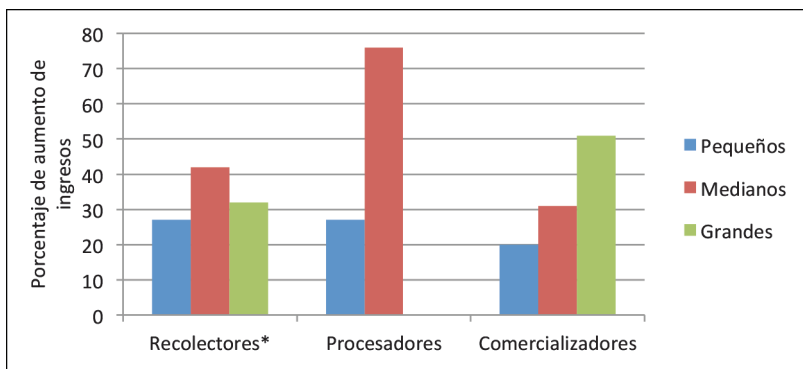
## 5.2. Mejora de los ingresos de los actores locales

Durante el levantamiento de información primaria, realizado en la gestión 2011, se identificó un aumento en los ingresos de los actores locales. En algunos casos, este aumento puede ser atribuido (por lo menos en parte) a la intervención de EBA en la Amazonía, punto muy positivo que responde al mandato de la empresa de incidir en el desarrollo socio-económico de la región. Ahora bien, debe analizarse más específicamente quiénes son los actores que más se han beneficiado de este aumento de ingresos y cuál ha sido el papel de EBA. Los datos relativos al incremento de ingresos en la gestión 2009 - 2010 están detallados en el Gráfico N° 10.

---

122 Ver detalle de entrevistas en Bibliografía.

**Gráfico N° 10. Bolivia. EBA. Mejora de los ingresos según actores, gestión 2009 - 2010**



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas en Riberalta y en las comunidades de los recolectores en enero de 2011. (\*recolectores "pequeños" corresponde a campesinos e indígenas; "recolectores medianos" refiere a los intermediarios y "recolectores grandes" a los barraqueros)

De acuerdo con el D.S. N° 0225, el sector más beneficiado debería ser el segmento correspondiente a los recolectores, conformado por campesinos e indígenas. Sin embargo, el mayor aumento de ingresos se dio en los actores con mayor capital operativo, es decir intermediarios y barraqueros (con aumentos respectivos de 32% y 42%). El aumento del ingreso de los zafreros campesinos e indígenas se debió principalmente al aumento del precio pagado por caja de castaña, efecto de la intervención de EBA. La ganancia de intermediarios y barraqueros también se puede atribuir, en parte, a la intervención de la empresa estatal. Esto es corroborado por la misma EBA en el comentario de Remberto Terrazas, quien indica haber *beneficiado prioritariamente a los productores, aunque también a otros actores de la cadena como los rescatadores e intermediarios*. Esto puede considerarse como un límite de la intervención de EBA pues debería beneficiar, prioritariamente y en mayor medida, a los actores más vulnerables y desfavorecidos.

A nivel de las empresas procesadoras participantes del estudio, todas aumentaron sus ingresos aunque las más beneficiadas fueron las empresas medianas y no las empresas pequeñas como Hnos. Cárdenas y Lourdes. La empresa que más se benefició por su trabajo con EBA fue Green Forest, con más de 50% de incremento en su ingreso (volumen adicional de almendra procesada). La empresa campesina CAIC no reportó ganancias, es más, se declaró en bancarota, en un

año en el que *todas las empresas ganaron* como afirma el gerente de producción de la empresa Hnos. Cárdenas.

Los comercializadores dicen haber generado buenas ganancias, aunque las mismas no fueron fruto del trabajo de EBA, sino del precio de la nuez en el mercado internacional que osciló entre 2 a 8 USD/kg, con una media de 5 USD/kg. Por lo tanto, las empresas comercializadoras grandes habrían logrado mayores beneficios, por sus mejores condiciones económicas.

De igual manera que en el punto anterior, sería interesante actualizar estos datos para la gestión 2013 a través de encuestas, pues no se puede calcular la mejora de ingresos solo a través de los precios.

### **5.3. Cambios en las dinámicas de la cadena y las nuevas relaciones entre actores locales**

#### **5.3.1. El pago en efectivo y la ruptura del habilito**

La implementación de una nueva forma de compra de la castaña a un precio fijo, ha permitido una nivelación del precio por caja de castaña entre todos los compradores. Esta forma de compra produjo beneficios para la clase más pobre y de regiones más alejadas. La compra tradicional de castaña, realizada por rescatistas, intermediarios y barraqueros, sin la actuación de EBA, era a través del sistema de habilito: pago parcial adelantado, en especie (alimentos), a precios diferenciados fijados por el comprador, un sistema siempre desventajoso y altamente dependiente para el recolector. Con la implementación de la política de apoyo al sector de la castaña se produjo un cambio en el sistema de compra, basada en el pago en efectivo, a precios fijados por EBA y asumido por todos los compradores. Este cambio de concepto implicó una compra directa en la misma comunidad, o en el mismo sitio de venta tradicional para el intermediario (camino o puerto), o Riberalta para el barraquero. Al respecto, Emilio Fabaro, gerente de la empresa Lourdes, indica que: *EBA paga al contado y hace que todos los demás entren al mismo juego.*

Para solucionar el problema de necesidad de liquidez de los recolectores al inicio de la zafra sin recurrir al habilito, EBA ha desarrollado varias estrategias que se articulan con otros instrumentos de política pública:

- Se les otorgan créditos del Banco Unión a los recolectores que son devueltos al final de la zafra cuando se ha realizado el pago por la castaña.

- Se están desarrollando alianzas con la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos, EMAPA, para que los recolectores dispongan de alimentos a bajo costo que puedan ser pagados al final de la zafra
- La propia EBA apoya con su equipo de transporte para disminuir los costos de los recolectores.

Este modo de actuar libera a los zafreros del círculo del habilito dándoles la libertad de vender su castaña a quienes prefieran, proporcionando al recolector dignidad, apertura de mercado y nuevas oportunidades, por lo que se estima que el número de recolectores irá en aumento. *Esa gente, que hoy recibe plata, se siente más libre y más segura de su producto, mañana podrá moverse mejor, va comercializar su producto al mejor postor* (René Cárdenas, gerente de la empresa Hnos. Cárdenas).

### **5.3.2. Influencia en las dinámicas de acopio de los actores locales**

La disponibilidad de materia prima en la Amazonía es limitada por lo que, de cierta manera, el mayor acopio de unos significa el menor acopio de otros. El negocio de la castaña es un negocio de volumen, empresas que no compran lo suficiente, colapsan. La competitividad tiene que ver con el manejo de la compra de materia prima, para multiplicar los beneficios. Según Emilio Fabaro, gerente de la empresa Lourdes: *ser competitivos ahora significa, comprar y procesar más rápidamente, para volver a comprar.*

Los empresarios declaran que el 90% de los costos están dirigidos a la compra de materia prima (noviembre a marzo) y el restante 10% está destinado a la operación (quebrando, embalando, horneando, pago de sueldos), que se reparte de 6 a 8 meses, por lo que es crucial disponer de dinero para la compra.

La subida del precio de la materia prima en la gestión 2009 - 2010 afectó significativamente en la disminución del volumen de acopio de las empresas privadas. En el caso de las empresas grandes, el perjuicio es mayor en términos de la disminución de cajas acopiadas porque manejan grandes volúmenes. Pero, en el caso de las empresas pequeñas el riesgo es el colapso pues las variaciones en el acopio tienen más impacto en su economía.

Las grandes empresas, aunque puedan comprar mucha más almendra con precios más bajos, absorben la materia prima que las pequeñas empresas no pueden adquirir por falta de circulante. Las empresas pequeñas, por el menor capital disponible, se ven obligadas a ser más eficientes y más competitivas, circulando y exigiendo el pago más rápidamente.

En relación a las organizaciones y cooperativas campesinas, EBA le compra al zafrero y no a la cooperativa, minando su precaria organicidad pues los cooperativistas venden a quién ofrezca más (100% de los productores indican que volverán a vender castaña a EBA).

La tendencia de disminución del volumen de acopio se mantuvo similar al segundo año. Con la subida del precio de la castaña, las empresas privadas solo acopiaron de 66.4 a 67.5%, de la materia prima tradicionalmente acopiada por año. René Cárdenas, gerente de la empresa Hnos. Cárdenas indicó: *Este año el dinero no fue suficiente (...) Al precio anterior, habría comprado 30 000 cajas (12.5 contenedores), pero por la elevación del precio solo compré 20 000 cajas (8.3 contenedores)*. Para Carlos Valdez de Green Forest: *el 2009 el dinero disponible para acopio no fue suficiente, debido a la crisis y otros factores que afectaron al precio de la castaña*.

**Cuadro N° 9. Bolivia. EBA. Volúmenes de acopio (contenedores) gestiones 2008 – 2009 y 2009 - 2010**

Gestión	Empresas procesadoras			
	CAIC	Lourdes	Green Forest	Hnos. Cárdenas
2008-2009	25	6	40	12.5
2009-2010	12.5	4	27	8.3
Acopio de 2009-2010 en relación al 2008-2009 (%)	50%	66.7%	67.5%	66.4%

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas en Riberalta en enero de 2011 a los gerentes de las empresas procesadoras de la almendra contratadas por EBA

La imposibilidad de compra de mayores volúmenes de acopio fue más nítida en la empresa campesina CAIC, que adquirió 50% de la castaña que habitualmente acopiaban: *Por la nueva forma de pago de la EBA, diferente al de la CAIC, los socios prefirieron vender a la EBA que entregar a la CAIC* (Viador García, ex-gerente de la CAIC).

Este efecto evidencia que se hace necesario que el precio de la caja de castaña sea fijado en consulta con todos los actores, a fin que este precio no ponga en riesgo las inversiones realizadas por los privados, principalmente si se trata de emprendimientos campesinos (que deben ser beneficiados también por la implementación de la política pública de apoyo a la castaña).

Por otra parte, con la liberación de los zafreros de sus “patrones”, estos ofertan su producto en forma directa a las empresas por lo que los intermediarios deben competir bajando sus precios. Esto ha beneficiado a empresas pequeñas que pueden acopiar directamente de los zafreros sin pasar por los intermediarios, reduciendo sus costos: *Con la liberación ha aumentado el número de oferentes de castaña, con lo cual, los intermediarios han tenido que bajar sus precios (...). Esta es una ventaja para nosotros los empresarios privados que compramos a precios topes. Aunque ahora hay más oferta de castaña, falta dinero para comprar* (René Cárdenas).

Las pequeñas empresas castañeras se caracterizan por escaso capital de operación (acopio inferior a 40 contenedores por año), no cuentan con barracas o concesiones, tampoco cuentan con zafreros para el acopio de almendra. Compran castaña en Riberalta, Cobija o Guayaramerín, a precios topes, de pocos intermediarios y rescatistas (oligopsonio<sup>123</sup>) que determinan el precio (que sube) ante la demanda de las empresas. Según el gerente de Hnos. Cárdenas, *los intermediarios compraban la caja de castaña a Bs 40 a 60 en el monte y la revendían en Riberalta a Bs 100*. Por su carácter oligopsonico, la venta era siempre ventajosa para los intermediarios en detrimento de los numerosos compradores (24 empresas procesadoras).

La dinámica es compleja y la intervención de EBA ha agregado nuevos factores que influyen, por una parte, en el precio de la caja de castaña, y por el otro, en el aumento de la oferta de castaña al “liberar” a algunos zafreros del sistema del habilito.

### 5.3.3. Castaña orgánica

Desde hace tres décadas fue desarrollándose el cooperativismo y el asociacionismo en la Amazonía, creándose organizaciones campesinas matrices como COINACAPA (1982), CAIC (1998), Asociación de Campesino Extractivistas de la Reserva Manuripi, ACERM (2005) y la Asociación de Comunidades Extractivistas del Bosque Amazónico, ACEBA. Todas ellas buscaban comerciar castaña orgánica en mercados europeos de manera más ventajosa, es decir bajo el concepto de comercio justo.

123 Real Academia de la Lengua: “Situación comercial en que es muy reducido el número de compradores de determinado producto o servicio”. [En línea] <http://lema.rae.es/drae/?val=oligopsonio> (acceso 10/12/13).

EBA tiene un plan de fomento al fortalecimiento organizacional de las comunidades campesinas, indígenas y originarias de la Amazonía boliviana, a través de un Plan de Apoyo a la Certificación de Recolección Orgánica Silvestre de Castaña, tanto en renovación de certificados como en nuevas certificaciones para nuevas organizaciones. Consiste en promover e impulsar las acciones necesarias (como planificación, capacitación, apoyo logístico, asesoramiento en documentación, gestión ante la entidad respectiva y otros) para que las organizaciones, a través de CERES, un organismo acreditado de certificación (*cf. supra*). Se trata de que la recolección de la castaña observe elementos tales como: *i*) preservación de bosques, *ii*) recolección segura, *iii*) manejo de residuos, *iv*) organización de transporte y almacenaje, *v*) registro de despachos y, *vi*) registro de las familias involucradas en la actividad. El porcentaje de mejora respecto de la recolección convencional es de 12 a 14% más en el precio pagado al recolector perteneciente a las organizaciones certificadas. Todo esto promueve la optimización de sus actividades, renovación de sus certificaciones y mejora en sus ingresos.

En la gestión 2012 - 2013, EBA trabajó con diversas asociaciones, por ejemplo, las OECOM Palma Real, Canadá, Villa Cotoca, San José, Loma Alta, San Antonio del Matty y Matacusal.

Durante los tres primeros trimestres de la gestión 2013, EBA acopió 29% de castaña orgánica del total acopiado.

Ahora bien, un efecto negativo que ya ha sido señalado, es que hasta antes de la participación de EBA, las otras empresas tenían un precio diferenciado de la castaña convencional y la orgánica. En cambio, desde que EBA propició el aumento de los precios por caja de castaña, las cooperativas están presionadas a competir en el mercado, dificultándoles así pagar más por la castaña orgánica, poniendo en riesgo sus iniciativas de comercialización y fomentando que acopien “cualquier castaña”.

#### **5.3.4. Riesgos de desempleo en centros de procesamiento por encarecimiento del acopio y del beneficiado**

Existen dos factores de riesgo de desempleo en la industria beneficiadora de castaña (gran fuente de empleo en la zona). Se trata, por un lado, del encarecimiento del precio de la materia prima y, por otro, el encarecimiento de la mano de obra. Ambos elementos hacen atractivo para las grandes empresas mecanizar sus procesos o relocalizarse en Perú o Brasil para mantener su competitividad.

En el 2010, la elevación del precio de la castaña, sumada a las medidas continuas del Gobierno por la elevación de salarios, incrementó el costo de proce-



samiento de castaña en 0,5 Bs/libra, (de 2.0 a 2.5 Bs/lb). Ambas medidas económicas, favorables para el sector fabril, se constituyen en un arma de doble filo para la clase trabajadora, porque están obligando al empresario a buscar nuevos métodos para abaratar los precios en sus procesos.

El aumento del costo de quebrado es un aliciente para que las empresas se automaticen. Según Emilia Fabaro, gerente de la empresa Lourdes: *en los últimos 4 años se han automatizado 8 empresas, 5 empresas en Riberalta (Claure, Bowle, Aramayo, Gamarra, Hnos. Cárdenas) y 2 en Cobija (Villa Bush y Tahuamanu e Indones)*. La oferta del Banco de Desarrollo Productivo, BDP<sup>124</sup>, de apoyar iniciativas crediticias en el rubro de la castaña, con bajos intereses y de largo plazo, estaría alentando a los empresarios para adquirir estos equipos a través de créditos para la automatización de los centros de procesamiento. Esto aumentaría el riesgo de disminuir la fuente de trabajo para las quebradoras. Según el Gerente de Green Forest: *las empresas pequeñas no tienen otra que procesar de manera automática, como Hnos. Cárdenas, porque con este beneficiado pueden ofertar mejores condiciones de precio, aunque con una producción mucho más limitada. La obligada automatización iría en desmedro de muchas fuentes de trabajo que se reducirían a la mitad en los mejores casos.*

En el mismo sentido, Emilio Fabaro, gerente de la empresa Lourdes, afirma: *Ni la EBA está en condiciones de pagar 5 Bs/lb por el quebrado, por lo que será más fácil contratar empresas con quebrado automático. Si se da curso a esta solicitud de 5 Bs/lb, por el quebrado de castaña, ya no será atractivo trabajar en Riberalta, sino en el Perú o en Brasil. Las empresas con más plata se van a trasladar allá, y en Bolivia vamos a quedar empresas chicas.*

Ante esta situación surge la siguiente pregunta: ¿A dónde irá toda esa clase trabajadora?

La subida del precio de la castaña, sumada a la presencia de una empresa estatal que busca regular el precio y la elevación del costo de procesamiento, está moviendo el piso de las grandes empresas que se consideran las más afectadas por estas medidas estatales que ponen en riesgo su permanencia en el país y observan con simpatía la estabilidad macroeconómica y jurídica de países castañeros limítrofes como Perú y Brasil.

---

124 “El Banco de Desarrollo Productivo Sociedad Anónima Mixta (BDP SAM), es una entidad de intermediación financiera de segundo piso, regulada por la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero de Bolivia, ASFI. Tiene por objetivo intermediar fondos hacia entidades financieras privadas que cuenten con licencia de funcionamiento de la ASFI. Además, actúa como banco fiduciario, administra patrimonios autónomos, así como activos y componentes financieros”. En: *Qué es BDP*. [En línea] [http://www.bdp.com.bo/es/que\\_es\\_bdp.php](http://www.bdp.com.bo/es/que_es_bdp.php) (acceso 10/12/13).

Con la visión de mantener o mejorar sus ingresos e intereses, *Manutata y Urkupiña están migrando a Perú y a Brasil, deslumbrados por su estabilidad y su fabulosa situación económica* (Emilio Fabaro). A propósito, el gerente de producción de Hnos. Cárdenas indica que: *ellos tienen la obligación de acopiar 500 mil cajas y no es fácil acopiar ese lote en una zona con muchos cambios políticos y económicos (...). Para mí es más fácil acopiar 50 mil que para ellos 500 mil cajas, y les desanima que venga un tercer actor que se llame EBA u otro, que acopie 100 mil o 200 mil, es un gran problema para ellos.*

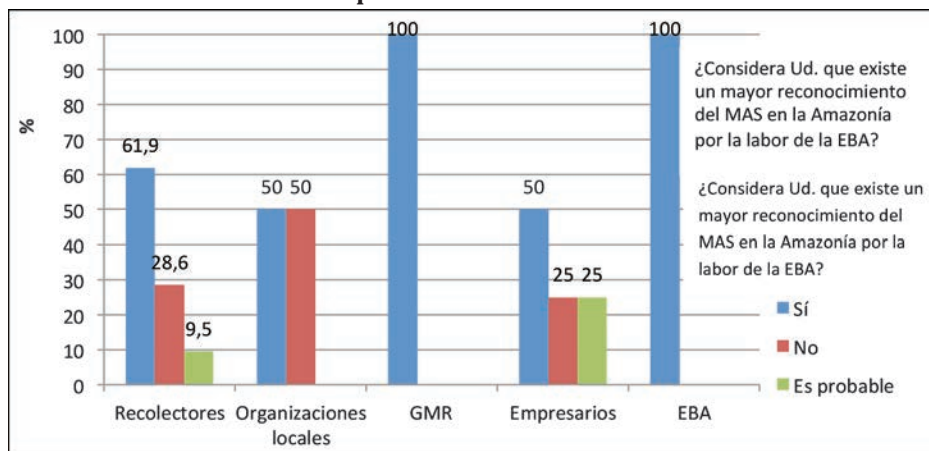
El problema es la gran masa fabril que quedará desempleada en los centros industriales. Tampoco la operación de la planta de EBA en El Sena podría absorber la cantidad de fabriles que las dos empresas privadas liberen, tomando en cuenta, además, que se ha previsto el beneficiado mixto de la castaña (automático y manual).

La lección aprendida es que las medidas económicas deben ser cautas por su efecto económico directo en los actores del procesamiento, que les obliga a cambiar su forma de proceso, cambio que pone en riesgo la fuente laboral del 80% de trabajadores fabriles de empresas transformadoras. Este efecto refuerza la idea que la política de EBA está pensada más para los recolectores, que para los procesadores o las organizaciones campesina e indígenas.

#### **5.4. Efectos políticos**

Aunque EBA fue diseñada como una política pública dirigida a potenciar los sectores sociales y económicos, por decisión de la misma empresa se propagó intencionalmente el factor político, acrecentando inicialmente la imagen del Presidente y su Gobierno con lo que se modificó coyunturalmente el espacio y la forma de poder en la Amazonía (Gráfico N° 11). Todos los entrevistados afirman que la empresa estatal ha aumentado ostensiblemente el nivel de reconocimiento de Evo Morales y su gobierno en la Amazonía. Con este propósito la empresa maneja el slogan: *EBA, presencia del Estado en la región amazónica.*

**Gráfico Nº 11. Bolivia. EBA. Reconocimiento del MAS<sup>125</sup> en la Amazonía por la labor de EBA**



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas en Riberalta, en enero de 2011

De acuerdo a los resultados, se percibe una intención franca y directa la EBA, operativizada por su equipo técnico, de difundir la política del Gobierno, aprovechando como vehículo la implementación de EBA. Este efecto se profundiza más entre los recolectores quienes mantuvieron una relación económica directa con la empresa. Pero esta intención pasa inadvertida entre las empresas procesadoras y las organizaciones indígenas, las cuales tienen escasas relaciones con la empresa.

La visión sobre el efecto político, en caso de los empresarios, está completamente polarizada. Una mitad piensa que hay un efecto político directo, una cuarta parte dice que no, y el resto no tiene certeza. Según Carlos Valdés, de Green Forest, en el transcurso del 2010, *EBA afectó a la forma de pensar al traer distintas personalidades políticas en función de Gobierno, postulantes a cargos públicos a Riberalta y mi empresa, aquí muchos han tomado la decisión de apoyar a esa corriente política.*

El accionar de EBA en la Amazonía ha contribuido a construir un nuevo escenario político coyuntural en esta región, donde cerca el 50% de los gobiernos municipales y gobernaciones son controladas por el MAS, siendo que fue una región tradicionalmente controlada por el MNR<sup>126</sup>. Los actores de la cadena pro-

125 MAS, Movimiento al Socialismo, partido político del presidente Evo Morales.

126 MNR, Movimiento Nacionalista Revolucionario, partido político que lideró la Revolución Nacional de 1952, apoyó las dictaduras militares y también fue responsable de la implantación del neoliberalismo en 1985.

ductiva de la castaña creen que la implementación de EBA ha producido un nuevo escenario político y de poder en la Amazonía (municipios y gobernaciones). Sin embargo, la mayoría de ellos percibe que estos cambios son coyunturales y que la situación volverá a modificarse con el cambio de Gobierno, porque estos cambios obedecen fundamentalmente a factores económicos más que al pensamiento político.

Por lo descrito anteriormente se puede concluir que los principales efectos de la presencia de EBA en la Amazonía y en la dinámica de los actores locales del sector de la castaña, son los siguientes:

- La mejora del precio pagado por caja a los recolectores. Este aspecto ha influido directamente en la mejora de los ingresos de estos actores, que son el eslabón más débil de la cadena de la castaña.
- La compra directa a precio fijo ha roto con los esquemas tradicionales de compra practicados en la región. Esto, junto con la mejora del precio, ha permitido a muchos recolectores liberarse de sus deudas y quebrar el círculo vicioso esclavista del habilito.
- A pesar de su influencia en el precio local, EBA no tiene incidencia en el precio internacional y sus oscilaciones, que siguen siendo determinados por agentes externos.
- Las empresas procesadoras que trabajaron con EBA hasta 2012 (empresas medianas y no empresas pequeñas o cooperativas, como podría esperarse) se han visto beneficiadas por el mayor volumen procesado, fruto de su colaboración con la empresa estatal, pero también se han visto perjudicadas por el alza del precio de acopio de la castaña.
- En general, los acopiadores se han visto perjudicados por el alza del precio de la caja de castaña pagado al zafrero. Las empresas grandes son las más afectadas en términos de número de cajas, pero las pequeñas (incluidas las cooperativas campesinas) son las que menos capacidad tienen para resistir a esta presión.
- Sin embargo, los efectos de la intervención de EBA son complejos pues la liberación de zafreros del sistema del habilito, les permite comercializar directamente con los acopiadores compitiendo así con los intermediarios que antes tenían el control de los precios. Así, los precios disminuyen para las pequeñas empresas acopiadoras y

aumentan para los zafreros, permitiendo una mejor redistribución de ingresos, antes acaparados por los intermediarios.

- En cuanto a la castaña orgánica, se están haciendo esfuerzos interesantes para la certificación de la materia prima, apoyando a las comunidades en los aspectos técnicos y con los trámites de certificación. Sin embargo, el aumento general del precio al recolector dificulta el pago diferenciado por otros acopiadores.
- Una política más integral de desarrollo en la Amazonía ha generado el aumento del costo de la mano de obra en las fases de beneficiado y procesamiento de la castaña. Si bien no se puede negar que las condiciones de empleo en la región deben mejorar y la política es necesaria, esto ha tenido el efecto perverso de incitar a las empresas a abaratar sus costos operativos, automatizando sus procesos o relocalizándose a otros países. El riesgo de desempleo es alto, pues este sector absorbe gran parte de la mano de obra de la región.
- Finalmente, la intervención de EBA ha tenido un efecto político que se traduce en el aumento del reconocimiento del Gobierno en función y del MAS, debido a la mayor presencia del Estado en una zona históricamente olvidada por el poder público.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

Hablar de desarrollo implica siempre referirse a procesos de largo plazo. Implica también desarrollar una mirada sistémica e integral sobre un territorio y sus actores, por ello es una tarea difícil medir los impactos de un agente particular sobre una realidad tan compleja como el desarrollo de una región entera. Sin embargo, se pueden evaluar los resultados y los efectos de la intervención de una empresa estatal como EBA, que se creó como concretización de políticas públicas de desarrollo en una zona en la que la pobreza y la desigualdad imperan.

A modo de conclusión se puede recalcar que la intervención de EBA en la zona, ciertamente ha traído beneficios y ha tenido efectos positivos, aunque se han generado algunos efectos negativos y contradictorios con el mandato de la empresa.

En lo que a los efectos positivos se refiere, se puede destacar, principalmente, al aumento del precio pagado al recolector, eslabón más débil de la cadena de la castaña, y la ruptura de las modalidades de compra generalizadas en la región (habilito), totalmente asimétricas y esclavistas. No se puede pensar el desarrollo

sostenible de la Amazonía a través del aprovechamiento de la castaña sin romper el habilito, en este sentido, EBA sienta un precedente de gran valor y no queda más que esperar que el accionar de la empresa repercuta en la forma de trabajo del resto de los acopiadores de la región.

Ahora bien, a pesar de estos efectos que no deben ser desestimados, subsisten problemas. Al constituirse en una empresa eminentemente acopiadora e incidir directamente en los precios del mercado, EBA se convierte en una competencia para los pequeños emprendimientos, tanto de privados como de campesinos e indígenas, en lugar de fortalecer a estos actores. La cuestión es compleja pues no se puede subir el precio de la caja de castaña sin perjudicar a los acopiadores (sean estos pequeños o grandes), pero, para generar mayor equidad entre los actores debe remunerarse mejor al recolector. En este sentido, debe promoverse mayor articulación entre la empresa y el resto de actores locales, principalmente aquellos que deben ser beneficiarios prioritarios de las políticas públicas.

EBA sigue siendo una empresa pequeña, que no representa más de 5% del mercado, pero ha logrado provocar cambios en las dinámicas de los actores locales. Por otra parte, si bien aún no genera utilidades, la tendencia parece mostrar que en próximas gestiones la empresa será financieramente autosostenible.

## Bibliografía

### Documentos citados

- Bolivia. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) y Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP). 2012. *Las empresas estatales en el Nuevo Modelo Económico de Bolivia*. [En línea] [http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/Materiales\\_UCS/Libros/Libro\\_empresas.pdf](http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/Materiales_UCS/Libros/Libro_empresas.pdf) (acceso 10/12/13).
- Bolivia. Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social. 2009. *Sin tiempo para soñar. Niños, niñas y adolescentes en la zafra y en el beneficiado de la castaña*. La Paz: CEDLA; UNICEF; HIVOS Bolivia.
- Bolivia. 2006. *PND, Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien*. La Paz.
- Bolivia. SIGMA, Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa. 2012. “582. Empresa Boliviana de Almendras y Derivados”. En: *Presupuesto General del Estado 2013: detalle institucional*. [En línea] <http://www.sigma.gob.bo/pgn/pgn2013/index.htm> (acceso 10/12/13).
- CEPROBOL. Centro de Promoción Bolivia 2005. *Sistema de información y asesoramiento en comercialización para productos agrícolas, castaña y sus derivados*. La Paz.
- EBA. 2013. “Informe solicitado a la Empresa Boliviana de Almendras, EBA, sobre sus ventas, precios, volúmenes, beneficiarios, funcionamiento, etc., actualizados al 2013”. Entregado en octubre de 2013 en La Paz, Bolivia.
- EBA. 2011. *Boletín Informativo El Castaño*, Año 2, N° 11. Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas, SEDEM; Empresa Boliviana de la Almendra y sus Derivados, EBA. 8 Pág. La Paz, Bolivia.
- EBA. 2010. “Operaciones 2009-2010”. En: *Boletín Informativo*, N° 1. La Paz: Empresa Boliviana de la Almendra y sus Derivados, EBA.
- Fuentes, et al. 2005. *Pobreza, descentralización y bosques en el norte amazónico boliviano*. Santa Cruz: Centro para la Investigación Forestal Internacional, CIFOR.
- IBCE. 2010. “Perfil de mercado de la castaña: fruto exótico que la naturaleza ofrece a los consumidores”. En: *Boletín de Comercio Exterior: Bolivia líder mundial en exportación de castaña*, 185. Santa Cruz de la Sierra: IBCE, agosto 2010.
- IBCE. 2009. *Informe del competidor: Brasil y la castaña*. La Paz.
- IBCE. 2008. *Visión social y económica de los actores de la castaña*. La Paz.

- Mendizábal, W. 2009. “Estrategia para reducir el habilito en la comunidad San Antonio de la Reserva Nacional de vida silvestre amazónica Manuripi”. Tesis presentada para optar el grado académico de Magister en Desarrollo Sustentable. Colegio de Postgrado. Universidad NUR. La Paz.
- Molina, P. 2007. *Elementos para el análisis de políticas relacionadas con la producción de castaña*. La Paz: CIOEC.
- Pineda, N. 2013. “El concepto de Política Pública: Alcances y limitaciones”. En: Pineda Pablo, Nicolás (coord.). 2013. *Modelos para el análisis de políticas públicas*. Hermosillo: El Colegio de Sonora.
- PNUD. 2009. *La otra frontera: usos alternativos de los recursos naturales en Bolivia. Informe temático sobre Desarrollo Humano*. La Paz.

#### Otros documentos consultados

- Albornoz, M. 2009. “Estudio comparativo de las Cooperativas Castañeras”. En: *Taller nacional sobre la investigación forestal y experiencias exitosas*. La Paz: Center for Internacional Forestry Research, CIFOR.
- “Brasil nuts - Castaña de monte. Nuez del Brasil- Nuez amazónica. (Bertholletia excelsa). En: CCBOL GROUP S.R.L. [En línea] <http://www.ccbolgroup.com/brasilnuts.html> (acceso 10/12/13).
- CAIC. 2010. *Guía para la recolección orgánica y comercio justo de la castaña*. Editorial Virtual. La Paz.
- CIOEC. 2003. *Cadenas productivas y agricultura campesina*. La Paz: CIOEC; Comité de Enlace de Pequeños Productores.
- FUNDES. 2003. *Estudio de identificación, mapeo y análisis competitivo de la cadena productiva de la castaña*. La Paz: FUNDES; Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios.
- Huenchuan, S. 2003. *Políticas públicas y políticas de vejez: aspectos teórico-conceptuales*. Santiago de Chile: UNFPA, CEPAL.
- IBCE. 2010. *Bolivia: Principales productos exportados al mundo, según volumen y valor. Primer semestre de 2009-2010*. Santa Cruz.
- JICA. 2001. *Castaña. Construyendo estrategias productivas. Situación y Procesos de rubros seleccionados. Dialogo Nacional Bolivia Productiva*. La Paz.
- Kauffer, E. 1990. *Las políticas públicas: algunos apuntes generales*. México: División de Población y Salud de Ecosur.
- Parsons, W. 2007. *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.



Thoenig, J. C.; Mény, Ives. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Williams, J. 1999. *Informe sobre el problema de Aflatoxinas de las castañas (Bertholletia excelsa) en Bolivia*. Documento Técnico 71/1999. Santa Cruz: BOLFOR/USAID.

## Información primaria

### Entrevistas (entrevistador: Eliseo Quino)

INSTITUCIÓN	NOMBRE	CARGO	LUGAR	FECHA
Empresa Boliviana de la Almendra, EBA	Remberto Terrazas	Responsable de comunicación	Riberalta, Beni	24-01-2011
	Yuri Melgar	Responsable de logística y transporte	Riberalta, Beni	24-01-2011
Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, PASA	Livar Iriarte Callizaya	Responsable de análisis de programas	La Paz	08-02-2011
	Sandra Monasterios	Responsable de proyectos sectoriales	La Paz	08-02-2011
Empresa Green Forest	Carlos Valdez	Gerente administrativo	Riberalta, Beni	25-01-2011
Empresa Lourdes	Emilio Fabaro	Gerente propietario	Riberalta, Beni	25-01-2011
Empresa Hnos. Cárdenas	René Cárdenas G.	Gerente de producción	Riberalta, Beni	26-01-2011
Cooperativa Agrícola Integral, CAIC	Viador García	Ex gerente general	Riberalta, Beni	27-01-2011
Empresa Maderera	Manfred Chávez	-Gerente	Riberalta, Beni	25-01-2011
Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia, CIRABO,	Jorge Ortiz	Presidente	Riberalta, Beni	27-01-2011
Gobierno Municipal de Riberalta	Wilma Medina Curipi	Concejala. Secretaria del Concejo Municipal de Riberalta y socia de la CAIC	Riberalta, Beni	28-01-2011
	María Inés Villarroel Mendoza	Concejala. Responsable de Infraestructura	Riberalta, Beni	28-01-2011
Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Pando, FSUTCP	Manuel Lima	Ex presidente	Cobija, Pando	14-01-2011
Comunidad Las Piedras	Lucio Sivi	Vocal	Riberalta, Beni	12-09-2010

**Encuestas (aplicadas por Eliseo Quino)**

<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>LUGAR</b>	<b>FECHA</b>
Empresa Green Forest	Carlos Valdez	Gerente administrativo	Riberalta, Beni	25-01-2011
Empresa Lourdes	Emilio Fabaro	Gerente propietario	Riberalta, Beni	25-01-2011
Empresa Hnos. Cárdenas	René Cárdenas G.	Gerente de producción	Riberalta, Beni	26-01-2011
Cooperativa Agrícola Integral, CAIC	Viador García	Ex gerente general	Riberalta, Beni	27-01-2011
Empresa Maderera	Manfred Chávez	Gerente	Riberalta, Beni	25-01-2011
Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia, CIRABO	Jorge Ortiz	Presidente	Riberalta, Beni	27-01-2011
Comunidad Campo Central	Daniel Dávalos Humaday	Productor	Campo Central	10-02-2011
	Franz Franco Dumay	Productor	Campo Central	10-02-2011
Comunidad Naranjal	Elvin Monje Chipana	Productor	Naranjal	17-02-2011
	Roly Amutari Martínez	Vocal	Naranjal	17-02-2011
Comunidad San Antonio de Manupare	José Cruz Iriarte	Productor	San Antonio de Manupare	24-02-2011
	Jairo Monje Espinoza	Productor	San Antonio de Manupare	24-02-2011
Comunidad Buen Futuro	Faustino Amutari Humaday	Vocal	Buen Futuro	09-03-2011
	Mario Usquiano López	Productor	Buen Futuro	09-03-2011
Comunidad Remanzo	Javier Duri Mamio	Productor	Remanzo	16-03-2011
	Flavio Navi Peñaranda	Productor	Remanzo	16-03-2011
Comunidad El Sena	Sergio Díaz Méndez	Productor	El Sena	23-03-2011
	Luís Lazo Lazo	Productor	El Sena	23-03-2011



# LACTEOSBOL Y LAS DINÁMICAS DE COMERCIALIZACIÓN LOCAL DE LÁCTEOS: ÉNFASIS EN EL CASO LACTEOSBOL ACHACACHI

---

ANGÉLICA LÓPEZ <sup>127</sup>

## Introducción

La leche es uno de los alimentos básicos de la canasta familiar, además de ser un alimento esencial para los niños, especialmente por sus cualidades nutritivas. Por ello se considera que es un producto estratégico para la seguridad alimentaria y la lucha contra la desnutrición infantil, por lo cual su producción, transformación, comercialización y consumo en el país deben ser prioritarios dentro del sector agroalimenticio nacional.

En Bolivia, la producción lechera se desarrolla en diferentes regiones y ecosistemas, dando lugar a una diversidad de sistemas de producción en términos de recursos productivos (suelos, genética) y prácticas de manejo del ganado (producción de forrajes, reproducción, alimentación, etc.).

Una característica importante del sector lechero es la variedad de productos derivados que pueden ser transformados, ya sea artesanalmente o industrialmente. En Bolivia, muchos productores o asociaciones de productores participan de todos los eslabones de la cadena, principalmente de la producción y comercialización de quesos.

Por otra parte, el sector se caracteriza por la predominancia de algunas grandes empresas que se encargan de acopiar, transformar y comercializar los deriva-

---

127 Angélica López. Ingeniera agrónoma, estudiante de la maestría en desarrollo rural de CIDES-UMSA. E-mail: amarialopez@hotmail.com

dos lácteos. Se trata de las Plantas Industrializadoras de Leche, PIL, que fueron compradas por el grupo Gloria entre 1996 y 1999 y, por otra parte, de la empresa Delizia Ltda., de capital boliviano.

La reciente historia económica del país se ha caracterizado por una alternancia entre políticas proteccionistas y de libre mercado. La participación del Estado en la economía y las formas de esta intervención son tema de debate entre las corrientes políticas en el país. Sin embargo, no puede negarse la necesidad de políticas públicas en distintos sectores y ámbitos de la economía, particularmente en el sector productivo. En el sector lechero se requieren políticas públicas de fomento y de apoyo a la producción y de acceso a mercados para fortalecer toda la cadena de los derivados lácteos.

Desde que el actual Gobierno asume su mandato en el 2006, se ha puesto en marcha un Nuevo Modelo Económico Plural que se basa en la articulación de los actores de la economía comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. En este nuevo modelo económico están incluidos los diversos actores del sector productivo.

Como parte este modelo de economía plural, el Estado ha puesto en marcha políticas de industrialización basadas en fuertes inversiones estatales. Así, se han creado una serie de empresas estatales en sectores estratégicos de la economía del país, tanto en minería, hidrocarburos y servicios, como en diferentes rubros del sector agroalimenticio y productivo.

En este contexto se crea la empresa estatal Lácteos de Bolivia, LACTEOSBOL en el 2007.

La creación de LACTEOSBOL representa un compromiso del Estado con los productores lecheros y con la población boliviana, para fortalecer la producción y garantizar el acceso a productos lácteos de calidad<sup>128</sup>. Esto ha generado gran expectativa en los productores lecheros del país, que consideran que se trata de una gran oportunidad para mejorar sus ingresos económicos. LACTEOSBOL funciona desde 2010 y cabe preguntarse cuáles han sido los efectos de su intervención en la dinámica de los territorios y las cadenas en las que ha intervenido. La idea de este trabajo es analizar los resultados y los efectos del accionar de

---

128 El Vicepresidente del Gobierno, Álvaro García Linera (2012: 44) aseveró en una oportunidad: “Luego tenemos LACTEOSBOL, que no es una empresa como la PIL, de El Alto, de Cochabamba, no, sino una pequeña planta de carácter social, que hemos construido en distintos lugares del país para que la producción lechera de los comunarios no se desperdicie. En muchos lugares los comunarios tienen sus vaquitas, procesan la leche, hacen un poco de queso, y para venderle a la PIL tardan días y a veces les pagan mal. Entonces, lo que hicimos –a pedido de las propias comunidades– fueron pequeñas plantas de leche para uso y consumo local.

LACTEOSBOL en relación a sus objetivos y Misión, principalmente sus efectos económicos y sociales a escala de los productores lecheros.

Gran parte de la información utilizada en este artículo proviene de un trabajo más amplio realizado en el marco de una tesis de maestría (López, 2013).

El artículo se estructura en cuatro partes. La primera parte es una contextualización del sector lechero en Bolivia. La segunda parte se refiere a los principales resultados de la intervención de LACTEOSBOL. La tercera parte es el estudio de caso de la planta de LACTEOSBOL Achacachi en la que se analizan tanto resultados como efectos económicos y sociales. La última parte corresponde a una serie de reflexiones y conclusiones que surgen de los resultados analizados en el artículo, a manera de evaluar el papel que está cumpliendo el Estado a través de sus políticas públicas de industrialización y de empresas estatales como LACTEOSBOL.

## **1. Contextualización del sector lechero en Bolivia**

Si bien la introducción del ganado vacuno lechero es antigua en el país, la industrialización de la producción lechera data de la década de los setenta con la creación de la Corporación Boliviana de Fomento, CBF y de las plantas industrializadoras de leche, PIL en Cochabamba, La Paz, Santa Cruz, Sucre, Tarija y Trinidad. En ese momento surge la intención de aumentar la producción de leche para abastecer las plantas industrializadoras, aumentar el consumo de leche de la población y fortalecer el mercado nacional.

Posteriormente, las plantas industrializadoras de leche pasaron a las Corporaciones de Desarrollo de cada departamento. En el año 1996, las plantas de La Paz y Cochabamba fueron privatizadas por el grupo Gloria. En 1999 el grupo Gloria adquirió igualmente los activos de la empresa PIL Santa Cruz S.A.

Paralelamente al desarrollo y acaparamiento del mercado de derivados lácteos por las grandes empresas, se han desarrollado un gran número de micro y pequeñas empresas de transformación artesanal así como organizaciones y asociaciones de productores, que de forma colectiva transforman y comercializan leche y derivados lácteos. Muchas de las familias de productores que venden y/o transforman leche dependen mayoritariamente de estos ingresos pues una característica importante del sector lechero —si se compara la leche a otros productos agrícolas o pecuarios—, es que se entrega el producto todos los días (y los pagos se cancelan quincenalmente) lo que permite a las familias tener liquidez.

Actualmente se calcula que cerca de 20 300 familias se dedican a la producción de leche en Bolivia. Esta producción existe tanto en los llanos (Santa Cruz y Beni), como en los valles (Cochabamba, Chuquisaca y Tarija) y el Altiplano (La Paz y Oruro).

La mayor producción de leche (ver Cuadro N° 1) se encuentra en el departamento de Santa Cruz (52% de la producción nacional en la gestión 2008; según UDAPE, 2013), en el que los sistemas de producción concentran un gran número de cabezas de ganado y también de producción de soya, que es una de las bases de la alimentación del ganado. Cochabamba, que junto con algunas zonas del Altiplano como la periferia del lago Titicaca, ha sido tradicionalmente la región de mayor producción lechera en el país, se encuentra ahora después de Santa Cruz pero sigue concentrando el mayor número de productores del país (Cochabamba representa 27.3% de la producción y concentra el 32.3% de los productores).

El departamento de La Paz (y como se ha señalado, principalmente los municipios periféricos al lago Titicaca) se encuentra en tercer lugar tanto en los que se refiere a la producción como al número de productores. Es por lo tanto una región importante de producción lechera dentro del país (24% de los productores y 11.7% de la producción).

Cabe señalar que la ampliación a nuevas zonas de producción es constante por la creciente demanda de leche fluida por parte de la industria, y también por el incremento del precio desde el 2010 (Morales, *et al.*, 2009). La cantidad de leche producida a nivel nacional es de aproximadamente 380 millones de litros al año (datos previsionales del INE para el 2011<sup>129</sup> y UDAPE, 2013).

---

129 Información continua consultada en el sitio del INE: [ww.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40116](http://ww.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40116)

**Cuadro N° 1. Bolivia. Producción lechera por departamento 2008**

Departamento	N° vacas en producción	N° de productores	% sobre el total nacional	Producción (miles l/año)	% sobre el total nacional
Chuquisaca	1 187	407	2	2 633	1
La Paz	7 452	4 853	24	40 959	12
Cochabamba	15 818	6 549	32	95 483	27
Oruro	3 360	1 865	9	15 655	4
Tarija	1 700	902	5	10 497	3
Santa Cruz	71 756	5 310	26	181 026	52
Beni	2 140	403	2	2 743	1
<b>Total nacional</b>	<b>104 043</b>	<b>20 289</b>	<b>100</b>	<b>348 996</b>	<b>100</b>

Fuente: MDRyT, 2013; UDAPE, 2013 y SENASAG, 2012

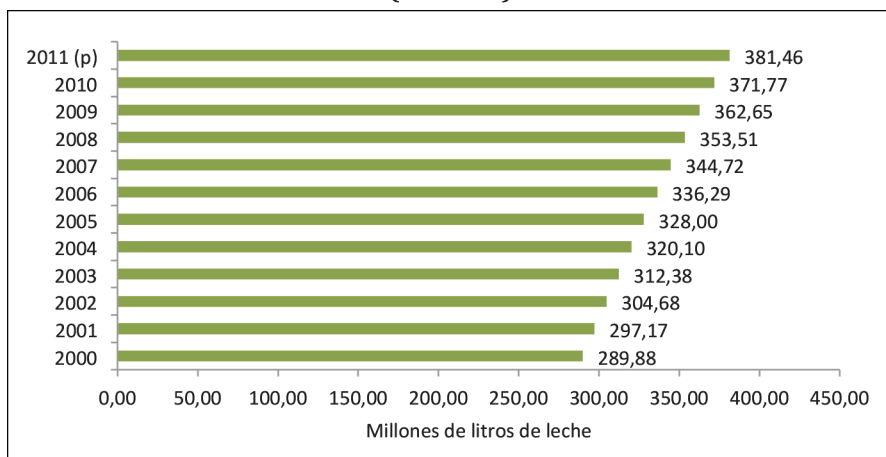
El 90% de la producción de leche proviene de los departamentos de Santa Cruz (52%), Cochabamba (27%) y La Paz (12%), mientras que la participación por número de productores se distribuye en Cochabamba (32%), Santa Cruz (26%) y La Paz (24%).

En la última década, la producción de leche en el país ha ido aumentando progresivamente. Cabe señalar que los datos varían según las fuentes, y hasta no contar con los resultados del Censo Agropecuario del 2013, aún no hay información oficial posterior al 2001. Así, los datos del INE para el 2008 señalan que ese año se produjeron 353 511 574 litros de leche, aunque los datos desglosados de UDAPE, mostrados en el Cuadro N° 1, indican una producción de 348 996 000 (INE, 2011<sup>130</sup>).

La progresión de la producción de leche en el país, según datos oficiales del INE, puede observarse en el siguiente Gráfico.



**Gráfico N° 1. Bolivia. Producción de leche 2000 - 2011  
(en litros)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE, 2011<sup>131</sup> y UDAPE 2013

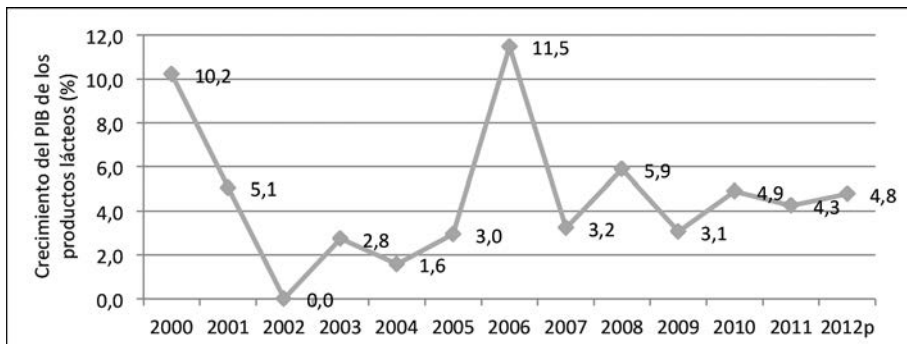
El Gráfico N° 1 muestra un aumento continuo y un crecimiento regular que varía entre 2.4% y 2.55% por año. Así, desde el año 2000 hasta la gestión 2010-2011, la producción se ha incrementado en un 24%. Idealmente, deberían compararse estos datos con el aumento del número de productores y de cabezas de ganado para saber si el aumento se debe más bien a un aumento en el número de animales o al aumento de la producción por animal (rendimiento). Sin embargo no existen datos para realizar estos cálculos.

El incremento de la producción se debe a varios factores entre los cuáles se pueden destacar: *i)* la creciente demanda de las empresas acopiadoras de materia prima para la transformación y, *ii)* el creciente interés de los productores en aumentar (o comenzar) su producción. Si bien la producción lechera necesita de un capital relativamente alto, así como la garantía de mantener la cadena de frío y desarrollar articulaciones con los acopiadores, los ingresos percibidos son interesantes y sobre todo regulares (semanales, quincenales o mensuales). Por otra parte, el sector lechero está menos sujeto a contingencias de clima, precios y oscilaciones de la demanda que otros sectores agrícolas y pecuarios.

131 Información continua regularmente consultada en el sitio del INE:  
<http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40116>

Ahora bien, si la producción de leche ha aumentado de forma constante y regular (aunque en una medida relativamente pequeña), el crecimiento del PIB de los productos lácteos, por su parte, tiene un comportamiento irregular. A partir del año 2007, sin embargo, tiende a estabilizarse en un crecimiento de alrededor de 4.4% anual (promedio de los datos del Gráfico N° 2 para las gestiones 2007 a 2012).

**Gráfico N° 2. Bolivia. Crecimiento del PIB de los productos lácteos 2000-2012 (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE<sup>132</sup>. (p) preliminar

Como se ha señalado, la producción nacional de leche fresca ha crecido de manera sostenida. Sin embargo, no llega a cubrir el requerimiento de la industria láctea, por lo que las empresas importan leche en polvo.

Las importaciones bolivianas de leche y crema en polvo, desde el 2010, pueden verse en el Cuadro N° 2. Para el año 2012, Bolivia importó más de 546 toneladas de leche en polvo, por un monto de casi un millón y medio de dólares<sup>133</sup>, concentrándose estas importaciones ampliamente en departamento de Santa cruz (seguido por Cochabamba, La Paz y Potosí), según datos de ProChile (2013).

132 Información continua regularmente consultada en el sitio del INE:  
<http://www.ine.gob.bo/indice/general.aspx?codigo=40116>

133 Un dólar americano equivale a 6.90964 bolivianos al 16 de enero de 2014.

**Cuadro N°2. Bolivia. Importaciones bolivianas de leche y crema en polvo<sup>134</sup> por país de origen 2010-2012**

País de origen	Cantidad importada 2010 (kg)	Cantidad importada 2011 (kg)	Cantidad importada 2012 (kg)	Aporte por país 2012 (%)
Brasil	104	500	26 290	4.8
Chile	22 136	2 945	552	0.1
Argentina	8 568	8 694	178.710	32.7
Estados Unidos	38 012	125 029	58 286	10.7
Canadá	16 256	41 656	105 662	19.3
Uruguay	163 808	455 487	168 783	30.9
Suiza	0	8 714	7 782	1.4
Otros	276	1 009	695	0.1
<b>Total importado (kg)</b>	<b>249 160</b>	<b>644 034</b>	<b>546 760</b>	
<b>Monto (USD)</b>	<b>659 667</b>	<b>2 244 958</b>	<b>1 478 936</b>	

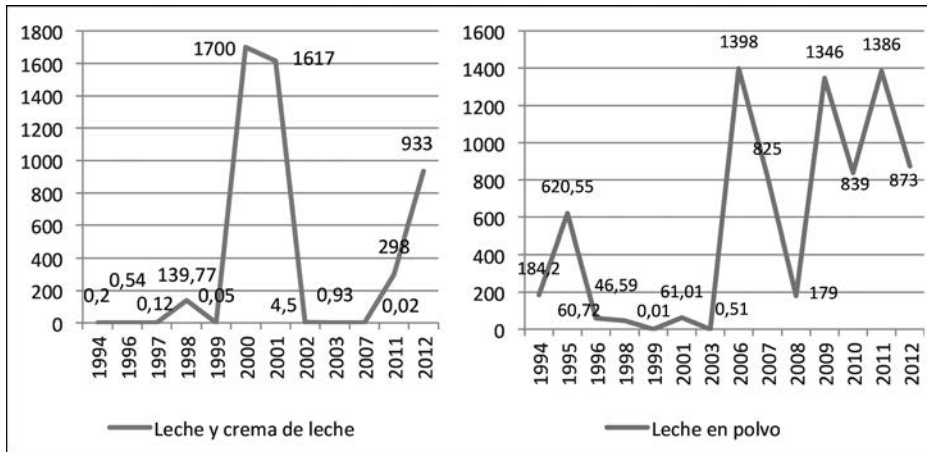
Fuente: Elaboración propia en base a datos de ProChile, 2013

Los principales proveedores de leche y crema en polvo para las importaciones bolivianas en la gestión 2012 fueron Argentina, Uruguay, Canadá y Estados Unidos.

Cabe señalarse que Bolivia también exporta derivados lácteos, a pesar de no cubrir la demanda del mercado interno, lo que puede aparecer como una contradicción. Los volúmenes exportados son muy variables y poco significativos en comparación a los volúmenes importados como se puede apreciar en los gráficos presentados a continuación. En las últimas tres gestiones se ha exportado un promedio de 1.4 toneladas de leche, de las cuales, alrededor de 1 tonelada correspondería a leche en polvo (el equivalente al 0.2% del promedio de las importaciones de las últimas tres gestiones).

134 Y otras sólidas con un contenido de materia grasa inferior o igual al 1.5% en peso.

**Gráfico N° 3. Bolivia. Exportaciones bolivianas de leche y crema de leche (frescas y en polvo) 1994-2012**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEDLA, 2013

Tanto la producción de leche como la exportación y la importación de leche en polvo y derivados lácteos están creciendo, pero también lo hace la demanda, no sólo por el incremento de la población, sino también por el aumento del consumo *per cápita*.

Según el informe del representante del fondo Proleche, Oscar Alcaraz (*La Razón*, 2013a), el consumo de leche por persona en Bolivia pasó de 28.1 a 42.8 litros entre el 2007 y 2013.

Este incremento podría deberse al proceso de urbanización, al incremento del ingreso de las familias, a las políticas municipales de desayuno para la población escolar y a las políticas nacionales como el PROLECHE\*. La oferta de leche en el país no abastece la demanda como se puede ver en el Cuadro N°3. De esta manera, el déficit de 37% en la atención de la demanda en 2008, y de 41 % para 2009 son indicativos de las posibilidades de expansión de la cadena lechera (Fundación Milenio, 2011).

\* D.S. N° 1207 del 25 de abril de 2012.

**Cuadro Nº 3. Bolivia. Balance de la oferta y la demanda de leche  
2004, 2008 y 2009**

<b>DATO</b>	<b>2004</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Población	8 973 281	9 997 916	10 271 859
Producción (t)	260 573 600	284 474 800	290 450 100
Importación (t)	43 019 159	52 216 193	54 515 452
Exportación (t)	30 548 059	49 471 249	54 202 046
<b>Oferta total (t)</b>	<b>273 044 700</b>	<b>287 219 744</b>	<b>290 763 506</b>
<b>Demanda (t)</b>	<b>340 984 678</b>	<b>459 904 136</b>	<b>493 049 232</b>
<b>Déficit (t)</b>	<b>(67 939 978)</b>	<b>(172 684 392)</b>	<b>(202 285 726)</b>

Fuente: Fundación Milenio, 2011. t = toneladas

La producción de leche es entonces insuficiente para abastecer la demanda creciente de la población en el país. Entre los problemas que atraviesan las familias campesinas productoras de leche se encuentran la prevalencia del minifundio (y por lo tanto el acceso a tierras muy reducidas para la cría del ganado), el difícil acceso a créditos adaptados a las necesidades de los productores en términos de plazos, tasas, etc., y muchas veces, la falta de forrajes y de tecnología. Por otra parte, muchos de los ecosistemas en los que se cría ganado vacuno para leche están sujetos a una serie de deterioros como la erosión y el sobre-pastoreo.

En lo que se refiere a las razas de bovinos para la producción de leche en el país, según Walter Sánchez, gerente general de la Asociación de Criadores de animales de Razas Lecheras (Asocrale), el 80% de la ganadería de leche es de raza Holstein. La mayor concentración de estos animales está en Santa Cruz (alrededor de 50 000 cabezas de ganado de dicha raza) y en Cochabamba. El 20% restante del hato ganadero bovino lechero es principalmente criollo y se concentra en el Occidente del país. El promedio de producción diaria de leche por vaca varía entre 6.5 litros en La Paz y 11.57 litros en Cochabamba (SENASAG 2012).

Así, la producción de leche en Bolivia está creciendo regularmente en los últimos años, pero aún no abastece la creciente demanda y el sector industrial se ve obligado a importar leche en polvo. Es en este contexto en el que interviene la empresa estatal Lácteos de Bolivia, LACTEOSBOL, a partir del año 2007.

## 1.1 Origen y Misión de LACTEOSBOL

Del Nuevo Modelo de La Economía Plural, implementado desde 2006 en el país, emergen importantes lineamientos estratégicos que marcan el norte del desarrollo agropecuario rural, como ser el *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-2010*. En este documento se definen lineamientos y políticas que apuntan al fortalecimiento de la producción ecológica, la democratización de la propiedad de la tierra, la transformación tecnológica de la producción y la agregación de valor a las materias primas a través de procesos de transformación.

Asimismo, se han puesto en marcha políticas de industrialización con fuertes inversiones estatales. Una de las modalidades privilegiadas para llevar a cabo las inversiones estatales es la creación de empresas públicas en sectores estratégicos de la economía. A largo plazo, la visión del Estado es que estas empresas constituyan parte importante de la matriz productiva del país.

La creación de las empresas estatales tiene como objetivos el apoyo a los agricultores que trabajan a pequeña escala y la intervención en la distribución de diversos productos. De esta manera, las empresas estatales serían el instrumento principal para desarrollar la capacidad productiva del país, promover el consumo de los alimentos producidos por estos sectores, reducir la especulación, el agio<sup>135</sup> y el incremento de los precios de los productos primarios<sup>136</sup>.

Con base en estos lineamientos estratégicos y en el contexto descrito en el párrafo anterior se crea la Empresa Pública Productiva de Lácteos de Bolivia, LACTEOSBOL, a través del Decreto Supremo N° 29254 del 5 de septiembre de 2007.

En el Decreto de creación (Anexo 1.2), se explican los antecedentes que justifican la necesidad de crear una empresa estatal en el sector de los lácteos y sus derivados en Bolivia.

El Decreto señala que “Bolivia ocupa el último lugar en producción de leche en Sud América y tiene el consumo más bajo de la región”, que “es importante orientar las acciones del Estado en función de las poblaciones tradicionalmente excluidas, a fin de mejorar sus condiciones de vida”, que “es misión del Gobierno Nacional proporcionar los instrumentos necesarios para conseguir la seguridad y soberanía alimentaria” y que:

---

135 Según la Real Academia de la Lengua, el agio es: “Beneficio que se obtiene del cambio de la moneda, o de descontar letras, pagarés”. [En línea] <http://lema.rae.es/drae/?val=agio> (acceso 23/1/14).

136 Información tomada de: [http://www.LACTEOSBOL.com.bo/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5&Itemid=5&lang=es](http://www.LACTEOSBOL.com.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=5&lang=es) (acceso 20/1/14).

El Gobierno Nacional considera que debe crear una empresa estatal que ayude a la producción nacional de lácteos, en un marco de eficiencia, competitividad y transparencia, elevando el consumo per cápita de leche, desarrollando la capacidad de procesamiento de leche en las comunidades y mejorar la distribución del ingreso en beneficio de los sectores más desfavorecidos.

LACTEOSBOL depende del Ministro de Producción y Microempresa; cuenta con un directorio y patrimonio propio; tiene autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica. El patrimonio propio inicial de LACTEOSBOL se constituyó por aporte del Tesoro General de la Nación, TGN, de 21 546 000 Bs. (3.1 millones de USD).

Asimismo, como todas las empresas estatales, debe desarrollar sus actividades con criterios de eficiencia económica y administrativa, y tener la capacidad de ser autosostenible.

Así, LACTEOSBOL se constituye en una empresa con la Misión de:

Contribuir al desarrollo de la producción y la industrialización de lácteos en nuestro país, aportando al mejoramiento del nivel de vida de la población, ofreciendo alternativas nutricionales de alta calidad bajo parámetros de eficiencia y competitividad.

Y la Visión de:

Hasta el año 2020, (...) ser la empresa líder dentro de nuestro país en la producción y comercialización de leche y derivados lácteos, aplicando procesos basados en normativa vigente que asegure la calidad e inocuidad alimentaria, así como el cuidado y protección del medio ambiente y la salud y seguridad ocupacional, como la sostenibilidad y rentabilidad empresarial.

Posteriormente, a través del Decreto Supremo N° 0404, de 20 de enero de 2010, se amplían las actividades de LACTEOSBOL para producir y comercializar lácteos, bebidas alcohólicas y productos relacionados.

Luego y mediante el Decreto Supremo N° 0590, del 4 de agosto de 2010, LACTEOSBOL pasa a depender del Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas, SEDEM.

De este modo, LACTEOSBOL tiene como objeto incentivar la producción nacional con valor agregado, generando mayores fuentes de empleo en procura de la soberanía productiva. Su principal actividad es la producción y comercialización de lácteos y productos relacionados.

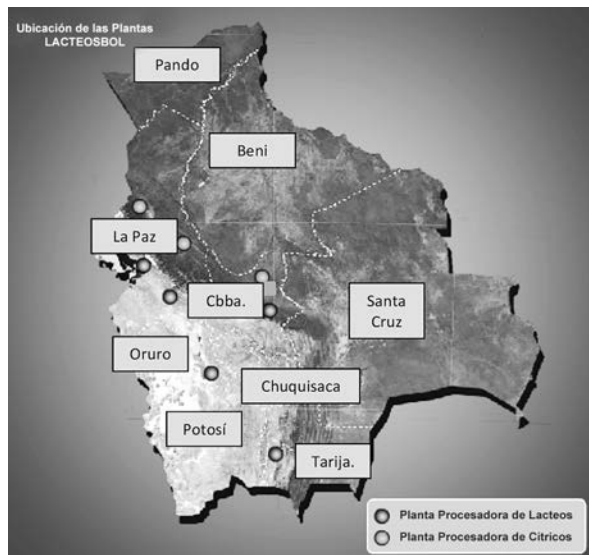
## 1.2 Las plantas de LACTEOSBOL, sus productos y mercados

LACTEOSBOL cuenta con cuatro plantas procesadoras de lácteos (Ivirgarzama en Cochabamba, Challapata en Oruro, Achacachi en La Paz y San Lorenzo en Tarija) y una planta de cítricos (Villa 14 de Septiembre en Cochabamba). Se tiene proyectada la apertura de otra planta procesadora de lácteos en Patacamaya y dos de cítricos (Caranavi y Alto Beni), todas en el departamento de La Paz.

En este estudio se abordarán solamente los casos de las plantas procesadoras de lácteos de Ivirgarzama, Challapata y Achacachi, pues la planta de San Lorenzo solo lleva cuatro meses en funcionamiento y no se disponen de datos suficientes.

El Gráfico N° 4 presenta la localización de las plantas de LACTEOSBOL en funcionamiento y planificadas, y el Cuadro N°4 sintetiza algunas características de cada una de las plantas de lácteos en funcionamiento.

**Gráfico N° 4. Bolivia. LACTEOSBOL. Distribución de las plantas de lácteos y cítricos de LACTEOSBOL**



Fuente: Sitio web de LACTEOSBOL ([www.lacteosbol.com.bo](http://www.lacteosbol.com.bo))



**Cuadro N° 4. Bolivia. LACTEOSBOL. Principales características de las plantas procesadoras de lácteos de LACTEOSBOL**

Planta	Fecha inauguración	Departamento	Municipio	N° empleos directos	N° de productores proveedores	Capacidad de procesamiento
Ivirgarzama	22 noviembre 2009	Cochabamba	Puerto Villarroel	N.D.	112	1 000 l/hora
Challapata	8 febrero 2011	Oruro	Challapata	N.D.	56	1 000 l/hora
Achacachi	23 enero 2011	La Paz	Achacachi	25	356*	1 000 l/hora
San Lorenzo	11 de abril 2013	Tarija	San Lorenzo	N.D.	N.D.	1 000 l/hora

Fuente: Elaboración propia en base a información del sitio web de LACTEOSBOL; Hoy, 2009 y Tarija, 2013 (\*información primaria, datos de campo)

Las plantas de LACTEOSBOL cuentan con registros del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria, SENASAG y del Servicio Nacional de Propiedad Intelectual, SENAPI; también tienen licencias de funcionamiento, licencias ambientales y registros de sustancias controladas.

Como se puede ver en el Cuadro N°4, LACTEOSBOL trabaja con 524 productores de leche (sin contar los de Tarija). Cabe señalar, sin embargo, que muchos productores no entregan leche de forma continua y regular por lo que la cifra no es completamente representativa. El mayor número de productores se concentra en el municipio de Achacachi. LACTEOSBOL tiene proyectada la apertura de una planta en Patacamaya, pero hasta la fecha, es la planta de Achacachi la única que acopia leche en el departamento de La Paz. Es por esta razón que se consideraron los datos a nivel departamental y no únicamente municipal para la comparación del Cuadro N° 5.

**Cuadro N°5. Bolivia. LACTEOSBOL. Participación de LACTEOSBOL en el mercado de derivados lácteos (número de productores)**

	Número de productores que entregan a LACTEOSBOL	Número de productores totales	Participación de LACTEOSBOL (%)
<b>La Paz/ planta Achacachi</b>	356	4 853	7.3%
<b>Nacional</b>	524	20 289	2.6%

Fuente: Elaboración propia en base a López, 2013

En el departamento de La Paz, LACTEOSBOL acopia leche del 7.3% de los productores. A nivel nacional, la cifra se reduce a 2.6%.

Por otra parte, las plantas generan 71 empleos directos (MEFP y MDPyEP, 2012) pues cada una emplea entre 12 y 25 personas para la transformación y las funciones administrativas y logísticas (el organigrama general de las plantas puede verse en el Anexo 2.2).

Cada una tiene una capacidad instalada para procesar 6 000 litros de leche por turnos de 6 horas. De esa capacidad instalada, como en todas las plantas procesadoras de leche del país, existe un porcentaje no utilizado (capacidad ociosa). En promedio, las plantas de LACTEOSBOL procesan 3 000 l de leche por día (SEDEM, 2011). Si se consideran turnos de 6 horas, la capacidad ociosa de las plantas de LACTEOSBOL correspondería al 50%. Si se consideran jornadas laborales de 8 horas, la capacidad ociosa aumenta al 62.5%.

A nivel departamental, LACTEOSBOL acopia 3.1% de la leche y a nivel nacional solamente 0.95% (ver Cuadro N° 6). El hecho de que el porcentaje de producción sea menor al porcentaje del número de productores, podría indicar que LACTEOSBOL está trabajando con productores más pequeños que el promedio nacional. Es decir, si 2.6% de los productores (con lo que trabaja LACTEOSBOL) producen solo 0.95% de la leche a nivel nacional, se trata de pequeños productores que se encuentran por debajo del promedio nacional de producción<sup>137</sup>.

137 Si estos productores produjeran leche al nivel del promedio nacional, su producción equivaldría al 2.6% de la leche del país. Si por lo contrario se tratara de productores que producen más que el promedio nacional, la leche producida equivaldría a más del 2.6% del total.

Esto parece coherente si se considera que las plantas de LACTEOSBOL se ubican en el Occidente del país, pues la mayor parte de los pequeños productores lecheros está concentrada en los departamentos de La Paz y Oruro, y en menor medida en Cochabamba<sup>138</sup>. Sin embargo, no se tienen datos de rendimiento por cabeza de ganado promedio por productor para poder analizar si esta diferencia proviene del número de cabezas de ganado o por la producción promedio de cada vaca.

**Cuadro N°6. Bolivia. LACTEOSBOL. Participación de LACTEOSBOL en el mercado de derivados lácteos (producción acopiada)**

	<b>Volumen acopiado por LACTEOSBOL (miles de l/año)</b>	<b>Producción total (miles de l/año)</b>	<b>Participación de LACTEOSBOL (%)</b>
<b>La Paz/ planta Achacachi</b>	1 560*	49 959	3.1
<b>Nacional</b>	3 333*	348 996	0.95

Fuente: Elaboración propia en base a López, 2013 y SEDEM, 2011  
(\*calculado en base al acopio diario de las cuatro plantas)

En las plantas procesadoras de LACTEOSBOL se elaboran diferentes tipos de derivados lácteos. Los principales productos y sus respectivas presentaciones son:

- Queso Madurado Edam, en presentación de 500 gramos
- Queso Prensado en presentación de 500 gramos
- Jugo Lácteo en envases de 160 mililitros
- Jugo de Naranja en presentación de 1.000 mililitros
- Queso Prensado en presentación de 500 gramos
- Queso Maduro en presentación de 500 gramos
- Yogurt en envases de 160 mililitros
- Jugo Lácteo en envases de 160 mililitros

138 Si las plantas de LACTEOSBOL estarían ubicadas en el Oriente del país, con seguridad el porcentaje de leche producida sería superior al del número de productores.

Además de estos productos, en la planta de Achacachi se creó la bebida láctea Kumis de 900 ml, y en Ivirgarzama se fabrican también quesos de 1 y 5 kilos.

En lo que se refiere a los mercados, por ahora se trata principalmente del subsidio materno infantil y el Desayuno Escolar de diversos municipios, además de la venta en las mismas plantas a diferentes compradores. En la Visión de LACTEOSBOL se plantea que sea la empresa líder en la producción y la comercialización de derivados lácteos en Bolivia el año 2020. Por ahora, LACTEOSBOL abarca solamente una pequeña parte del mercado.

El volumen acopiado por la empresa es de aproximadamente 3 150 000 litros (calculado en base a los datos del SEDEM, 2011). Esto representa 0.9% de la leche acopiada en el país.

Con el subsidio materno infantil se atienden a cerca de 40 400 personas entre mujeres, niñas y niños, con queso maduro y queso prensado; y con el Desayuno Escolar se llega a casi 26 000 niños con yogur en bolsitas. Durante la gestión 2011, LACTEOSBOL distribuyó la ración líquida del Desayuno Escolar en los municipios donde están instaladas sus plantas: Puerto Villarroel, Achacachi y Challapata.

El siguiente cuadro detalla la participación de LACTEOSBOL en la distribución de Desayuno Escolar durante la gestión 2011:

**Cuadro N°7. Bolivia. LACTEOSBOL. Distribución del Desayuno Escolar por parte de LACTEOSBOL 2011**

Plantas	Municipios	Unidades educativas	Alumnos	Raciones entregadas/mes
Ivirgarzama	Puerto Villarroel	19	8 850	53 100
Achacachi	Achacachi	110	8 148	162 960
Challapata	Challapata	75	8 940	71 520
Cítricos V. 14 de Septiembre	Puerto Villarroel	18	8 800	70 800
<b>TOTAL</b>		204	25 938	358 380

Fuente: Elaboración propia en base a MEFP y MDPyEP, 2012

Durante el 2011 se entregaron 1 780 865 raciones de desayuno escolar a niños y niñas de los niveles inicial y primario (MEFP y MDPyEP, 2012). En el año 2012, los ingresos por entrega de raciones al Desayuno Escolar de Achacachi alcanzaron los 7 538 660 Bs (1 084 millones de USD).

El año 2012 se amplió la provisión de Desayuno Escolar con la adjudicación del servicio al Gobierno Municipal de Cercado-Cochabamba (yogurt, leche y jugo de cítricos). Tratándose de un municipio grande, este es un mercado significativo para los productos de LACTEOSBOL.

La demanda de leche a nivel nacional, según el fondo Pro-Leche (*La Razón*, 2013b), habría alcanzado los 44.5 litros *per cápita* por año en el primer semestre del 2013. Esto es equivalente a 445 millones de litros por año (de los cuales se producen 349 millones en el país, ver Cuadro N° 8).

**Cuadro N°8. Bolivia. LACTEOSBOL, Participación de LACTEOSBOL en los diferentes mercados en los que interviene**

	Volumen comercializado por LACTEOSBOL (miles de l/año)	Demanda (miles de l/año)	Participación de LACTEOSBOL (%)
Leche	3 333*	400 000	0.83
	Número de personas atendidas por LACTEOSBOL	Total de personas	Participación de LACTEOSBOL (%)
Madres beneficiarias del subsidio de lactancia	40 400	N.D.	N.D.
Niños beneficiarios del Desayuno Escolar	160 000	2 096 657 <sup>139</sup>	7.6

Fuente: Elaboración propia en base a SEDEM, 2011  
(\*se ha repetido este dato por falta de información específica)

### 1.3. Las ventas y los resultados económicos de LACTEOSBOL

Un aspecto importante que se debe analizar en cualquier empresa es su sostenibilidad financiera y económica. Un primer punto a considerar son los volúmenes de venta, es decir, los ingresos de la empresa.

El Cuadro N° 9 muestra los ingresos de LACTEOSBOL por venta de productos para las gestiones 2010 a 2012; estos datos incluyen los ingresos de las plantas de procesamiento de cítricos.

<sup>139</sup> Datos 2012, calculados en base a la población escolarizada en establecimientos públicos (Ministerio de Educación) y el porcentaje de municipios que distribuyen Desayuno Escolar: 87%, (Eliás *et al.*, 2013).

### Cuadro N° 9. Bolivia. LACTEOSBOL. Ingresos por ventas 2010 - 2012

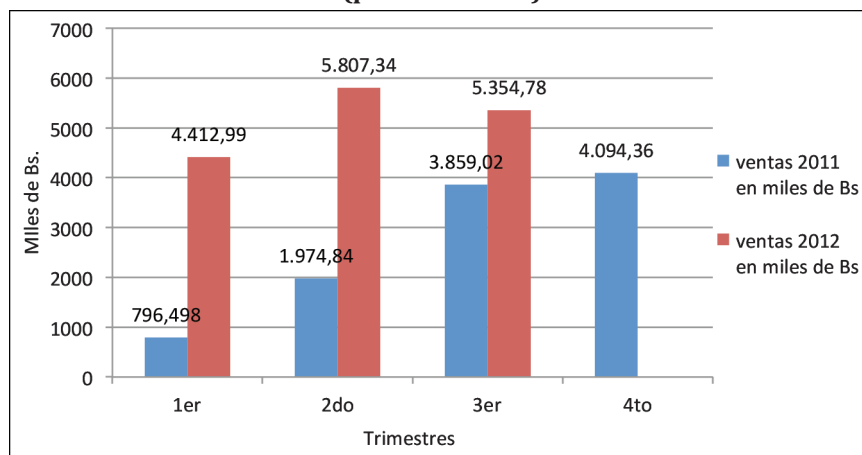
Gestiones	2010	2011	A septiembre de 2012
Ingresos por venta de productos (Bs)	1 450 407	10 724 722	15 575 110
Ingreso por venta de productos (USD)	208 691	1 543 125	2 241 023

Fuente: Elaboración propia en base a MEFP y MDPyEP, 2012

Como se puede observar, las ventas de la empresa han aumentado de forma muy significativa en dos gestiones (todavía no se disponen datos para la gestión 2012, ni para lo que va de la gestión 2013).

Entre la gestión 2010 y la gestión 2011 el crecimiento ha sido de 739%. Por otra parte, si se comparan los tres primeros trimestres del 2011 (6 630 358 Bs o USD 954 008 de ventas) y los tres primeros trimestres del 2012 (15 575 110 Bs o USD 2 241 023 de ventas), el incremento en las ventas, considerando todas las plantas, ha sido de 235%. El Gráfico N° 5, presentado a continuación, refleja las ventas de LACTEOSBOL en las gestiones 2011 y 2012, por trimestres.

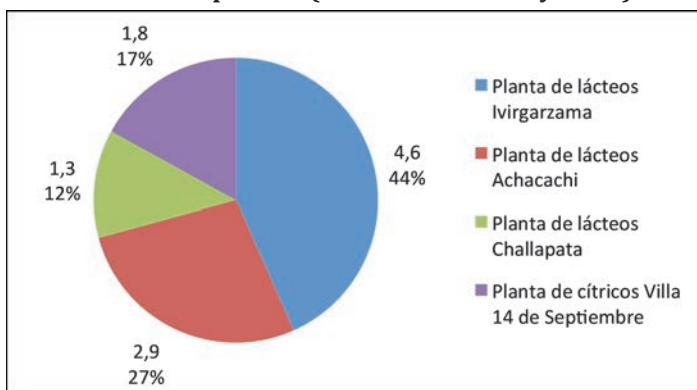
### Gráfico N° 5. Bolivia. LACTEOSBOL. Ventas de LACTEOSBOL 2011 y 2012 (por trimestres)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MEFP y MDPyEP, 2012 y LACTEOSBOL, 2012

Un análisis del porcentaje de ventas que corresponde a cada planta establece los siguientes resultados para la gestión 2011:

**Gráfico N° 6. Bolivia. LACTEOSBOL. Distribución de ventas 2011 según las diferentes plantas (en millones de Bs y en %)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de *El Cambio*, 2012

Como se puede ver en el Gráfico N° 5, casi la mitad de las ventas de LACTEOSBOL corresponden a la planta de Ivirgarzama y luego a la planta de Achacachi (aunque mayor cantidad de productores proveen materia prima a la planta de Achacachi).

Ahora bien, si se considera el aumento de ventas de las plantas de lácteos en los primeros trimestres de la gestión 2012, la planta que tuvo el mayor incremento es la planta de Achacachi (Cuadro N°10). En la planta de Challapata la evolución fue negativa y se registraron menos ventas en el segundo trimestre de 2012 que en el primero. Por otra parte, Challapata es la planta que registró el menor ingreso por ventas en la gestión 2011.

**Cuadro N°10. Bolivia. LACTEOSBOL. Evolución de ventas de cada planta de lácteos durante los dos primeros trimestres de 2012**

Planta procesadora	Ventas 2012 (Bs)		
	1er trimestre	2º trimestre	% incremento
Lácteos Ivirgarzama	1 587 752	1 730 000	9
Lácteos Achacachi	1 169 436	1 712 841	46
Lácteos Challapata	716 193	554 127	-23
<b>Total plantas</b>	<b>4 425 492</b>	<b>5 336 063</b>	<b>21</b>

Fuente: Elaboración propia en base a LACTEOSBOL, 2012

Con estos datos se puede apreciar que los ingresos por ventas de la empresa estatal son importantes y que, sobretodo, han aumentado de manera muy considerable en las últimas dos gestiones, alcanzando los 15 millones de bolivianos en los 9 primeros meses de la gestión 2012.

Sin embargo, para evaluar la sostenibilidad financiera de una empresa debe considerarse la generación de utilidades y para ello deben evaluarse tanto los ingresos como los egresos.

Según declaraciones de su gerente general Luis Siles (*Opinión*, 2013), LACTEOSBOL habría generado 1.2 millones de bolivianos de utilidades en la gestión 2012 y se esperaba duplicar esta cifra en la gestión 2013. Estos datos parecen confirmar la información del MEFP y MDPyEP (2012) que posiciona a LACTEOSBOL como una empresa en *fase de producción*. En el ciclo de las empresas estatales (descrito extensamente en MEFP y MDPyEP, 2012) esto significa que la empresa genera utilidades que se reinvierten en la misma empresa.

Sin embargo, los flujos financieros de la empresa entre las gestiones 2009 y 2013 contradicen estas afirmaciones (Cuadro N°11).

**Cuadro N°11. Bolivia. LACTEOSBOL. Flujos financieros 2009 - 2013**  
(en millones de Bs)

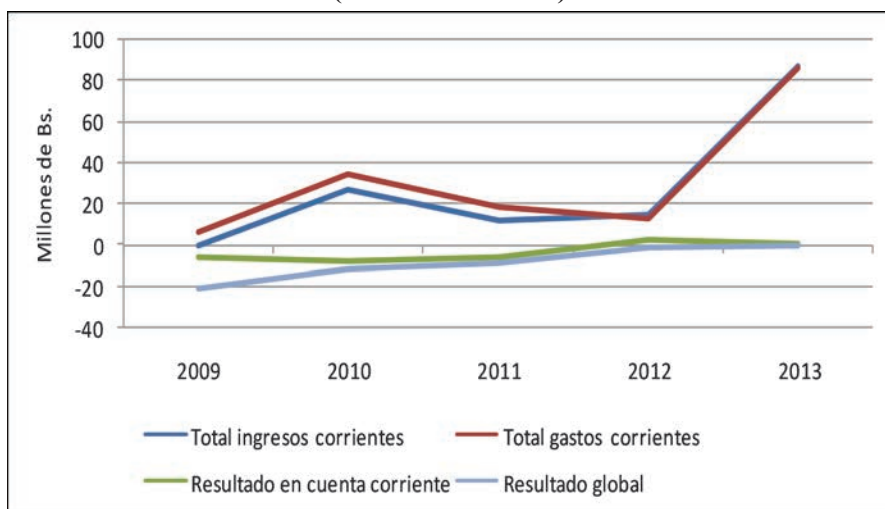
	2009	2010	2011	2012	2013
Total ingresos corrientes	0 000 000	27 156 585	12 194 000	15 000 000	87 098 009
Total gastos corrientes	6 496 725	35 073 219	18 353 773	12 909 735	86 467 482
Resultado en cuenta corriente	-6 496 725	-7 916 634	-6 159 773	2 090 265	0 630 527
Total recurso de Capital	0 000 000	0 000 000	0 000 000	0 000 000	0 000 000
Total gasto de capital	14 291 202	3 412 298	2 112 600	3 445 826	0 630 527
Resultado en cuenta de capital	-14 291 202	-3 412 298	-2 112 600	-3 445 826	-0 630 527
<b>Resultado global</b>	<b>-20 787 927</b>	<b>-11 328 932</b>	<b>-8 272 373</b>	<b>-1 355 561</b>	<b>0 000 000</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos SIGMA, 2012



El resultado global de la empresa empezó con un déficit de casi 21 millones de bolivianos, pero este se ha ido reduciendo progresivamente hasta llegar a cero en la última gestión. El Gráfico N° 7 ilustra la tendencia al aumento del resultado global y también el aumento significativo de los volúmenes administrados por la empresa, particularmente desde 2012, tanto de ingresos como de egresos.

**Gráfico N° 7. Bolivia. LACTEOSBOL. Flujos financieros 2009 – 2013**  
(en millones de Bs)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIGMA, 2012

Si la tendencia continua, la empresa estaría generando utilidades durante la gestión 2014.

## 2. Estudio de caso de los efectos de la intervención de LACTEOSBOL en Achacachi

### 2.1. Funcionamiento de la planta de LACTEOSBOL en Achacachi y relacionamiento con los productores

En este acápite se analizará, a través del ejemplo de Achacachi, la forma en la que LACTEOSBOL trabaja y se relaciona con los productores lecheros.

Un aspecto particular del trabajo de LACTEOSBOL, en comparación a otras empresas estatales del sector agroalimentario, es la transformación y la agregación de valor, que son procesos importantes de la cadena productiva.

En lo que se refiere al organigrama de la empresa, existe un gerente técnico a nivel nacional del cual dependen asesores legales, de auditoría, de comercialización, etc. A nivel de cada planta, la Máxima Autoridad Ejecutiva, MAE, es el jefe de planta y de él dependen un encargado de administración contable y un encargado de producción (Ver organigrama en Anexo 2.2). El encargado de producción tiene un papel fundamental pues es quien se relaciona de forma directa con los productores.

En el caso del sector lechero es muy importante señalar que la necesidad de crear módulos comunales de acopio implica la organización y asociación por parte de los productores. Al ser un producto altamente perecedero, la leche requiere una importante logística para mantener la cadena de frío en cada etapa y, por ello, los productores deben hacer inversiones colectivas y organizarse a nivel de la comunidad para entregar la leche a los acopiadores. En el municipio de Achacachi, los productores que entregan leche a LACTEOSBOL están organizados en nueve módulos lecheros.

Todos los productores de Achacachi que entregan leche a LACTEOSBOL están asociados. Todos los productores pertenecen a la Asociación de Productores LACTEOSBOL y los nueve representantes de cada módulo se reúnen más o menos regularmente con el encargado de producción de la planta para negociar con la empresa. Si bien no tienen poder de decisión sobre la empresa, la asociación tiene un relativo poder de negociación con sus interlocutores de LACTEOSBOL. En una ocasión, después de haber parado la entrega de leche y paralizado la planta por varios días, consiguieron que se estandaricen los baldes y las medidas de entrega de leche (más detalles y testimonios de productores en López, 2013).

La Misión de LACTEOSBOL especifica que participa de todas las etapas de la cadena productiva, desde la producción hasta el consumo, pasando por la transformación industrial y la comercialización: *Contribuir al desarrollo de la producción y la industrialización de lácteos en nuestro país, (...) ofreciendo alternativas nutricionales de alta calidad...*

Por lo tanto, es pertinente analizar la intervención de LACTEOSBOL en cada una de las etapas de la cadena productiva de los derivados lácteos.

En lo que se refiere a la producción, LACTEOSBOL tiene por misión brindar apoyo técnico para garantizar la calidad de la leche y la regularidad de la entrega. Sin embargo, cuenta con un solo veterinario para las tres plantas de lácteos.

El papel principal de este técnico es apoyar en la alimentación y sanidad del ganado lechero. El hecho de que se cuente con un solo técnico para más de 500 productores limita de sobremanera la calidad de la asistencia técnica y limita el acompañamiento a los productores.

Otro aspecto interesante que debe ser mencionado es que LACTEOSBOL llega a zonas a las que otras empresas no llegan porque las cantidades que se pueden acopiar son pequeñas. Esto puede ser considerado como una oportunidad de diversificación y de mercado para los productores, y un aspecto positivo del accionar de LACTEOSBOL en relación a otras empresas acopiadoras de leche. Un esquema general del proceso de entrega de leche a LACTEOSBOL puede verse más adelante en el Gráfico N° 8.

Como se mencionó anteriormente, los productores de Achacachi están constituidos en 9 módulos lecheros. Cada módulo tiene relación con un acopiador que entrega la leche a la planta. Un acopiador puede trabajar con más de un módulo, y generalmente se trata del presidente de alguno de estos módulos. Los productores entregan la leche a los centros de acopio en las comunidades (módulos) y los respectivos acopiadores llevan la leche hasta la planta. En Achacachi existen cinco acopiadores que se encargan de entregar la leche de los 356 productores del municipio a la planta de LACTEOSBOL.

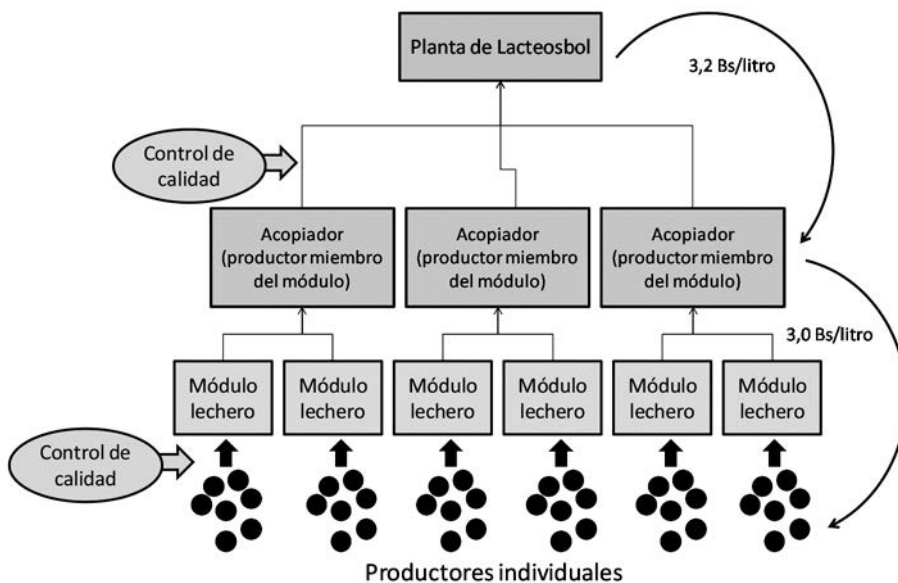
Un gran problema para los productores es que LACTEOSBOL no recibe leche los días feriados, contrariamente a lo que hacen todas las otras empresas lecheras que trabajan 365 días al año. Los días feriados, los productores se ven obligados a transformar la leche en queso y comercializarlos en otros mercados. Las otras empresas de la zona, medianas y grandes, trabajan domingos y feriados aunque menos horas que durante los días normales pues el costo de la mano de obra es más elevado durante los días festivos.

Por otra parte, LACTEOSBOL paga 3.2 Bs por litro de leche recibida por el acopiador (0.46 USD), pero 20 centavos (2.8 centavos de USD) corresponden al servicio de transporte desde la comunidad hasta la planta, por lo que el precio final pagado al productor es de 3.0 Bs/litro de leche (43.2 centavos de USD), que es el precio promedio pagado por todas las empresas lecheras (al respecto ver el acápite 3.1 sobre los efectos de la intervención de LACTEOSBOL sobre los precios de la leche). El acopiador se queda con los 20 centavos por litro entregado a la planta (y según testimonios de los acopiadores, ellos salen ganando y han aumentado sus ingresos). El pago de la leche se realiza, al igual que en el caso de las otras empresas lecheras, cada 15 días. Las personas acreditadas para el cobro de la leche (generalmente los acopiadores) tienen que recoger un cheque en La Paz,

cobrarlo y luego repartir la suma entre los productores de cada módulo, según las planillas de entrega.

El control de calidad se realiza individualmente a cada productor antes de que coloque su leche en el tanque. Lo que se mide es básicamente la densidad de la leche. Sin embargo, algunas veces se mezcla leche de mala calidad en el tanque, perjudicando a todos los productores del módulo. Otro control de calidad se realiza en la planta, al entregar la leche. Si esta es rechazada puede devolverse a cada productor o, según decisión del acopiador puede entregársele a alguien que la convierta en queso. LACTEOSBOL no realiza pagos diferenciados por calidad (en función del contenido de materia grasa de la leche) como otras empresas.

**Gráfico Nº 8. Bolivia. LACTEOSBOL. Organización de la entrega de leche a la planta de LACTEOSBOL**



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas<sup>140</sup>

La transformación se realiza en las plantas de LACTEOSBOL y se producen diferentes tipos de derivados lácteos (ver la lista del acápite 1.2). Posteriormente se distribuyen los productos a los diferentes mercados en los que participa LACTEOSBOL.

140 Ver detalle de las entrevistas en “Información primaria” en la Bibliografía

Como se ha señalado anteriormente, los principales mercados de LACTEOSBOL, son, por un lado, el subsidio de lactancia y, por otro lado, los programas de Desayuno Escolar de varios municipios de La Paz, Oruro y Cochabamba. LACTEOSBOL Achacachi entrega sus productos al Desayuno Escolar de 110 unidades educativas.

De esta información, se puede concluir que LACTEOSBOL funciona de forma similar a las otras empresas acopiadoras de leche. Se debe resaltar, sin embargo que, por un lado, acopia de comunidades relativamente alejadas y pequeñas, pero por otro, no acopia los feriados y obliga a los productores a buscar mercados alternativos para la leche que producen esos días. La asistencia técnica no se realiza de forma efectiva, pues no se designan los recursos humanos necesarios, a pesar que los productores siguen siendo proveedores de materia prima.

El precio pagado al productor parece más alto por el cobro del servicio de transporte hasta la planta, lo que lo iguala al que pagan otras empresas a los productores. Los únicos que se benefician de este precio diferenciado son los acopiadores.

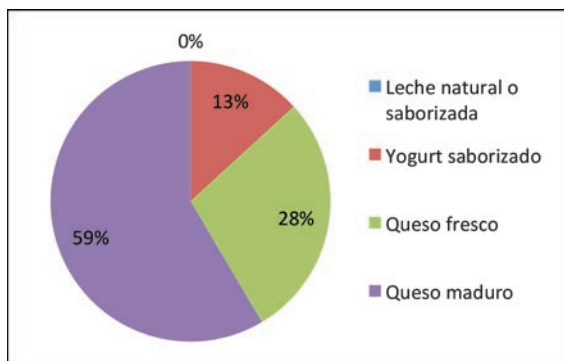
## **2.2. La producción y la participación en el mercado de LACTEOSBOL Achacachi**

La planta de LACTEOSBOL de Achacachi es la única del departamento de La Paz (está prevista la instalación de dos plantas de cítricos en el norte del departamento).

Un total de 356 productores de 13 comunidades entregan su leche a la planta de LACTEOSBOL en Achacachi. En el segundo semestre de la gestión 2012 se acopiaron un total de 286 693 litros de leche (según informe del gerente de LACTEOSBOL).

Más de la mitad de la leche acopiada se destinó a la fabricación de queso maduro, como puede observarse en el Gráfico N° 9. En total, 87% de la leche acopiada en la planta se transforma en queso y el resto en yogurt saborizado. Los quesos se destinan principalmente al subsidio de lactancia y el yogur al Desayuno Escolar del municipio.

**Gráfico N° 9. Bolivia. LACTEOSBOL. Proporción de los diferentes productos transformados en la planta de Achacachi**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de LACTEOSBOL, 2012

En el departamento de La Paz el promedio de acopio de leche es de 134 891 litros/día, realizado por catorce lecherías (entre empresas privadas, organizaciones económicas campesinas, asociaciones de productores y una empresa estatal). El Cuadro N°12 detalla las características del acopio de cada empresa y la participación de cada una en la producción departamental.

**Cuadro N°12. Bolivia. Acopio diario promedio de leche  
en el departamento de La Paz  
(por empresa)**

<b>Empresa</b>	<b>Municipios</b>	<b>Promedio de acopio (litros/día)</b>	<b>Participación en acopio total departamental (%)</b>
<b>PIL ANDINA</b>	Achacachi, Batallas, Pucarani, Guaqui, Patacamaya, Umala, Viacha	53 000	39.3
<b>DELIZIA</b>	Achacachi, Batallas, Pucarani, Guaqui, Patacamaya, Umala, Viacha	24 986	18.5
<b>SOALPRO</b>	Pucarani, Achacachi, Viacha	10 600	7.9
<b>ILPAZ SRL</b>	Viacha, Pucarani	9 086	6.7
<b>INAL PANDA</b>	Viacha	4 164	3.1
<b>LA FRANCESA</b>	Achacachi, Viacha	3 029	2.2
<b>FLOR DE LECHE</b>	Achocalla	1 893	1.4
<b>MAYA</b>	Alto Irpavi, Chicani	1 893	1.4
<b>LACTEOSBOL</b>	<b>Achacachi</b>	<b>5 000</b>	<b>3.7</b>
<b>ILPA</b>	AyoAyo	379	0.3
<b>SUMA MILLKI</b>	Viacha	379	0.3
<b>UAC BATALLAS</b>	Batallas	379	0.3
<b>CAMPO BELÉN</b>	Guaqui	379	0.3
<b>AMPLAC-BIOLAC</b>	Viacha, Tiwanaku	227	0.2
<b>Transformadores</b>	Todos los municipios	13 629	10.1
<b>Venta directa</b>	Todos los municipios	3 029	2.2
<b>Consumo familiar</b>	Todos los municipios	2 839	2.1
<b>TOTAL</b>		<b>134 891</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEDERA, 2012

La producción diaria total del departamento sumó casi 135 mil litros en la gestión 2012. Del total producido 14.4% se destina al consumo de las familias, a la venta directa o a la transformación. El 85.6% restante es acopiado por las lecherías.

Las empresas PIL Andina y Delizia representan 57.8% de la producción total de leche del departamento y 67.6% de la leche acopiada por las lecherías (más de dos tercios). LACTEOSBOL se encuentra en el noveno puesto con 3.7% de la producción departamental, es decir 4.3% de la leche acopiada por las 14 lecherías.

Las Organizaciones Económicas Campesinas, OECA, y asociaciones de productores son las que menor cantidad de leche acopian en el departamento (menos de 2% entre todas).

En el departamento de La Paz se calcula que existen 4 853 productores lecheros. LACTEOSBOL trabaja con 356 productores, lo que representa el 7.3% del total departamental (ver Cuadro N° 5). El hecho de que el porcentaje de leche acopiada por LACTEOSBOL en relación a otras lecherías, sea menor al porcentaje de productores que trabajan con LACTEOSBOL refleja que la empresa trabaja con productores que producen menos que el promedio departamental. En este sentido, se puede destacar el esfuerzo de la empresa por acopiar leche de comunidades aisladas y con poca producción.

En lo que se refiere a la capacidad ociosa de las lecherías en el departamento de La Paz, el Cuadro N° 13 (con datos del año 2008) presenta la relación entre capacidad de acopio y capacidad utilizada de las principales lecherías de La Paz. Solamente una OECA (Asociación de Productores de Leche de Viacha, APROLIV) y la granja de la Unidad Académica Campesina de Batallas funcionan al 100% de su capacidad. El resto de las lecherías tiene una capacidad ociosa que oscila entre el 25% y el 73% (Morales, *et al.*, 2009)

En el caso de LACTEOSBOL, la capacidad ociosa de la planta de Achacachi es de 37.5%. Se procesan 5 000 litros/día cuando se tiene una capacidad instalada de 8 000 litros/día.

La falta de regularidad en la entrega de leche es uno de los principales factores que explican la persistencia de una gran capacidad ociosa en las lecherías paceñas.



**Cuadro N° 13. Bolivia. Relación entre capacidad instalada y capacidad utilizada de las plantas lecheras del departamento de La Paz**

	Planta	Capacidad instalada	Capacidad utilizada	Capacidad ociosa (%)	Días de acopio/semana
Industrias medianas y grandes	PIL La Paz S.A.*	55 000	28 000	49	7
	Delizia S.A.	70 000	42 000	40	7
	ILPAZ S.R.L.	40 000	11 000	73	7
	INAL Ltda.	20 000	10 150	49	7
	LACTEOSBOL	8 000	5 000	37,5	7 (menos feriados)
MYPE	ILPA	2 000	1 200	40	7
	Flor de Leche S.R.L.	500	300	40	6
	APROLAC	1 000	600	40	5
	SUMA MILLKI	1 500	400	73	6
MYPEA	APROLIV	600	600	0	5
	AMPLAC-BIOLAC	1 000	400	60	6
	Granja de la UAC Batallas	500	500	0	7
	Agustín Cutili	250	150	40	7
	Campo Belén	1 600	700	56	7
	AMALIC	600	450	25	3

Fuente: Elaboración propia en base a Morales, *et al.*, 2009 y \*SENASAG, 2012

Bajo estas circunstancias, se puede admitir que el principal problema de la cadena productiva lechera en el departamento de La Paz no es la escasez de plantas, sino el limitado y volátil suministro de leche por lo que la asistencia técnica es fundamental.

### **2.3. Caracterización de los productores con los que trabaja LACTEOSBOL en Achacachi**

Es importante analizar las características de los sistemas productivos de los productores para entender mejor los posibles efectos de la intervención de la empresa en el municipio de Achacachi.

Como se ha señalado anteriormente, LACTEOSBOL ha llegado a comunidades a las que no llegaban empresas como PIL Andina o Delizia, por tratarse de comunidades con producción pequeña y alejadas de los principales centros de producción.

En el marco de la tesis: “Efecto en la dinámica de comercialización local de la empresa agroalimentaria estatal caso: LACTEOSBOL Achacachi” (López, 2013), se han realizado entrevistas a una muestra de 78 familias de las 356 que entregan leche a LACTEOSBOL, a partir de las cuáles se han identificado diversos sistemas de producción. Cabe señalar que el 60% de los productores registrados para la entrega de leche son mujeres.

De forma general, se pueden describir algunas características de los sistemas productivos de la zona. La producción de leche es estacional; en primavera y verano se produce más leche pues hay mayor disponibilidad de forrajes. En otoño e invierno la producción merma al mismo tiempo que aumentan las inversiones en alimento para el ganado. Los productores producen parte del alimento del ganado en sus parcelas, completándolo con alimento comprado cuando hace falta. Siempre se destina una parte de la producción de leche, aunque sea mínima, al autoconsumo de la familia (especialmente en forma de queso).

El siguiente Cuadro N° 14 resume las principales características de los sistemas de producción identificados en base a las entrevistas realizadas a los productores que entregan leche a LACTEOSBOL en el municipio de Achacachi. Se pueden distinguir tres sistemas de producción, diferenciados principalmente por: *i*) los recursos productivos (cantidad y calidad de tierras, número de animales), *ii*) prácticas (tipos y diversidad de cultivos) y, *iii*) la existencia o no de fuentes de ingreso externos a la actividad agropecuaria.

**Cuadro N°14. Bolivia. LACTEOSBOL. Principales características de los sistemas de producción de los productores que entregan leche a LACTEOSBOL en el municipio de Achacachi**

	<b>Sistema de producción 1: Especializado lechero</b>	<b>Sistema de producción 2: Diversificado semi-especializado</b>	<b>Sistema de producción 3: Diversificado para autoconsumo</b>
Producción diaria de la unidad de producción	20 a 30 litros/día	10 a 20 litros/día	0 a 10 litros/día
Tenencia de la tierra (ha)	4 a 10	2 a 4	0,5 a 2
Número de vacas en producción	10 a 20 cabezas	5 a 10 cabezas	< 5 cabezas
Productos	La producción agrícola consiste sobre todo en forrajes.  Cría de ganado vacuno lechero especializado.	Diversidad de cultivos para autoconsumo y mercado.  Diversidad de animales para autoconsumo y mercado.	Diversidad de cultivos mayoritariamente para autoconsumo.  Diversidad de animales mayoritariamente para autoconsumo.
Procedencia de los ingresos	Producción lechera destinada al mercado.  Ingresos provenientes por la comercialización de lácteos.	Lechería destinada al mercado y a la producción de quesos.  En casos extremos vende mano de obra fuera de la parcela	Ingresos importantes provenientes de fuera de la parcela (profesores, jubilados, comerciantes, transportistas, etc.)

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas

Los tres sistemas de producción identificados son operados por productores que entregan su leche a LACTEOSBOL, pero sus estrategias productivas son muy distintas según los recursos que disponen.

Los productores que más tierra tienen han especializado sus sistemas productivos en la producción de leche cruda y cultivan principalmente forrajes para alimentar al ganado (alfalfa, avena y cebada forrajera). En estos casos, los forrajes han ido reemplazando poco a poco, los cultivos tradicionales de la zona, los que eran principalmente destinados al autoconsumo. La venta de leche representa el principal ingreso de estos productores y sus ingresos les permiten invertir en sus fincas para ampliar su hato ganadero y la superficie cultivada.

Los productores que no disponen de extensiones tan grandes de tierra siguen manejando mayor diversidad de cultivos entre los cuales persisten algunos cultivos tradicionales para el consumo de la familia (papa, haba, etc.). Los produc-

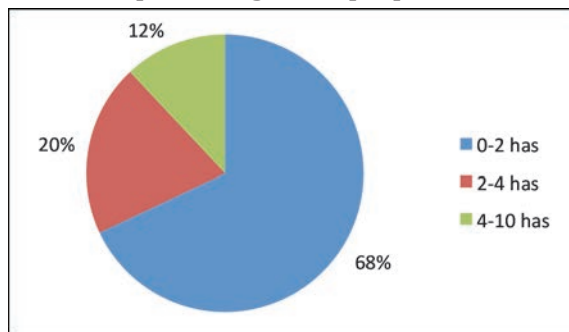
tores que disponen hasta 4 hectáreas y entre 5 y 10 cabezas de ganado, venden leche pero también fabrican quesos. Sus productos están en parte destinados al consumo de la familia y en parte al mercado. Sin embargo, sus capacidades de inversión y de expansión son limitadas. En algunos casos, los miembros de la familia venden su mano de obra, sea para actividades agrícolas u otras actividades, como construcción, etc., fuera del predio.

Los productores que menos tierra tienen (<2ha) venden únicamente sus excedentes y destinan la mayor parte de sus productos al consumo familiar, por ello siguen manteniendo sistemas de cultivo y de crianza diversificados e intensivos. Tradicionalmente, por la poca superficie de la que disponen estos productores, las familias se dedicaban más a la agricultura que a la ganadería bovina. Sin embargo, la llegada de LACTEOSBOL ha representado una oportunidad para que se amplíe la producción lechera de estas familias. Uno de los problemas que se presenta es el sobre-pastoreo ya que el aumento del hato ganadero no se acompaña de un aumento de la superficie de explotación.

La cantidad y calidad de los recursos productivos (tierra, ganado, mano de obra, maquinaria) son factores significativos de diferenciación en las comunidades, lo que muchas veces se traduce en relaciones de poder asimétricas.

En base a la muestra se ha evaluado la proporción que representa cada uno de estos sistemas de producción en el conjunto agrario de Achacachi. Los resultados en función de la tenencia de la tierra se presentan en el siguiente Gráfico:

**Gráfico Nº 10. Achacachi. Proporción de productores en función de la superficie agrícola que poseen**



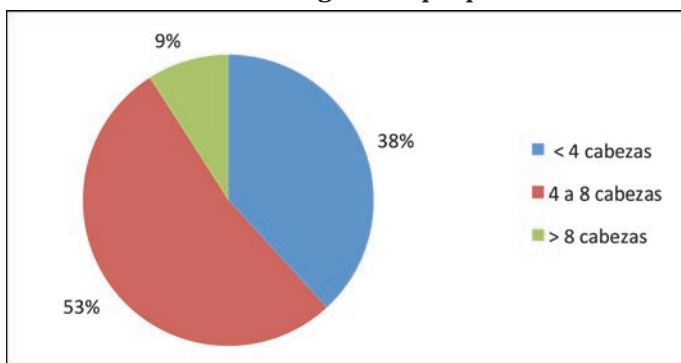
Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas

El Gráfico N° 10 muestra que la mayoría de los productores tienen poca tierra en el municipio de Achacachi. El 68% de los productores tiene menos de 2 hectáreas y otro 20% dispone entre 2 y 4 hectáreas.

El sistema productivo 3 (“diversificado de autoconsumo”) es entonces ampliamente predominante en la zona y la producción especializada de leche representa únicamente un 12% en términos de número de productores involucrados.

Si se realiza el mismo análisis con el número de cabezas de ganado por familia se obtienen los resultados presentados en el siguiente Gráfico:

**Gráfico N° 11. Achacachi. Proporción de productores en función del número de cabezas de ganado que poseen**



Fuente: Elaboración propia en base entrevistas

Más de la mitad de los productores tiene entre 4 y 8 cabezas de ganado y casi un 40% tiene menos de 4 cabezas. Solamente 9% de los productores tienen rebaños de más de 8 cabezas. Relacionando estos datos con la información sobre la tenencia de la tierra presentada anteriormente, se puede ver que efectivamente existe una sobrecarga animal pues en muchos casos hay más de 4 animales en menos de 4 hectáreas. Para los ecosistemas de la zona del Altiplano Norte, donde se encuentra Achacachi, esto representa una carga muy alta. Según datos de la FAO (Vera, 2004), en zonas de puna sub-húmeda como el Altiplano Norte, la capacidad de carga de la región ecológica oscila entre 5 a 8 hectáreas para cada unidad ganadera, UG. Pero, por supuesto, la mayoría de las vacas lecheras de Achacachi reciben complementos forrajeros en su alimentación.

Finalmente, en lo que se refiere a la producción de leche, en explotaciones especializadas se producen de 20 a 30 litros por día (con un promedio de 23.9 litros/día) mientras que en las explotaciones diversificadas “semi-especializadas” y “para autoconsumo” se producen de 10 a 20 litros/día (14.7 en promedio) y menos de 10 litros (7.5 en promedio), respectivamente.

A partir del análisis de estos datos se puede concluir que LACTEOSBOL está trabajando mayoritariamente con pequeños productores que no se han especializado aún en la producción de leche en Achacachi pero que, justamente por la oportunidad de vender leche cruda a LACTEOSBOL, han iniciado este proceso. Por ejemplo, han incursionado en la siembra de forrajes, han aumentado su hato ganadero y adecuado pequeñas infraestructuras. Sin embargo, los desafíos técnicos y económicos para estos productores son importantes pues no cuentan con recursos productivos suficientes, principalmente en términos de superficies de pastoreo y/o superficies cultivadas para la alimentación del ganado. Los riesgos de degradación ambiental por sobre-pastoreo son altos.

En este sentido, la asistencia técnica es fundamental y la empresa no está cumpliendo su papel de apoyar al productor y a la producción.

### **3. Efectos de la intervención de LACTEOSBOL en el mercado de los derivados lácteos**

Es importante analizar cuáles han sido los efectos de la intervención de LACTEOSBOL en el mercado de los derivados lácteos, pues al tratarse de una empresa estatal, debe participar del desarrollo social y económico de la población, en este caso de los pequeños productores lecheros del país.

Los efectos de la intervención de LACTEOSBOL pueden medirse a distintos niveles: *i)* del mercado propiamente dicho, *ii)* de la dinámica entre los diferentes actores que participan de la cadena productiva de los derivados lácteos, *iii)* a nivel de la economía de las familias campesinas y, *iv)* a nivel social. Un primer nivel de análisis puede ser la incidencia de la intervención de LACTEOSBOL en los precios de la leche y los derivados lácteos.

#### **3.1. Los efectos de la intervención de LACTEOSBOL en los precios de la leche**

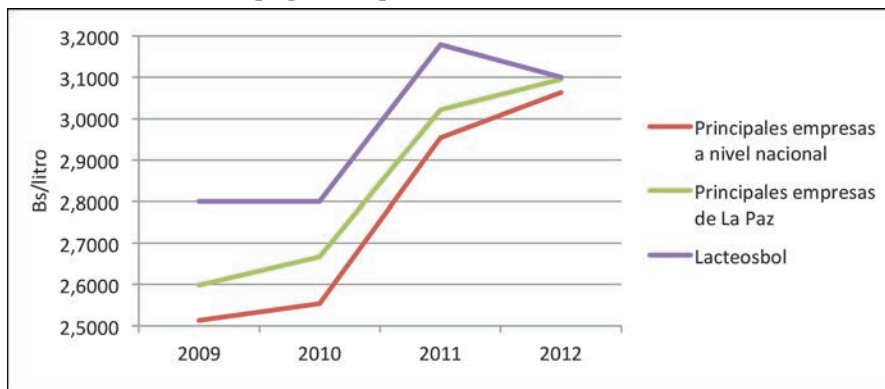
En el país, el precio de la leche ha sido siempre fijado por las grandes empresas que predominan en el mercado (PIL, Delizia, etc.). En este esquema de

oligopolio del mercado de derivados lácteos, los productores no tienen poder de negociación en la fijación de precios pues dependen enormemente del acopio diario de leche (por ser la leche altamente perecedera y por la dificultad de garantizar la cadena de frío en las comunidades). Si las lecherías no recogen la leche y no apoyan a la conformación de los módulos lecheros, los productores no pueden vender su leche y se ven obligados a transformarla en queso y luego comercializarlos por su cuenta.

La aparición de LACTEOSBOL en el sector lechero tuvo efectos positivos indirectos en el precio pagado al productor. Frente a la posible competencia de LACTEOSBOL y para conservar su clientela, la empresa Delizia fue la que primero incrementó los precios pagados al productor alcanzando los 3.0 Bs/litro. Esto condujo a que todas las otras empresas, incluyendo LACTEOSBOL, igualen sus precios para garantizar su abastecimiento, como se observa en el Gráfico N° 12.

LACTEOSBOL paga 3.20 Bs/litro al productor pero, como se ha señalado anteriormente, los 20 centavos de diferencia se descuentan por el servicio de transporte de la leche desde las comunidades donde es recogida hasta la planta. En el caso de PIL Andina, por ejemplo, paga 3.20 Bs al productor por litro de leche, pero se hace un descuento de 20 centavos por litro por gastos administrativos y operativos por lo que el precio final es también de 3.0 Bs/litro (43.2 centavos de USD/litro). La evolución del precio pagado al productor se detalla en el siguiente Gráfico.

**Gráfico N° 12. Bolivia. Precio del litro de leche en el departamento de La Paz pagado al productor 2009-2012**

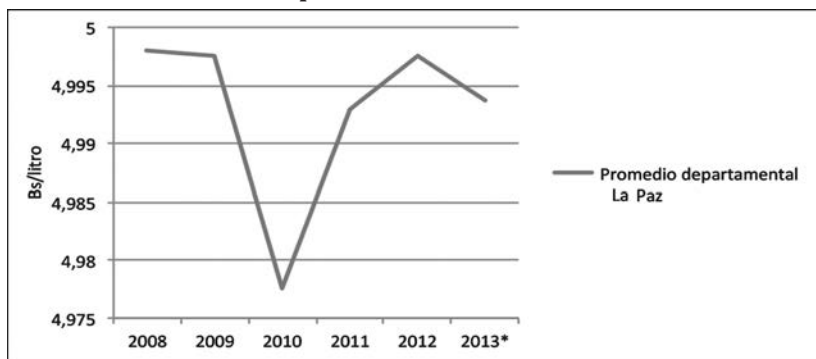


Fuente: Elaboración propia en base a Pro-leche, 2013

Por otra parte, en lo que se refiere a los precios al consumidor, LACTEOSBOL tiene el objetivo, explícitamente expresado, de contribuir a la soberanía alimentaria del país a través del aumento del consumo de leche *per cápita*, y para ello procura mantener bajos los precios al consumidor. Según declaraciones de Luis Siles, gerente de LACTEOSBOL, los productos de LACTEOSBOL son 20% menos costosos que otros derivados lácteos pues los márgenes de ganancia de la empresa estatal son hasta 20% menores que en otras empresas lecheras (*Jornada*, 2009). Siles afirma que: “Como empresa pública nuestra finalidad no es necesariamente el lucro, es auto sostenernos, pero generando soberanía alimentaria”.

Sin embargo, como se ha señalado antes, los mercados principales de los productos de LACTEOSBOL son el Desayuno Escolar y el subsidio de lactancia, por lo que la subvención del precio al consumidor no ha tenido repercusiones en los precios del mercado de productos lácteos. La evolución del precio de la leche al consumidor de los últimos años, puede observarse en el Gráfico N° 13, que muestra una gran estabilidad en las últimas 6 gestiones, en el departamento de La Paz, girando en torno a los 5 Bs/litro de leche pasteurizada (72 centavos de USD). En el Anexo 5 pueden encontrarse más detalles sobre los precios de la leche fresca y en polvo ofertada en el país.

**Gráfico N° 13. Bolivia. Evolución del precio de la leche 2008 - 2013 en el departamento de La Paz**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE<sup>141</sup> (\*a agosto de 2013)

141 Consulta dinámica en la ventana “precios al consumidor”, del sitio web del INE:  
<http://www.ine.gob.bo/ipc/ipcprecios.aspx>



En lo que se refiere al impacto que ha tenido la empresa en los precios de la leche, se puede señalar, entonces, que LACTEOSBOL ha tenido un efecto positivo en el aumento del precio de la leche pagado al productor. Sin embargo, no ha tenido incidencia en los precios de mercado al consumidor.

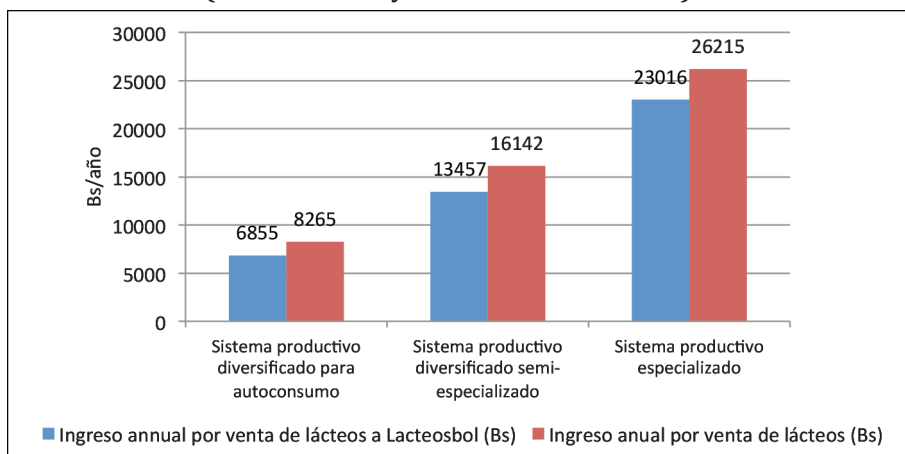
### 3.2. Mejora de los ingresos de las familias de productores

Un efecto muy importante que debe ser señalado ha sido el aumento de los ingresos de las familias de productores que entregan leche a LACTEOSBOL. En este acápite se presenta el ejemplo de las familias de Achacachi que entregan leche a la planta de LACTEOSBOL ubicada en el mismo municipio.

Con base en el levantamiento de información primaria de una muestra de familias para caracterizar los sistemas productivos (ver acápite 2.3.), se hizo una evaluación de los ingresos de las familias para tratar de observar los posibles efectos de la intervención de LACTEOSBOL en las economías familiares.

El Gráfico N° 14, presentado a continuación, muestra los resultados de ingresos anuales provenientes de la venta de lácteos (venta totales y ventas a LACTEOSBOL).

**Gráfico N° 14. Bolivia. Ingresos familiares anuales por venta de lácteos (ventas totales y ventas a LACTEOSBOL)<sup>142</sup>**



Fuente: elaboración propia en base a planillas de pago de LACTEOSBOL 2011-2012

142 Muestra seleccionada en Achacachi, septiembre 2011- septiembre 2012.

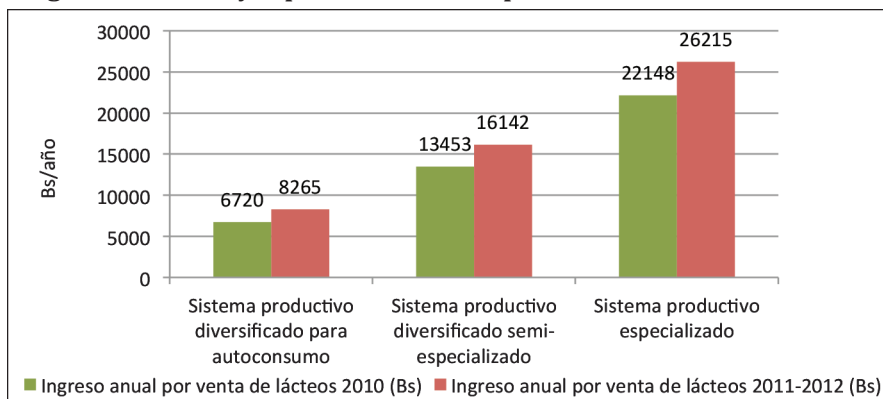
Los resultados muestran que las explotaciones lecheras especializadas tienen mayores ingresos que las diversificadas. Esto no es de sorprender pues los ingresos por la venta de lácteos dependen directamente del volumen comercializado, de ahí que las explotaciones que más producen son las que más ganan, sobre todo si se considera que no hay precios diferenciados por calidad de la leche.

Los ingresos de las familias que practican sistemas productivos diversificados semi-especializados son 1.9 veces superiores a los de las familias que producen mayoritariamente para su autoconsumo. A su vez, los ingresos de las familias que practican sistemas de producción especializados son 1.6 veces superiores a los de las familias semi-especializadas. Estos valores corresponden aproximadamente a las proporciones que existen entre los promedios de producción de cada sistema de producción.

Ahora bien, si se analiza el porcentaje que las ventas a LACTEOSBOL representan sobre el total de ventas de productos lácteos en cada caso, se observa que éste incrementa de manera conjunta con el grado de especialización del sistema de producción (82.9%, 83.3% y 87.8%, respectivamente). Esto se debe a que en los sistemas diversificados se destina mayor parte de la leche ordeñada a la transformación en quesos como estrategia de diversificación de ingresos y de disminución de riesgos.

Los resultados presentados hasta ahora en este acápite reflejan la situación de las familias después de la apertura de la planta de Achacachi. Es importante comparar estos datos con los ingresos de las familias antes de la intervención de LACTEOSBOL, en la gestión 2010. Esta comparación se presenta en el siguiente Gráfico.

**Gráfico N° 15. Bolivia. Ingreso familiar anual por venta de lácteos en las gestiones 2010 y septiembre 2011-septiembre 2012 en Achacachi**



Fuente: Elaboración propia en base planillas de pago de LACTEOSBOL 2011-2012

El Gráfico N° 15 muestra que ha habido un incremento en los ingresos de las familias, en todos los sistemas productivos, entre el 2010 y el 2012. El aumento de ingreso en las familias que practican un sistema de producción diversificado, mayoritariamente destinado al autoconsumo, fue de 19%, mientras que en el caso de las explotaciones semi-diversificadas el aumento fue de 17%, y en el caso de las explotaciones especializadas de 16%.

El incremento del precio entre los dos periodos comparados fue de 13% (el precio de la leche pasó de 2.60 Bs/litro a 3.0 Bs/litro, es decir de 37.4 a 43.2 centavos de USD). El aumento del precio explica en gran medida el aumento de los ingresos de las familias. Sin embargo, los ingresos se han incrementado en todos los casos en mayor medida que el precio, por lo que el volumen de leche vendida tiene que haber aumentado también. Por otra parte, las familias que han visto aumentar sus ingresos en mayor medida, son las que menos leche producen, lo que puede indicar que estén ampliando su producción; queda saber si a través de un crecimiento del hato ganadero o del aumento del rendimiento.

Podemos concluir que la intervención de LACTEOSBOL en el municipio de Achacachi sí ha tenido un efecto positivo en los ingresos de las familias. El incremento de los ingresos de los productores se debe principalmente al aumento del precio de la leche, efecto indirecto de la intervención de la empresa estatal. Además, aunque las diferencias sean pequeñas, parece ser que las familias que más se están beneficiando por esta situación son las familias que tienen menos recursos productivos.

Ahora bien, si bien la especialización en el sector lechero aparece como una alternativa interesante para incrementar los ingresos familiares, la disminución de la diversidad de cultivos y crianza siempre es un riesgo (frente a factores climáticos, de mercado, etc.) y torna a los productores más dependientes de las empresas a las que les venden su materia prima.

### **3.3. Efectos en las dinámicas territoriales**

Como se ha señalado antes, el principal efecto de la intervención de LACTEOSBOL en términos sociales y territoriales ha sido que ha llegado a comunidades alejadas y poco especializadas en la producción lechera, creando nuevas dinámicas al brindar un mercado para la leche cruda.

El Municipio Autónomo de Achacachi es tradicionalmente zona productora de leche y los productores conforman la Asociación de Productores de Leche de la provincia Omasuyos, APLEPO. Por ello, para la creación de LACTEOSBOL,

la gerencia de la empresa realizó reuniones y consultas previas para llegar a un consenso respecto de la ubicación de la planta y la entrega de materia prima por parte de los productores de los módulos lecheros más grandes de APLEPO.

Los módulos lecheros de APLEPO rechazaron la propuesta de LACTEOSBOL pues querían tener una participación económica y poder de decisión en la empresa.

Fue frente a este rechazo que la planta de LACTEOSBOL se construyó en la comunidad de Marca Masaya, zona que no está especializada en la producción de leche y más bien tiene una gran diversidad de cultivos de secano<sup>143</sup>. La leche producida en la zona era mayormente destinada a la fabricación de quesos. Además, solo 20% de la población de la zona es originaria de la localidad, el 80% restante son familias que han migrado desde otras zonas por lo que existe una gran heterogeneidad en las prácticas de los productores. Por esto, es un gran desafío para LACTEOSBOL potenciar la producción y garantizar su aprovisionamiento. LACTEOSBOL acopia leche de 13 comunidades del municipio de Achacachi, entre las cuales varias se encuentran en condiciones similares a las de Marca Masaya.

En Lipe y Warisata, por ejemplo, las familias se dedican a la agricultura y la fabricación de queso. A pesar de la poca extensión de tierras que disponen, estas familias están empezando a adquirir más cabezas de ganado e incrementar la producción de leche. Las familias están desarrollando nuevas estrategias productivas como el alquiler de tierras para sembrar forrajes, la organización en módulos lecheros y el trámite de personerías jurídicas para poder acceder a nuevos mercados y postular a proyectos financiados por el Estado.

Por estos factores, la intervención de LACTEOSBOL en el municipio de Achacachi ha generado cambios en la orientación de los sistemas productivos y en las estrategias de los productores. La tendencia es hacia la especialización en la producción de leche. Si bien este proceso puede ser muy interesante para los productores, debe tenerse en cuenta las limitaciones de la zona en términos de recursos productivos (poca superficie y riesgos de sobre-pastoreo) y el aumento del riesgo al disminuir la diversificación.

Por otra parte, un aspecto interesante es que la instalación de la planta de LACTEOSBOL ha motivado a los productores a organizarse y crear una asociación única: la Asociación de Productores LACTEOSBOL que agrupa a los 356 productores que entregan leche a la empresa estatal. Como se ha señalado anteriormente, el directorio de la Asociación está conformado por los representantes

---

143 Entrevista realizada a Franz Chura, responsable de LACTEOSBOL Achacachi, 2012.

de cada uno de los 9 módulos lecheros (con un presidente, un vicepresidente, un secretario de actas, un secretario de deportes y cinco vocales). Cada módulo lechero tiene una directiva que coordina con la directiva de la Asociación, organiza los pagos, etc.

La Asociación de Productores LACTEOSBOL realiza alrededor de tres reuniones al año en las que se informa sobre la situación de la planta, las ventas de LACTEOSBOL y otros temas de interés de la Asociación. A solicitud del directorio de la Asociación, el gerente de LACTEOSBOL y los responsables de la planta deben estar presentes para informar a los productores sobre estos aspectos. Asimismo, el directorio de la Asociación ejerce presión para el cumplimiento de los compromisos realizados por la empresa.

#### **4. Conclusiones**

De lo analizado en este documento, y a través del ejemplo de la planta de Achacachi, se pueden plantear algunas conclusiones en lo que se refiere al papel que está cumpliendo el Estado en el desarrollo del sector lechero a través de la empresa estatal estratégica LACTEOSBOL.

- Desde un punto de vista económico, la intervención de LACTEOSBOL ha propiciado el incremento del precio de la leche pagado al productor (aunque de forma indirecta). Este incremento de precio se refleja directamente en los ingresos de las familias de productores. En la muestra de familias entrevistadas, se ha evidenciado un incremento en los ingresos que varía entre 16% y 19%, según los sistemas de producción. Por otra parte, los mayores incrementos se observan en los sistemas de producción más pequeños.
- Desde un punto de vista territorial y productivo, LACTEOSBOL ha ingresado a comunidades con las que las empresas privadas no trabajaban por tratarse de comunidades que tenían volúmenes muy pequeños de acopio. Esto está generando cambios en los sistemas de producción que tienden a especializarse en la producción de leche. Ello representa, a la vez, una gran oportunidad para las familias y un riesgo por la reducción de la diversidad de cultivos y de fuentes de ingreso. Por otra parte, la prevalencia del minifundio incrementa los riesgos de sobre-pastoreo.

- A nivel social y organizativo, LACTEOSBOL está induciendo la creación de asociaciones de productores, en pequeños módulos lecheros, para la venta de leche. Este proceso debe ser fortalecido pues la organización podría permitirles a los productores participar en nuevos mercados e incluso generar mayor valor agregado para sus productos.

En términos de política pública y en relación a la Misión y los objetivos de LACTEOSBOL como empresa del Estado, también se pueden formular algunas conclusiones.

- El apoyo a la producción en términos de asistencia técnica es muy bajo en las diferentes ecoregiones donde se encuentra LACTEOSBOL. Los cambios en las dinámicas territoriales y en los sistemas de producción deberían acompañarse de un fuerte componente técnico que fortalezca la producción y garantice la sostenibilidad (económica, social y ambiental) de los sistemas productivos lecheros.
- Es de mucha importancia que los productores lecheros alcancen mayores niveles de productividad y mejoren sus condiciones de inserción en los diferentes mercados en los que participan para tener mayor seguridad y estabilidad de ingresos; así se reduciría la volatilidad de la entrega de materia prima. El incremento de la oferta de leche no se encuentra limitado por la capacidad de procesamiento de las plantas lecheras existentes en el país sino por la producción (el 42% de la capacidad instalada es capacidad ociosa).
- En ese sentido, LACTEOSBOL podría, por ejemplo, dedicarse más bien a ser un espacio de aprendizaje para los productores, que fomente el desarrollo de pequeños y medianos emprendimientos asociativos, a ser protegidos durante sus primeros años con acceso privilegiado a las compras públicas (subsidio de lactancia y Desayuno Escolar).

## Bibliografía

### Documentos citados

- Bolivia. MEFP, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y MDPyEP, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. 2012. *Las empresas estatales en el Nuevo Modelo Económico de Bolivia*. La Paz. [En línea] [http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/Materiales\\_UCS/Libros/Libro\\_empresas.pdf](http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/Materiales_UCS/Libros/Libro_empresas.pdf) (acceso 16/12/13).
- Bolivia. MDRyT, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. 2013. (), *Compendio Agropecuario 2012*. La Paz. [En línea] <http://www.agrobolivia.gob.bo/compendio2012/index.html> (acceso 16/12/13)
- Bolivia. SIGMA, Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa, 2012. “0574 Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos”. En: *Presupuesto General del Estado 2013: detalle institucional*. [En línea] [http://www.sigma.gob.bo/pgn/pgn2013/ppto2013/3\\_detinst0574.htm](http://www.sigma.gob.bo/pgn/pgn2013/ppto2013/3_detinst0574.htm) (acceso 13/12/13).
- CEDLA. 2013. “La política fiscal frente a los desafíos de seguridad alimentaria con soberanía”, Presentación en el Taller del grupo de política fiscal del CEDLA. La Paz, 9 de septiembre de 2013
- El Cambio* (diario), 2012. “LACTEOSBOL alcanza un crecimiento del 739%”. La Paz: 22 de enero del 2012, [En línea] <http://www.cambio.bo/noticia.php?fecha=2012-01-22&idn=62848> (acceso 16/12/13).
- Elías B., et al. 2013. *Las compras agroalimentarias del Estado: ¿Una oportunidad para los pequeños productores?* La Paz: AVSF.
- Fundación Milenio. 2011. *Soberanía Alimentaria en Bolivia*. Coloquios económicos, 22, julio. [En línea] [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_23651-1522-1-30.pdf?110818121914](http://www.kas.de/wf/doc/kas_23651-1522-1-30.pdf?110818121914) (acceso 16/12/13).
- García Linera, Álvaro. 2012. *Las empresas del Estado: Patrimonio colectivo del pueblo boliviano (entrevista)*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- Hoy Bolivia* (periódico digital). 2009., “Inaugurada la primera planta de leche LACTEOSBOL”. 25 de noviembre [En línea] <http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=24068> (acceso 16/12/13).
- Información primaria* Entrevistas a una muestra de 78 familias de las 356 familias que entregan leche a LACTEOSBOL en Achacachi.

- Jornada* (diario), 2009. “LACTEOSBOL apunta a aumentar consumo de leche a bajo precio”. La Paz, 27 de noviembre [En línea] <http://www.jornadanet.com/n.php?a=40313-1> (acceso 17/12/13)
- La Razón* (diario). 2013a, “Las empresas lácteas devuelven Bs 5,7 millones al Fondo Proleche”, La Paz, 16 de junio [En línea] [http://www.la-razon.com/suplementos/financiero/devuelven-Bs-millones-Fondo-Proleche\\_0\\_1852014899.html](http://www.la-razon.com/suplementos/financiero/devuelven-Bs-millones-Fondo-Proleche_0_1852014899.html) (acceso 17/12/13).
- La Razón* (diario). 2013b. “El consumo de leche sube de 30 a 44,5 litros en seis años”. [En línea] [http://www.la-razon.com/economia/consumo-leche-sube-litros-anos\\_0\\_1931206880.html](http://www.la-razon.com/economia/consumo-leche-sube-litros-anos_0_1931206880.html) (acceso 20/1/14).
- LACTEOSBOL. 2012. “Informe del gerente de LACTEOSBOL en ampliado de Achacachi”, septiembre.
- López A. 2013. *Efecto en la dinámica de comercialización local de la empresa agroalimentaria estatal caso: LACTEOSBOL Achacachi*. Tesis de maestría para optar al título de Maestría en planificación y economía política del desarrollo rural, proyecto “Mercados Campesinos” – AVSF, en CIDES-UMSA. La Paz.
- Morales, et al. 2009. *Ganadería bovina de leche en el departamento de La Paz*. La Paz: Fundación Xavier Albó.
- Opinión* (diario) 2013. “LACTEOSBOL prevé duplicar ganancias y abrir planta de cítricos”, Cochabamba, 29 de agosto. [En línea] <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2013/0829/noticias.php?id=104410> (acceso 16/12/13).
- ProChile. Oficina Comercial de Chile en Bolivia. 2013. *Estudio de Mercado: Leche Descremada en polvo en Bolivia*. [En línea] [http://www.prochile.gob.cl/wp-content/blogs.dir/1/files\\_mf/1370527747PMP\\_Bolivia\\_Leche\\_2013.pdf](http://www.prochile.gob.cl/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1370527747PMP_Bolivia_Leche_2013.pdf) (acceso 16/12/13).
- Pro-Leche. 2013. *Documento del diagnóstico de Pro-leche 2012* (borrador).
- SEDEM. 2011. *Empresas en positivo para un país productivo*. La Paz. [En línea] [http://www.sedem.gob.bo/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=63&tmpl=component&format=raw&Itemid=70](http://www.sedem.gob.bo/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=63&tmpl=component&format=raw&Itemid=70) (acceso 16/12/13).
- SEDERA (Fundación). 2012. *Diagnóstico de la lechería en el altiplano de La Paz*. La Paz.
- SENASAG. 2012. *Caracterización del sector lechero en Bolivia*. La Paz. [En línea] <http://www.senasag.gob.bo/anp/pai-lacteos/documentos-consulta.html#> (acceso 16/12/13).



- Tarija. Gobierno Autónomo Departamental. 2013. “LACTEOSBOL cubre lactancia de 5000 madres de Tarija, Potosí y Chuquisaca”. Tarija, 31 de julio. [En línea] <http://www.tarija.gob.bo/LACTEOSBOL-cubre-lactancia-de-5000-madres-de-tarija-potosi-y-chuquisaca.html> (acceso 16/12/13).
- UDAPE. 2013. *Dossier de estadísticas sociales y económicas*, 23. [En línea] [http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=38](http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=38) (acceso 16/12/13).
- Vera, Raúl. 2004. *Perfiles por país del recurso pasture/forraje: Bolivia*. Roma: FAO. [En línea] <http://www.fao.org/ag/AGP/AGPC/doc/counprof/PDF%20files/Bolivia-Spanish.pdf> (acceso 24/1/14)

### **Otros documentos consultados**

- Bolivia. MDRyMA, 2007. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. *Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente para la Revolución Rural, Agraria y Forestal*, La Paz.

# Anexos

## **Anexo N° 1: Decretos supremos de creación de las tres empresas publicas estratégicas estudiadas**

### **1.1. Decreto Supremo N° 29230, 15 de agosto de 2007 (creación EMAPA)**

**Bolivia: Decreto Supremo N° 29230, 15 de agosto de 2007**

EVO MORALES AYMA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

- Que el modelo neoliberal desarrolló un patrón económico que en el área agrícola se basó en la consolidación de la economía empresarial, con el fin de mejorar la competitividad de la economía y básicamente de la mediana y gran empresa, basada en la producción de cultivos industriales para la exportación. Así, las políticas agropecuarias en las últimas décadas han discriminado y marginado a otros actores rurales, que constituyen la base de la producción de alimentos del país. Estas políticas también han incrementado la dependencia del país de productos alimentarios importados, que ha limitado la capacidad productiva de los pequeños y medianos productores.
- Que el desarrollo agropecuario del país forma parte fundamental del Plan Nacional de Desarrollo - PND, impulsado por el Gobierno Nacional, que está orientado a implementar los mecanismos necesarios con el concurso de los medios técnicos y humanos, para promover la Revolución Agraria y la transformación estructural del área rural, generando particularmente las condiciones que favorezcan la mejora en los sistemas de producción de alimentos, para alcanzar el Vivir Bien de la población boliviana.
- Que en este contexto, es necesario que el Estado adquiera un rol estratégico no sólo como orientador del desarrollo nacional sino como un actor protagónico en el impulso a la producción agrícola, para otorgar beneficios justos a los productores y promoviendo una mayor dinámica productiva en el país, debiendo fomentar la producción de productos

agropecuarios básicos, facilitando la provisión de insumos, asistencia técnica a los productores y cooperando con el proceso de producción agropecuaria.

- Que la Ley N° 3351 de 21 de febrero de 2006, de Organización del Poder Ejecutivo, determina las atribuciones específicas del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.
- Que el inciso c) del Artículo 30 del Decreto Supremo N° 28631 de 8 de marzo de 2006, Reglamento a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, establece que la institución o empresa pública, independientemente de tener dependencia funcional, mantendrá la dependencia directa del Ministro del área, responsabilizándose por la administración de la institución, conforme a lo establecido en la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales y sus disposiciones reglamentarias.
- Que el Artículo 34 del citado Reglamento, determina que las empresas del sector público se hallan constituidas con capital del Estado; su estructura empresarial estará sujeta a las normas de su creación y el desarrollo de sus actividades al control del Ministerio del sector. Sus operaciones obedecerán a los mandatos constitucionales y a las leyes respectivas del sector; deben desarrollar sus actividades con criterios de eficiencia económica y administrativa, y tener la capacidad de ser autosostenibles.
- Que el Gobierno Nacional, dentro de la Revolución Rural, Agraria y Forestal, ha establecido la necesidad de crear un instrumento estatal con la misión de apoyar el proceso de producción de alimentos básicos estratégicos por parte del Estado, facilitando las condiciones adecuadas a los productores agrícolas para la producción de alimentos estratégicos, contribuyendo al abastecimiento normal y adecuado de productos básicos priorizados de la canasta familiar a la población en general y mejorando los ingresos agrícolas de los productores rurales.

EN CONSEJO DE MINISTROS,

DECRETA:

**Artículo 1º.- (Creación de la empresa)** Se crea la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos - EMAPA, como Empresa Pública, con Personería Jurídica y patrimonio propio, que funcionará bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, cuya organización y funcionamiento estará sujeto en el marco de Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales, Ley N° 3351 de 21 de febrero de 2006, de Organización del Poder Ejecutivo y sus disposiciones reglamentarias.

**Artículo 2º.- (Objeto de la empresa)** EMAPA tiene por objeto apoyar la producción agropecuaria, contribuir a la estabilización del mercado de productos agropecuarios y a la comercialización de la producción del agricultor.

**Artículo 3º.- (Actividades)** EMAPA tiene como principales actividades la compra-venta de insumos agropecuarios, compra de productos agropecuarios, transformación básica de la producción y su comercialización, prestación de servicios para el sistema de producción, prestar asistencia técnica, alquiler de maquinaria, almacenamiento y otros relacionados con la producción agropecuaria.

**Artículo 4º.- (Patrimonio)** El patrimonio inicial de EMAPA, se constituye con capital del Estado de hasta Bs192.000.000.- (CIENTO NOVENTA Y DOS MILLONES 00/100 BOLIVIANOS), para sus actividades iniciales.

**Artículo 5º.- (Asignación de recursos)** EMAPA, para el cumplimiento de sus fines, dispondrá de recursos asignados por el Estado, pudiendo gestionar otros recursos que sean necesarios, independientemente de la fuente.

**Artículo 6º.- (Domicilio legal)** EMAPA tendrá su domicilio legal y sede de sus funciones en la ciudad de La Paz, pudiendo constituir subsidiarias regionales de acuerdo a las necesidades, en todo el territorio de la República.

**Artículo 7º.- (Del Directorio)** EMAPA estará dirigida por un Directorio que será el órgano máximo de decisión, el cual estará presidido por el presidente del Directorio que será designado por Resolución Suprema de una terna propuesta por el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente e integrado por los siguientes miembros:

- a. Un representante del Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- b. Un representante del Ministerio de Hacienda.
- c. Un representante del Ministerio del Agua.
- d. Un representante del Ministerio de Producción y Microempresa.
- e. Un representante del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda.
- f. Un representante del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.

Los miembros del Directorio serán designados mediante Resolución Suprema de una terna propuesta por cada Ministro.

**Artículo 8°.- (Estatutos)** El Estatuto Orgánico de EMAPA deberá ser aprobado por el Directorio, en un plazo máximo de 30 días computables a partir de la conformación de éste.

**Artículo 9°.- (Empresa estratégica)** A EMAPA, en el marco de lo establecido por el Artículo 54 del Decreto Supremo N° 29190 de 11 de julio de 2007, se la califica como Empresa Pública Nacional Estratégica.

---

Los Señores Ministros de Estado, en los Despachos de Planificación del Desarrollo; Hacienda; del Agua; Producción y Microempresa; Obras Públicas, Servicios y Vivienda; y Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo. Es dado en el Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los quince días del mes de agosto del año dos mil siete. Fdo. EVO MORALES AYMA, David Choquehuanca Céspedes, Juan Ramón Quintana Taborga, Alfredo Octavio Rada Vélez, Walker San Miguel Rodríguez, Celima Torrico Rojas, Gabriel Loza Tellería, Luis Alberto Arce Catacora, Abel Mamani Marca, Celinda Sosa Lunda, Jerges Mercado Suárez, Susana Rivero Guzmán, Carlos Villegas Quiroga, Luis Alberto Echazú Alvarado, Walter Delgadillo Terceros, María Magdalena Cajías de la Vega, Nila Heredia Miranda.

## **1.2. Decreto Supremo N° 29254, 5 de septiembre de 2007 (creación de LACTEOSBOL)**

**Bolivia: Decreto Supremo N° 29254, 5 de septiembre de 2007**

EVO MORALES AYMA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

- Que siendo que Bolivia ocupa el último lugar en producción de leche en Sud América y tiene el consumo más bajo de la región, por lo que es deber del Gobierno Nacional fomentar el desarrollo del país en procura del bienestar del pueblo boliviano, conforme dispone el Artículo 133 de la Constitución Política del estado.
- Que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo - PND, es importante orientar las acciones del Estado en función de las poblaciones tradicionalmente excluidas, a fin de mejorar sus condiciones de vida; en ese entendido, es misión del Gobierno Nacional proporcionar los instrumentos necesarios para conseguir la seguridad y soberanía alimentaria.
- Que el Gobierno Nacional considera que debe crear una empresa estatal que ayude a la producción nacional de lácteos, en un marco de eficiencia, competitividad y transparencia, elevando el consumo per cápita de leche, desarrollando la capacidad de procesamiento de leche en las comunidades y mejorar la distribución del ingreso en beneficio de los sectores más desfavorecidos.
- Que la Ley N° 3351 del 21 de febrero de 2006, de Organización del Poder Ejecutivo, determina como una de las atribuciones específicas del Ministro de Producción y Microempresa, construir una matriz productiva con capacidad de generar empleos estables.
- Que el Artículo 34 del Decreto Supremo N° 28631 de 8 de marzo de 2006, Reglamento a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, determina que las empresas del sector público se hallan constituidas con capital del Estado; su estructura empresarial estará sujeta a las normas

de su creación y el desarrollo de sus actividades al control del Ministerio del sector. Asimismo, deben desarrollar sus actividades con criterios de eficiencia económica y administrativa, y tener la capacidad de ser autosostenibles.

- Que el Artículo 54 del Decreto Supremo N° 29190 de 11 de julio de 2007, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, define la modalidad de contratación para la contratación por excepción para Empresas Públicas Nacionales Estratégicas.

EN CONSEJO DE MINISTROS,

DECRETA:

**Artículo 1°.- (Objeto)** El presente Decreto Supremo tiene por objeto crear la empresa pública nacional estratégica denominada Lácteos de Bolivia, cuya sigla es LACTEOSBOL, determinar su naturaleza jurídica, objeto, actividades, patrimonio y creación de su Directorio.

**Artículo 2°.- (Creación y naturaleza jurídica)** Se crea la empresa pública nacional estratégica Lácteos Bolivia - LACTEOSBOL, como una persona jurídica de derecho público; de duración indefinida; se encuentra bajo tuición del Ministro de Producción y Microempresa; cuenta con un Directorio y patrimonio propio; tiene autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, cuya organización y funcionamiento estará sujeto en el marco de la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales, en la Ley N° 3351 de 21 de febrero de 2006, de Organización del Poder Ejecutivo y sus disposiciones reglamentarias. La sede de las funciones será en el Departamento de Cochabamba.

**Artículo 3°.- (Objeto de la empresa)** LACTEOSBOL tiene como objeto incentivar la producción nacional con valor agregado, generando mayores fuentes de empleo en procura de la soberanía productiva.

**Artículo 4°.- (Actividades de la empresa)** LACTEOSBOL tiene como principal actividad la producción y comercialización de lácteos y productos relacionados.

**Artículo 5°.- (Patrimonio)** El patrimonio propio inicial de LACTEOSBOL está

constituido por el aporte del Estado, el cual equivale a Bs21.546.000.- (VEINTIUN MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS mil 00/100 BOLIVIANOS)

**Artículo 6°.- (Emisión de notas de crédito fiscal)** Se autoriza al Ministerio de Hacienda realizar los traspasos presupuestarios interinstitucionales a través de la emisión de certificados de Notas de Crédito Fiscal, para el pago de impuestos por la importación de la maquinaria y equipos, para la implementación de LACTEOSBOL.

**Artículo 7°.- (De la transferencia de recursos)** LACTEOSBOL, sustentado en la documentación que corresponda, presentará a consideración del Ministerio de Producción y Microempresa, como entidad responsable del sector, el presupuesto necesario que permita su implementación. Aprobado por esta instancia, el Ministerio de Hacienda procederá a transferir los recursos de acuerdo a las normas vigentes.

**Artículo 8°.- (De las utilidades)** En el marco de la Bolivia Productiva, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, una vez que LACTEOSBOL sea autosostenible financieramente y genere utilidades netas, su Directorio definirá el monto de recursos que podrá ser transferido al Tesoro General de la Nación - TGN, para la implementación del plan “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática Para Vivir Bien”.

**Artículo 9°.- (Del Directorio)** LACTEOSBOL estará dirigida por un Directorio que será el órgano máximo de decisión.

El Directorio estará integrado por los siguientes miembros:

- Un representante del Ministerio de la Presidencia.
- Un representante del Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Un representante del Ministerio de Hacienda.
- Un representante del Ministerio de Producción y Microempresa.
- Un representante del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.

Los miembros del Directorio serán designados mediante Resolución Suprema de una terna propuesta por cada Ministro, con una duración en el cargo de un (1) año. Estará presidido por el presidente del Directorio que será el representante



del Ministerio de Producción y Microempresa. Ningún miembro del Directorio percibirá dietas por las sesiones a las que asista, sean estas ordinarias o extraordinarias.

**Artículo 10°.- (Estatutos)** El Estatuto Orgánico de LACTEOSBOL deberá ser aprobado por el Directorio, en un plazo máximo de treinta (30) días computables a partir de la conformación de éste.

**Artículo 11°.- (Empresa estratégica)** A LACTEOSBOL, en el marco de lo establecido por el Artículo 54 del Decreto Supremo N° 29190 de 11 de julio de 2007, se la califica como Empresa Pública Nacional Estratégica.

---

Los Señores Ministros de Estado, en los Despachos de la Presidencia; Planificación del Desarrollo; Hacienda; Producción y Microempresa; y Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en el Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los cinco días del mes de septiembre del año dos mil siete. Fdo. EVO MORALES AYMA, Juan Ramón Quintana Taborga MINISTRO DE LA PRESIDENCIA E INTERINO DE RR. EE. Y CULTOS, Alfredo Octavio Rada Vélez, Walker San Miguel Rodríguez, Celima Torrico Rojas, Gabriel Loza Tellería, Luis Alberto Arce Catacora, Abel Mamani Marca, Celinda Sosa Lunda, Jerges Mercado Suárez, Susana Rivero Guzmán, Carlos Villegas Quiroga, Luis Alberto Echazú Alvarado, Walter Delgado Terceros, María Magdalena Cajías de la Vega, Nila Heredia Miranda.

### **1.3. Decreto Supremo N° 225, 29 de julio de 2009 (creación de la EBA)**

#### **Bolivia: Decreto Supremo N° 225, 29 de julio de 2009**

EVO MORALES AYMA

PRESIDENTE DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

#### CONSIDERANDO:

- Que el Artículo 316 de la Constitución Política del Estado, establece que la función del Estado en la economía, consiste entre otros, en conducir del proceso de planificación económica y social, dirigir la economía y regular los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, participar directamente en la economía mediante el incentivo y la producción de bienes y servicios económicos y sociales para promover la equidad económica y social e impulsar el desarrollo, evitando el control oligopólico de la economía.
- Que el numeral 6 del Artículo 9 del citado texto constitucional, establece que es función esencial del Estado, promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.
- Que el Artículo 318 de la Constitución Política del Estado, establece que el Estado determinará una política productiva industrial y comercial que garantice una oferta de bienes y servicios suficientes para cubrir de forma adecuada las necesidades básicas internas y para fortalecer la capacidad exportadora. Asimismo, determina que el Estado fortalecerá la infraestructura productiva, manufacturera e industrial y los servicios básicos para el sector productivo.
- Que el Artículo 391 de la Constitución Política del Estado dispone que el Estado priorizará el desarrollo integral, sustentable de la amazonia boliviana y que la administración estará orientada a la generación de empleo y a mejorar los ingresos para sus habitantes, en el marco de la protección y sustentabilidad del medio ambiente.

- Que el Plan Nacional de Desarrollo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 29272, de 12 de septiembre de 2007, promueve el desarrollo productivo a través de emprendimientos productivos estratégicos.
- Que el Artículo 64 del Decreto Supremo N° 29894, de 7 de febrero de 2009, Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo, establece entre las atribuciones del Ministro de Desarrollo Productivo y Economía Plural, formular y ejecutar políticas dirigidas a promover complejos productivos en todo el territorio boliviano con base al modelo de economía plural.
- Que la castaña constituye uno de los productos más importantes de las exportaciones no-tradicionales del país, por lo que corresponde al Gobierno del Estado Plurinacional promover dicha actividad a través de la creación de una empresa pública, que lleve adelante el proceso productivo y de transformación de la castaña, a fin de generar fuentes de trabajo para mejorar las condiciones de vida de la población local, coadyuvar al desarrollo de la región, y contribuir a la soberanía productiva.

EN CONSEJO DE MINISTROS,

DECRETA:

**Artículo 1°.- (Objeto)** El presente Decreto Supremo tiene por objeto crear la Empresa Pública Nacional Estratégica denominada Empresa Boliviana de Almendra y Derivados - EBA, así como determinar su naturaleza jurídica, objeto, actividades, patrimonio y composición de su Directorio.

**Artículo 2°.- (Creación y naturaleza jurídica)** Se crea la Empresa Pública Nacional Estratégica Empresa Boliviana de Almendra y Derivados - EBA, como persona jurídica de derecho público y de duración indefinida, bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, con patrimonio propio y autonomía de gestión administrativa, financiera, técnica y legal, cuya organización y funcionamiento se sujeta a la normativa vigente.

**Artículo 3°.- (Objetivo de la empresa)** El objetivo de EBA es incentivar la producción nacional con valor agregado, generando mayores fuentes de trabajo

en procura del desarrollo y soberanía productiva en la amazonia boliviana.

**Artículo 4°.- (Actividades de la empresa)** Las principales actividades de EBA son la extracción, compra, beneficiado y comercialización de la castaña.

**Artículo 5°.- (Patrimonio)** El patrimonio de EBA está constituido por un monto total de Bs45.333.507.- (CUARENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES mil QUINIENTOS siete 00/100 BOLIVIANOS), compuesto por los siguientes aportes:

- a. Bs35.910.150.- (TREINTA Y CINCO MILLONES novecientos DIEZ mil CIENTO CINCUENTA 00/100 BOLIVIANOS), provenientes del Tesoro General de la Nación.
- b. Bs9.423.357.- (NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS veintitrés mil TRESCIENTOS CINCUENTA Y siete 00/100 BOLIVIANOS), provenientes del Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria - PASA, del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

**Artículo 6°.- (Financiamiento)** Para el desarrollo de sus actividades, EBA podrá acceder a las siguientes fuentes de financiamiento:

- a. Tesoro General de la Nación;
- b. Préstamos o donaciones de organismos nacionales;
- c. Préstamos o contribuciones de Organismos Internacionales de Financiamiento;
- d. Otros recursos complementarios que el Órgano Ejecutivo le asigne.

**Artículo 7°.- (Emisión de notas de crédito fiscal)** Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a realizar los traspasos presupuestarios interinstitucionales a través de la emisión de Notas de Crédito Fiscal, para el pago de impuestos por la importación de la maquinaria y equipos requeridos para la implementación de EBA.

**Artículo 8°.- (Utilidades)** En el marco del nuevo modelo de Estado, y a los fines de fomento de la Bolivia productiva, soberana y plurinacional, se establece que una vez EBA se convierta en una empresa autosostenible financieramente y genere utilidades netas, su Directorio definirá el monto de recursos que deberán ser transferidos al Tesoro General de la Nación, para la implementación de políticas productivas, sociales y de desarrollo en beneficio del país.

**Artículo 9º.- (Directorio)**

- I. EBA está dirigida por un Directorio que se constituye en el órgano máximo de decisión. El Directorio está integrado por los siguientes miembros:
  - Un (1) representante del Ministerio de la Presidencia.
  - Un (1) representante del Ministerio de Planificación del Desarrollo.
  - Un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
  - Un (1) representante del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.
  - Un (1) representante del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.
- II. Los miembros del Directorio serán designados mediante Resolución Suprema de una terna propuesta por cada Ministro, con una duración en el cargo de un año. El representante del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural presidirá el Directorio.
- III. Ningún miembro del Directorio percibirá dietas por las sesiones a las que asista, sean ordinarias o extraordinarias.
- IV. La Máxima Autoridad Ejecutiva de EBA ejercerá la representación institucional.

**Artículo 10º.- (Estatutos)** El Estatuto Orgánico de EBA será aprobado por el Directorio, en un plazo máximo de treinta (30) días, computables a partir de su conformación.

**Artículo 11º.- (Domicilio legal)** El domicilio legal y sede de las funciones de EBA, es el Municipio del Sena, del Departamento de Pando, pudiendo constituir subsidiarias regionales en otros municipios de la amazonia del Estado Plurinacional de Bolivia.

---

Los señores Ministros de Estado, en los Despachos de la Presidencia; de Planificación del Desarrollo; de Economía y Finanzas Públicas; de Desarrollo Productivo y Economía Plural; y de Desarrollo Rural y Tierras, quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

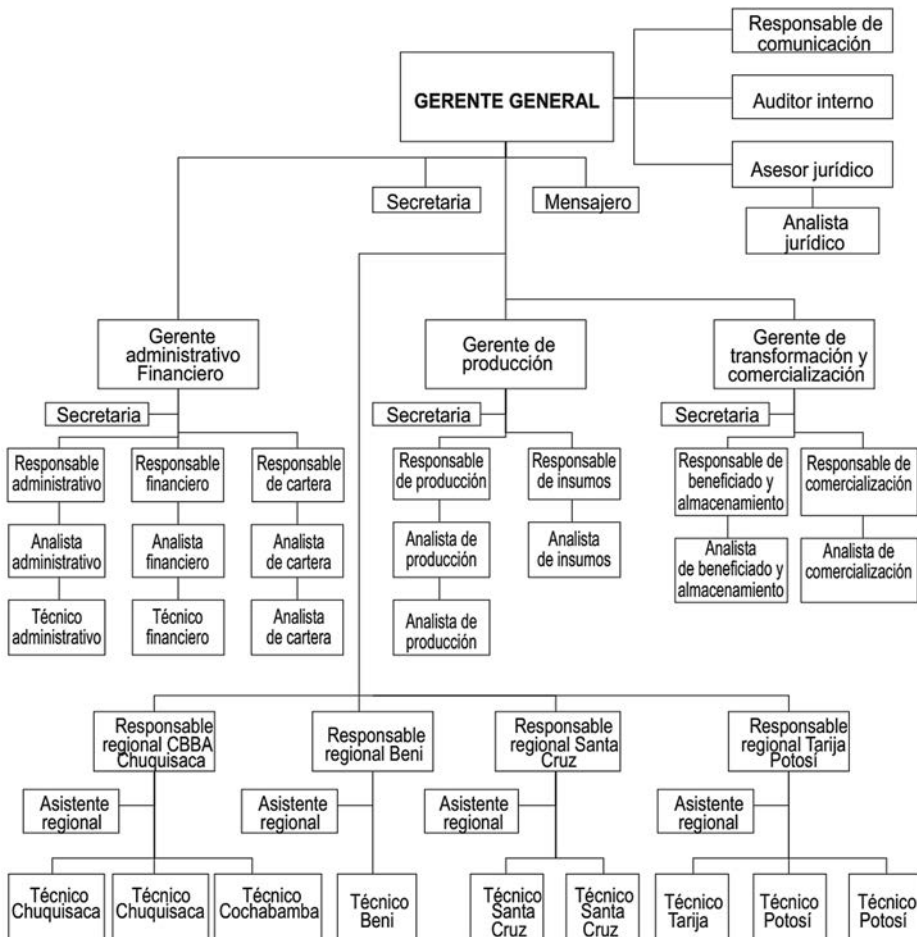
Es dado en el Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los veinte y nueve días del mes de julio del año dos mil nueve. Fdo. EVO MORALES AYMA, David Choquehuanca Céspedes, Juan Ramón Quintana Taborga, Nardy Suño Iturry, Carlos Romero Bonifaz, Alfredo Octavio Rada Vélez, Walker Sixto San Miguel Rodríguez, Héctor E. Arce Zaconeta, Noel Ricardo Aguirre Ledezma, Luis Alberto Arce Catacora, Oscar Coca Antezana, Patricia Alejandra Ballivián Estenssoro, Walter Juvenal Delgadillo Terceros, Luis Alberto Echazú Alvarado, Celima Torrico Rojas, Calixto Chipana Callisaya, Jorge Ramiro Tapia Sainz, René Gonzalo Orellana Halkyer, Roberto Iván Aguilar Gómez, Julia D. Ramos Sánchez, Pablo Groux Canedo.

**Artículo 12°.- (Régimen laboral)**

- I. La Máxima Autoridad Ejecutiva y el personal administrativo de EBA estarán sujetos a la Ley N° 2027, de 27 de octubre de 1999, Estatuto del Funcionario Público y su reglamentación específica.
- II. El personal que participa en el proceso productivo de beneficiado de la castaña, estará sujeto al régimen laboral establecido en la Ley N° 3274, de 9 de diciembre de 2005 y sus disposiciones reglamentarias.

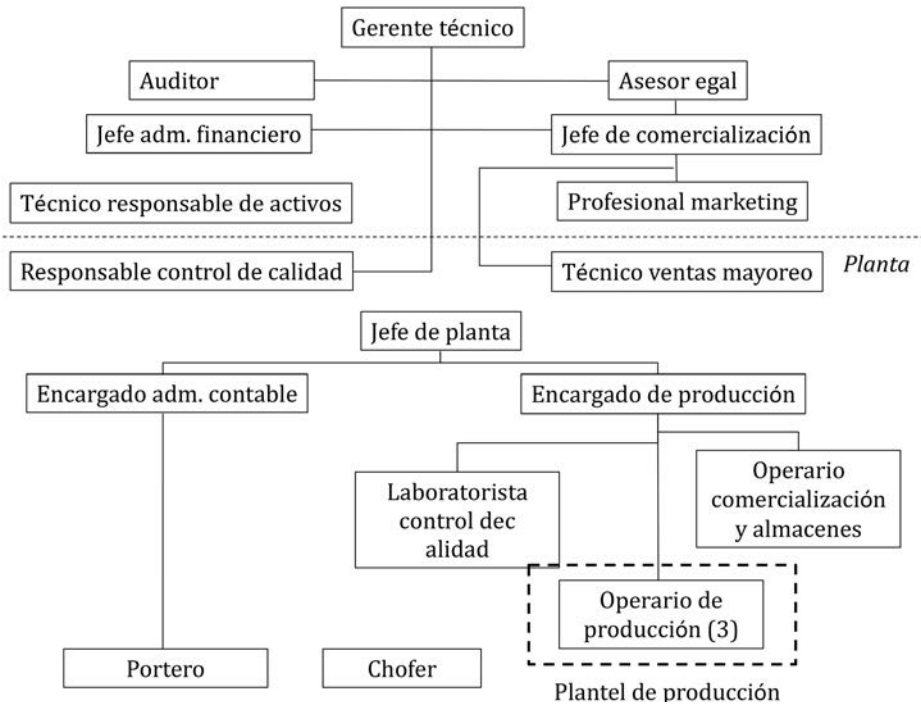
## Anexo Nº 2: Organigramas de EMAPA, LACTEOSBOL y EBA

### 2.1. Organigrama de EMAPA



Fuente: Arias Durán, I. 2011. *El Estado de las empresas del Estado*. La Paz: Fundación Milenio

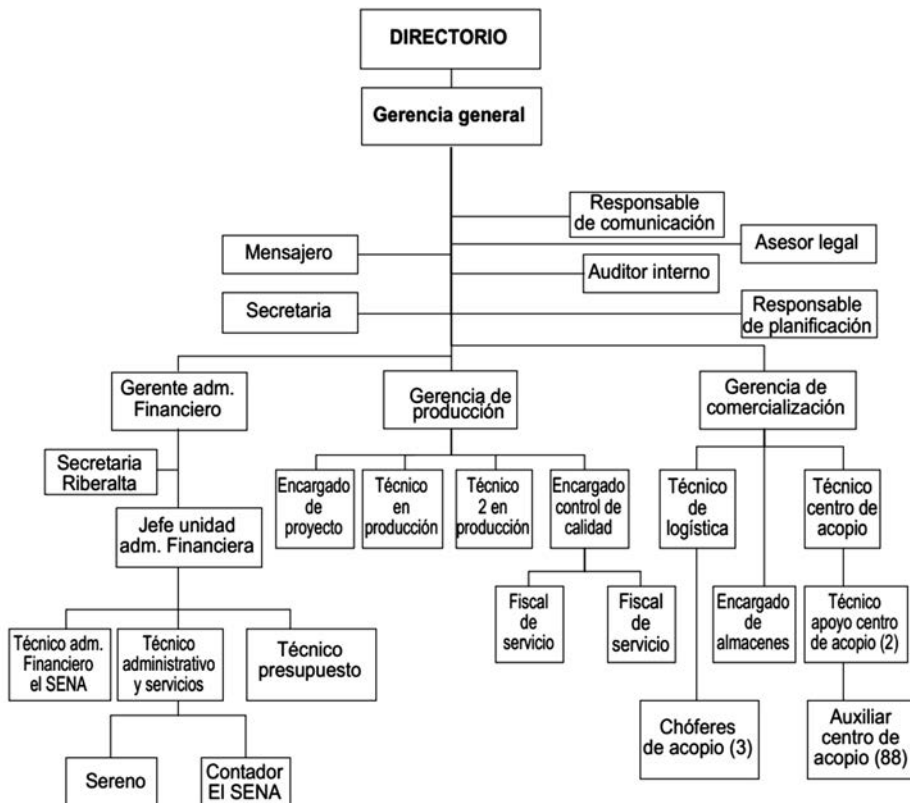
## 2.2. Organigrama de las plantas de lácteos de LACTEOSBOL



Fuente: Elaboración propia en base a Arias Durán, I. 2011. *El Estado de las empresas del Estado*. La Paz: Fundación Milenio



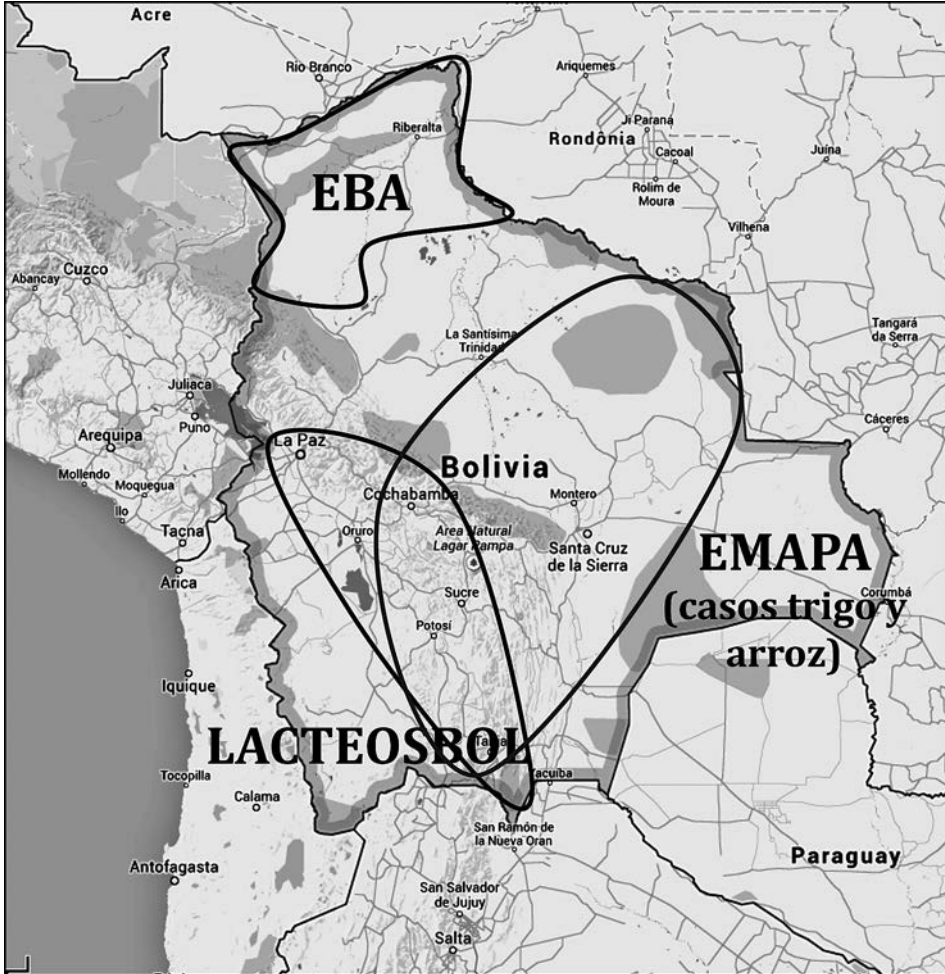
### 2.3. Organigrama de EBA



Fuente: Arias Durán, I. 2011. *El Estado de las empresas del Estado*. La Paz: Fundación Milenio

### Anexo Nº 3

**Bolivia. Bolivia. Áreas aproximadas de intervención de EBA, EMAPA y LACTEOSBOL**



Fuente: Elaboración propia

**Anexo N° 4****Bolivia. Exportación de castaña por empresa beneficiadora 2006-2010  
(N° contenedores anuales)**

<b>EXPORTADOR</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
URKUPIÑA SRL	347	376	325	440	359
TAHUAMANU S.A.	183	158	179	151	152
AMAZONAS	93	132	175	124	123
MANUTATA S.A.	97	77	59	146	107
H.CLAURE LENS	31	40	67	85	105
BLACUTT SRL	67	93	85	77	71
R.BLOWLES RIVERO	40	52	49	57	47
EBA	0	0	0	0	42
HUGO ARAMAYO	19	28	32	20	29
INGAMA	28	32	21	27	26
UNIONEX SRL	18	25	17	17	20
SAN AGUSTIN SRL	38	19	19	25	17
LOS ALMENDROS SRL	19	18	20	27	23
PROBAL	18	15	20	8	22
LOURDES	16	18	21	17	16
BOLITAL SRL	36	38	26	17	16
CARDENAS SRL	18	21	11	19	13
OTROS	138	116	84	88	46
<b>Total de contenedores</b>	<b>1204</b>	<b>1257</b>	<b>1208</b>	<b>1346</b>	<b>1234</b>

Fuente: EBA. Boletín Informativo *El Castaño*, I, 6. 2011

## Anexo N° 5

### Bolivia. Precios de diferentes variedades de leches (frescas y en polvo) en supermercados

Marca	País de origen	Precio en empaque (Bs)	Precio por litro (leche fresca) (Bs)	Precio por kg (leche en polvo) (Bs)
PIL Leche entera (1 litro)	Bolivia	5,48	5.48	
PIL Leche light (1 litro)	Bolivia	5.48	5.48	
PIL Leche deslactosada (1 litro)	Bolivia	6.44	6.44	
PIL Leche de soya (1 litro)	Bolivia	4.45	4.45	
Soprole (1 litro)	Chile	11.44	11.44	
Sancor (1 litro)	Argentina	12.47	12.47	
PIL Leche entera en polvo (2,5 kg)	Bolivia	158.99		63.60
PIL Leche entera en polvo (760g)	Bolivia	45.00		59.22
Nestlé Nido Leche entera en polvo (2.5kg)	Argentina	164.95		65.98
Nestlé Anchor Leche entera en polvo (2,5kg)	Perú	227.01		90.80
PIL Leche descremada en polvo Sbelt (1kg-lata)	Bolivia	74.87		74.87
PIL Leche descremada en polvo Sbelt (1kg-tetrapack)	Bolivia	74.87		74.87
Nestlé Leche descremada en polvo Svelty (800g)	Chile	78.98		98.73
PIL Leche descremada en polvo Sbelt (800g)	Bolivia	74.87		93.59

Fuente: Elaboración propia en base a ProChile. 2013. Oficina Comercial de Chile en Bolivia. 2013. *Estudio de Mercado: Leche Descremada en polvo en Bolivia.*

[En línea] [http://www.prochile.gob.cl/wp-content/blogs.dir/1/files\\_mf/1370527747PMP\\_Bolivia\\_Leche\\_2013.pdf](http://www.prochile.gob.cl/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1370527747PMP_Bolivia_Leche_2013.pdf) (acceso 16/12/13)

## Anexo N° 6

### Bolivia. EBA. Datos económicos EBA. Estado de resultados primer año (gestión 2008-2009)

Ingresos	Valor (Bs.)	(%)
Ventas brutas	28 110 528	100
IVA	18 274	0.07
Ventas netas	28 092 254	99.93
Egresos		
Costo de los productos vendidos	22 639 338	80.54
Acopio	14 362 555	51.09
Impuestos acopio	466 783	1.66
Beneficiado	7 748 000	27.56
Patentes forestales	62 000	0.22
Gastos personal operativo	1 262 615	4.49
Utilidad operativa	<b>3 320 037</b>	<b>11,81</b>
Gastos administrativos	2 949 745	10.49
Bienes y servicios administrativos (59% del total)	1 227 708	4.37
Personal administrativo	1 722 037	6.13
Gastos financieros	207 760	0.74
Comisiones bancarias ventas	156 557	0.56
Comisiones bancarias Riberalta	51 203	0.18
Depreciación activo fijo	362 489	1.29
Gastos devengados Ingresos	121 333	0.43
Utilidad antes de impuestos	-78 623	-0.28
Impuesto a las utilidades	0	
Utilidad neta	<b>-78 623</b>	<b>-0.28</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Boletín Informativo *El Castaño*, II, 11. 2011

**Bolivia. EBA. Balance General de EBA (octubre 2009 – septiembre 2010)**

<b>Activo</b>	<b>Bs</b>	<b>Pasivo y Patrimonio</b>	<b>Bs</b>
Efectivo	26 950 050	Pasivo	0
Inventarios MP	0	Patrimonio	
Inventario producto terminado	0	Capital pagado	43 700 025
Activo fijo	16 912 507	Acumulada	-78 623
Depreciación acumulada activo fijo	-362 489	Total patrimonio	43 621 402
Gastos diferidos	121 333	Pasivo + Patrimonio	43 621 402
<b>Total activo</b>	<b>43 621 402</b>	<b>Capital de trabajo</b>	<b>26 708 894</b>

Fuente: EBA. *Plan Estratégico*. 2011

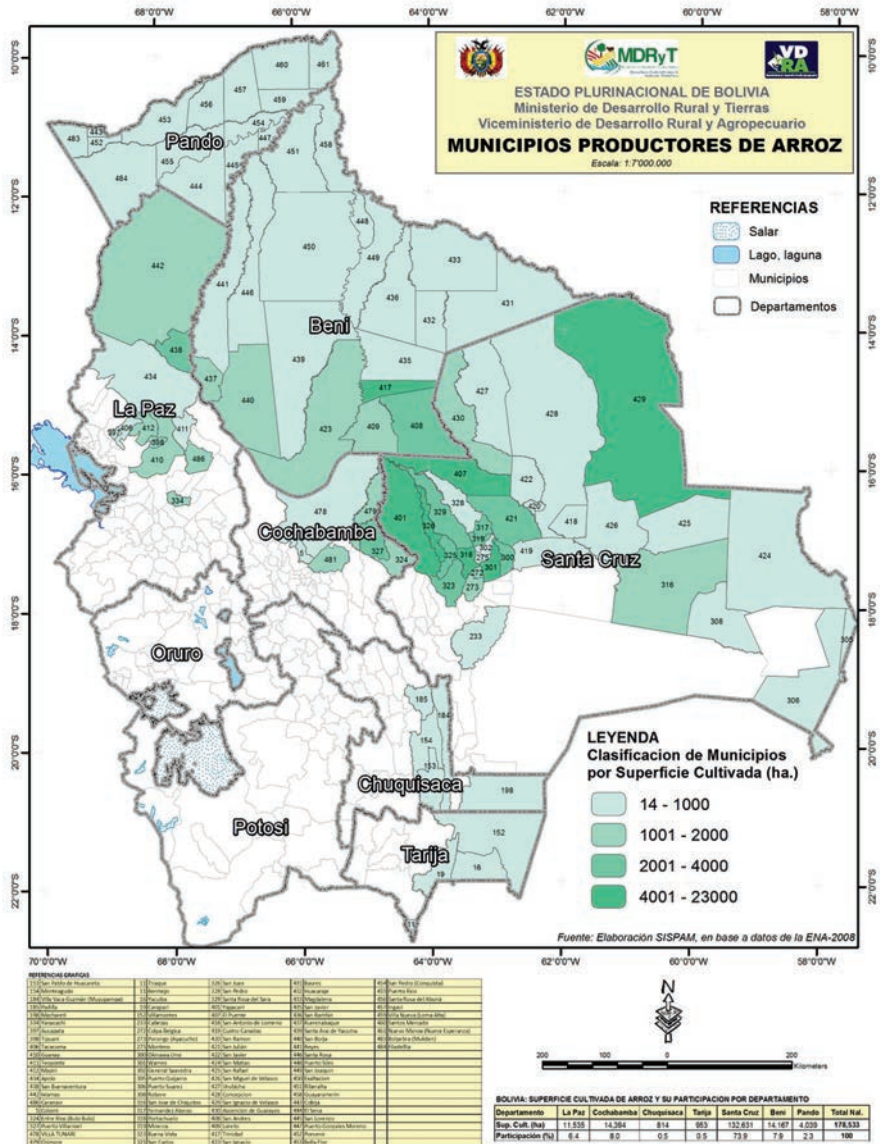
**Bolivia. EBA. Relación ingresos-egresos (2009-2010 y 2010-2011)**

<b>Zafra</b>	<b>Cajas acopiadas</b>	<b>Inversión en materia prima (Bs)</b>	<b>Pago por Procesamiento (Bs)</b>	<b>Contenedores producidos</b>	<b>Ingresos (Bs)</b>
2009-2010	110 707	13 000 000	8 000 000	42	28 110 528
2010-2011	141 588	24 656 294	12 000 000	53	46 000 000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de EBA. Boletín Informativo *El Castaño*, I, 6; II, 11, 2011 y EBA. *Plan Estratégico*. 2011

# Anexo N° 7

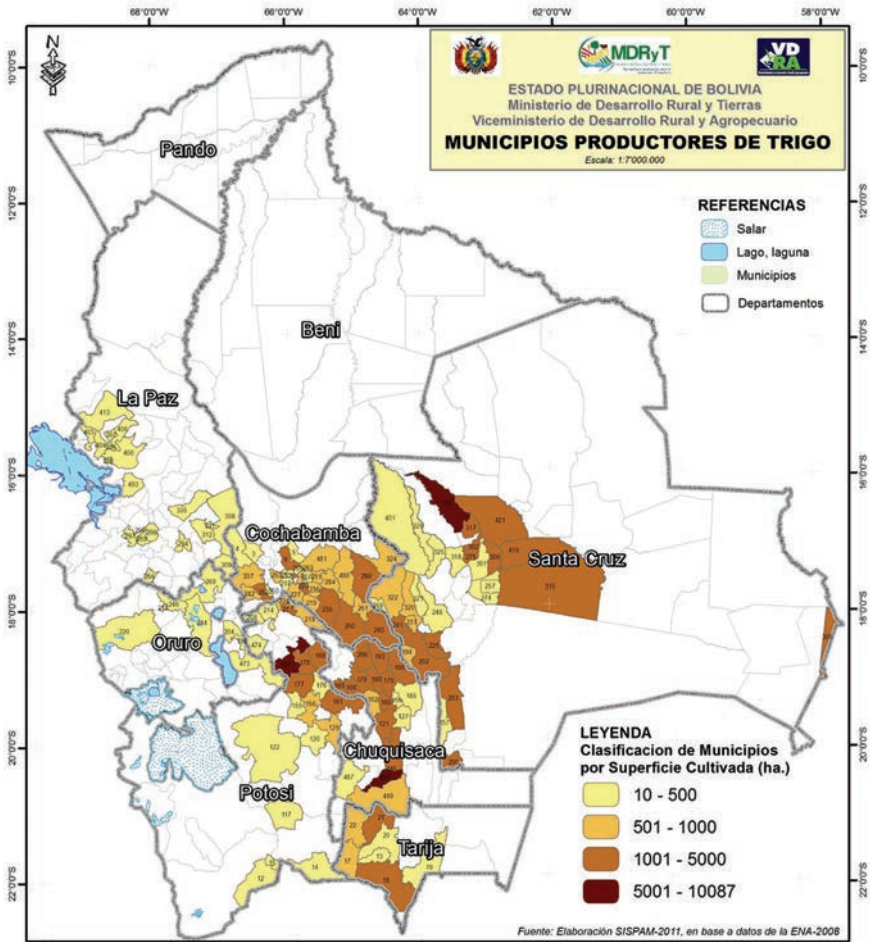
## Bolivia. Municipios productores de arroz gestión 2011



Fuente: Tomado del Observatorio Agroambiental: <http://observatorio.agrobolivia.gob.bo/>

# Anexo N° 8

## Bolivia. Municipios productores de trigo gestión 2011



Fuente: Elaboración SISPAM-2011, en base a datos de la ENA-2008

BOLIVIA: SUPERFICIE CULTIVADA DE TRIGO Y SU PARTICIPACION POR DEPARTAMENTO										
Departamento	La Paz	Potosí	Oruro	Cochabamba	Chuquisaca	Tarija	Santa Cruz	Beni	Total Na.	
Sup. Cult. (ha)	3.717	19.826	804	23.831	25.954	4.566	56.072	25	134.795	
Participación (%)	2,8	14,7	0,6	17,7	19,3	3,4	41,6	0,0	100	

REFERENCIA GRAFICA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
Municipios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100

Fuente: Tomado del Observatorio Agroambiental: <http://observatorio.agrobolivia.gob.bo/>



