

Desarrollo, proceso de cambio y lucha contra el hambre en Bolivia: el caso de EMAPA*

Stefano Rivas**

Resumen

La política del gobierno de Evo Morales, conocida como innovadora en algunos sectores profesionales del mundo, y el proceso de cambio ha generado muchas expectativas, de allí el interés del autor por acercarse a la situación de Bolivia para abordar su tesis de maestría y concentrarse en EMAPA como uno de los instrumentos operativos más claros en el momento que realizó su estadía en Bolivia. En base a la información recogida, datos, entrevistas, se concluye que efectivamente el gobierno de Bolivia tiene en EMAPA una herramienta prometedora, sin embargo, para que cumpla con los postulados del proceso de cambio y las expectativas que ha generado en

* El presente artículo está basado en las investigaciones realizadas para la tesis de maestría del autor, concluida en enero de 2011. Durante la fase de investigación eran muy pocos los documentos oficiales disponibles sobre la empresa, por eso fue necesario analizar directamente la Constitución y los planes de desarrollo para entender su génesis. Actualmente es posible acceder a una página web completamente dedicada a EMAPA, donde se encuentran documentos sobre la gestión pasada y los planes para el futuro. El presente trabajo ha sido actualizado con las nuevas informaciones disponibles, sin embargo, una lectura justa deberá tener presente esta aclaración. Para la investigación se realizó una serie de entrevistas a testigos significativos y un análisis de las partes interesadas (*stakeholders*) constituyó parte del trabajo. Información específica sobre la metodología, los guiones y las transcripciones de las entrevistas están disponibles en: stefanorivas@hotmail.com

** Licenciado en Ciencias para la Cooperación Internacional en la Universidad de Bolonia, Italia.

los productores, necesita modificar algunos aspectos, como adecuarse a las características de la producción campesina y otorgar algún protagonismo a las organizaciones sociales.

Palabras clave: EMAPA, seguridad alimentaria, política pública.

Summary

The policies of the Evo Morales government, known as innovative in some professional sectors of the world, and the process of change have generated many expectations, from there is interest of the author to get to know the situation of Bolivia to touch on his graduate thesis and concentrate on EMAPA as one of the clearer operative instruments during his stay in Bolivia. Based on information, data, interviews, we conclude that effectively the government of Bolivia has in EMAPA a promising tool, however, for it to fulfill with that is postulated in the process of change and the expectations it has generated in producers, it needs to modify some aspects, how it can adjust itself to the characteristics of farming production and provide some limelight to the social organizations.

Key words: EMAPA, food security, public policy.

Introducción

Han pasado cuatro años desde la creación de EMAPA, la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos creada por el gobierno de Evo Morales para contar con un instrumento más en la gestión de las políticas dirigidas hacia el sector rural. La vuelta a un rol en primer plano del Estado, en el direccionamiento del desarrollo rural, representa una de las transformaciones más importantes incluidas en el llamado *proceso de cambio*, e incluye el gran desafío de mejorar las condiciones de vida de millones de bolivianos, tanto de los que viven en el medio rural, y que son directamente beneficiarios de los programas del gobierno, como de quienes viven en las ciudades, empeñados en resistir a las periódicas crisis de alimentos y en hallar la manera de conseguir una canasta de productos nutricionalmente aceptable para sus propias familias.

Cuatro años es un plazo de tiempo suficiente para intentar una primera evaluación del trabajo hecho, evidenciando en los resultados lo positivo y lo negativo, produciendo materiales que puedan ser útiles en la revisión de los proyectos.

El presente artículo¹ intenta hacer una primera evaluación del trabajo de EMAPA y se concibe como un material que pueda ser útil para redireccionar la empresa para aumentar sus beneficios.

Un ataque frontal contra la pobreza, finalmente

Al ser elegido, hace aproximadamente cinco años, el presidente Morales sabía muy bien que el país que le había tocado gobernar era uno de los más pobres del continente americano, y que en su capacidad de enfrentar, combatir y vencer el hambre y la pobreza residía el éxito o la derrota de su experiencia política. Consciente de las profundas transformaciones que era necesario realizar para respetar el mandato popular, el nuevo gobierno asumió el compromiso de poner en práctica un *proceso de cambio*, que además de incluir un proceso constituyente –que culminó con la aprobación popular de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia–, comprende la planificación de la intervención pública a través de un Plan Nacional de Desarrollo (PND), llamado *Bolivia Digna, Soberana, Democrática y Productiva para Vivir Bien* y una serie de planes de desarrollo sectoriales, entre ellos un plan para el desarrollo rural, llamado *Revolución Rural, Agraria y Forestal*.

El conjunto de los planes de desarrollo y la nueva Constitución contienen la nueva visión sobre el desarrollo de la cual el gobierno se hace portavoz, y que se empeña en alcanzar a través de una serie de acciones programadas por un tiempo que va de 2010 a 2020.

El elemento esencial del *proceso de cambio* es que el objetivo del desarrollo deja de corresponder a una magnitud cuantitativa, como el PIB, y pasa a entenderse más como un conjunto de condiciones de la existencia que se resumen en el *Vivir Bien*, definido en el PND como “el fundamento de la nueva propuesta de desarrollo”,² que “a partir de los elementos comuni-

1 Resumen de la tesis de maestría realizada con el imprescindible apoyo del CIDES-UMSA y de los amigos del CIPCA.

2 Plan Nacional de Desarrollo, p.11.

tarios enraizados en pueblos indígenas, comunidades agrarias, nómadas y urbanas [...], postula una visión cosmocéntrica que supera los contenidos etnocéntricos tradicionales del desarrollo”.³ En otras palabras, el gobierno, por un lado, reconoce múltiples dimensiones al desarrollo, materiales e inmateriales, que tienen que ver con la satisfacción y las condiciones de vida además que con la economía y, por otro lado, acusa a la concepción del desarrollo precedente como una de los principales culpables de las actuales condiciones de pobreza.

Por esta razón en los planes de desarrollo encontramos una profunda crítica al modelo tradicional de desarrollo, según la cual “la reducción de la pobreza quedaba [...] supeditada al mercado”,⁴ y el Estado abdicaba sus responsabilidades, debilitado progresivamente por las políticas neoliberales. Ese modelo, definido como “primario-exportador”, por su inclinación a generar ingresos a través de la venta de los recursos naturales en el extranjero, sin preocuparse suficientemente de las dinámicas del mercado interno, es indicado como el principal responsable de la situación de pobreza, tanto que “la discriminación social, económica y política de la mayoría de la población aumentó [...] a la par que creció y se diversificó la exportación primaria y la depredación de los recursos naturales”.⁵

En esta situación el gobierno se propone instaurar un proceso que pueda dirigir el país hacia otro modelo de desarrollo, que a partir de un paradigma diferente pueda reconocer todos los sujetos anteriormente excluidos y modificar la estructura de redistribución de la riqueza producida, favoreciendo mayormente a la población pobre.

Uno de los aspectos más innovadores del proceso es el reconocimiento de la importancia de los pequeños productores rurales, o sea, de los campesinos, indígenas, poblaciones originarias y de todo el que vive en y con el medio rural. Este reconocimiento se hace a partir de tres factores principales: su rol en la generación de empleos, su participación en la formación de la renta nacional, y la importancia de su producción para alimentar la

3 Ídem.

4 Ídem. p. 4.

5 Ídem. p. 5.

población del país:⁶ “las empresas campesinas, asociaciones de productores rurales y urbanos, cooperativas, micro y pequeñas empresas familiares son células económicas generadoras de empleo y distribuyen ingreso con una elevada contribución a la economía nacional”.⁷

Este cambio de perspectiva hacia el desarrollo es compartido con parte del debate internacional sobre el tema, y responde a la necesidad de cambiar estrategias después de décadas en las cuales, salvo muy pocas excepciones, los resultados de la lucha contra el hambre y la pobreza fueron prácticamente nulos, cuando la situación no empeoró, como se evidencia en los informes de la FAO.⁸

Según un estudio de la FAO y el Banco Mundial comisionado a más de 400 científicos de varios países, publicado con el nombre de Evaluación Internacional de los Conocimientos, Ciencias y Técnicas Agrícolas para el Desarrollo,⁹ la agricultura campesina, cuando es considerada en el conjunto de sus actividades, no sólo no tiene nada que envidiar en términos de productividad a la agricultura industrial, sino que puede aportar un valor mayor derivado de sus múltiples funciones sociales, culturales y ecológicas.

Este tipo de análisis sobre la producción rural se acerca a los conceptos sostenidos por el gobierno boliviano, y configura una transformación muy amplia en lo que se considera importante alrededor del medio rural. Hasta hace muy poco tiempo no se habría aceptado una lectura de este tipo; la solución comúnmente dada al problema del hambre en el área rural tenía mucho que ver con la migración hacia las ciudades y con el empleo en la industria más que con la valorización de la vida en el campo.

La capacidad de los campesinos de generar una renta directamente disponible para la parte más pobre de la población, y la importancia que esto tiene para combatir el hambre –como está reiterado también en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: agricultura para el desarrollo*, del

6 Los pequeños productores rurales siguen siendo los responsables de la alimentación de gran parte de la población, especialmente en el sector rural.

7 PND, p. 14.

8 FAO (2009), *El estado de la seguridad alimentaria en el mundo*.

9 International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), 2008, en: www.agassessment.org

Banco Mundial–, fue finalmente aceptada por el gobierno. Con esta clave de lectura se analiza aquí el valor de la experiencia de EMAPA.

El compromiso del gobierno en este sentido está reiterado también en la carta fundamental, por ejemplo en su Artículo 406,¹⁰ según el cual el “Estado garantizará el desarrollo rural integral sostenible por medio de políticas, planes, programas y proyectos integrales, de fomento de la producción agropecuaria, artesanal, forestal y del turismo, con el objetivo de obtener el mejor aprovechamiento, transformación, industrialización y comercialización de los recursos naturales renovables”.¹¹

EMAPA, clave para la intervención del Estado en el sector rural

EMAPA fue creada el 15 de agosto de 2007 mediante el Decreto Supremo N° 29230,¹² en el contexto del PND y del correspondiente plan de desarrollo del sector rural, en correspondencia del eje estratégico n° 5: “generación de ingresos y excedentes agropecuarios sostenibles”.¹³ Este eje estratégico se refiere a las políticas para “fortalecer las capacidades en los procesos de producción, transformación y comercialización de alimentos de organizaciones productivas campesinas, indígenas comunitarias y organizaciones productivas”¹⁴ y presupone, con el programa Reconducción del Rol del Estado en Emprendimientos Alimentares y Rurales (RECREAR), la creación de una empresa pública de apoyo a los pequeños productores y de empresas mixtas público-privado, en las cuales organizaciones territoriales, públicas y privadas, se relacionan con el Estado durante todo el proceso productivo hasta la comercialización.

10 Las referencias constitucionales de la empresa están especificadas en su conjunto en el Informe de Gestión 2010 de EMAPA, disponible en: www.emapa.gob.bo

11 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, Art. 406.

12 El texto completo del decreto de creación de la empresa está disponible en la página web del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP) en: <http://produccion.gob.bo/sites/default/files/DS/DS29230-EMAPA.pdf>

13 Plan de Desarrollo Sectorial, p.1.

14 Ídem. p. 76.

En el Plan de Desarrollo Sectorial se dice que la creación de EMAPA responde a la voluntad de apoyar a los pequeños productores en “la producción, acopio, transformación básica y comercialización mayorista en productos alimentares básicos, estimulando una mejor capacidad de articulación de los productores rurales con los mercados internos y externos”,¹⁵ mientras que en la página web dedicada a EMAPA se lee que su misión es “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 del Estado Plurinacional de Bolivia”.¹⁶

Los objetivos de la empresa, por lo tanto, se pueden resumir en:

- apoyar a los sectores de la cadena productiva de alimentos;
- apoyar la producción agropecuaria y agroindustrial;
- contribuir a la estabilización del mercado interno de los productos agropecuarios y agroindustriales;
- contribuir a la comercialización de la producción de los agricultores en el mercado interno y externo;
- convertir al Estado en el principal promotor de la producción agrícola, recuperando los instrumentos del apoyo estatal en la producción y transformación primaria de los pequeños y medianos productores rurales;
- facilitar mejores condiciones de producción y comercialización agrícola para pequeños y medianos productores;
- avanzar hacia la seguridad y la soberanía alimentaria;
- llenar los vacíos y/o las deficiencias en la producción y transformación, fortaleciendo las organizaciones sociales y económicas existentes.¹⁷

15 Ídem.

16 Informe de Gestión de EMAPA 2010, p. 3, disponible en: www.emapa.gob.bo

17 Este conjunto de objetivos fue elaborado juntando información contenida en la sección sobre EMAPA en la página web del MDPyEP: <http://www.produccion.gob.bo/content/emap>; de un *brochure* informativo elaborado por la empresa, y del documento “*EMAPA como instrumento del desarrollo rural*”, MDRAMA-EMAPA, citado en A. I. Ortiz Tito, L. Soliz, “*El arroz en Bolivia*”, La Paz, CIPCA, Cuaderno de Investigaciones n. 67, 2007.

Desde el punto de vista operativo, la empresa juega esencialmente dos roles, uno relacionado con los productores y otro con los consumidores. En el caso de los productores se refiere al apoyo a la producción y a los ingresos, a través de la entrega, a crédito y sin intereses, de algunos factores fundamentales de producción como: semilla certificada, diesel y agroquímicos, y en la garantía de la compra de los productos, parte de los cuales sirve para pagar la deuda contraída. El rol relacionado con los consumidores se refiere al intento de estabilizar los precios al consumo de algunos productos de la canasta básica de alimentos, en particular de aquellos producidos con el apoyo de la misma empresa, pero en caso de necesidad, según las oscilaciones del mercado, también de otros que la empresa puede adquirir en el mercado nacional e internacional.

A estos roles se agregan otros ligados a intereses generales del país, como la construcción de infraestructura para el acopio y la transformación básica de productos, de manera de garantizar su valor agregado en beneficio de la economía en su conjunto.

Así, EMAPA se configura en uno de los principales instrumentos del gobierno para influir en el sector rural, determinando una redistribución de la riqueza hacia los pequeños productores y que a su vez permita mejorar sus condiciones y poner en acto estrategias de vida más favorables.

El objetivo del trabajo que es fuente del presente artículo fue investigar la relación entre lo que la empresa debería ser y lo que efectivamente es, para la sociedad boliviana en general y para el sector rural en específico. En este sentido, a continuación se resume brevemente el método de trabajo y las conclusiones de la investigación.

¿Cómo trabaja EMAPA?

La modalidad de intervención de EMAPA se compone de diferentes etapas:

- 1) identificación de los beneficiarios y firma del contrato;
- 2) entrega de los factores de producción (en modalidad de pago anticipado para la producción);

- 3) una vez concluida la fase de producción, durante la cual la empresa se compromete a suministrar asistencia técnica, EMAPA se encarga de asegurar la compra de la producción y de garantizar su acopio;
- 4) transformación primaria de la producción (el trigo en harina de trigo y el arroz en arroz pelado);
- 5) comercialización de la producción transformada.

En la primera fase, para acceder al crédito, los productores tienen que constituirse en grupo, cooperativa, federación, OTB, asociación o TCO, que tenga reconocimiento jurídico y que esté formado por mínimo quince miembros dueños de pequeñas parcelas¹⁸ y mayores de edad. La necesidad de tener todos los documentos en regla es el primer obstáculo en el camino de la vinculación a EMAPA, sea porque no se cuenta con alguno de estos requisitos, o porque su obtención puede significar gastos y pérdida de tiempo debido a la burocracia o el costo del transporte hacia la ciudad para realizar el trámite.

Hasta que el trabajo de titulación de las tierras no esté concluido y se defina con suficiente claridad la propiedad, en esta fase sería indispensable el apoyo técnico que la misma empresa se empeña en suministrar, que sin embargo no es suficiente. En la región de Santa Cruz, donde se concentra el 90% de la producción de EMAPA, la empresa tiene trabajando en el terreno a 20 técnicos, agrónomos u otros profesionales, para seguir el proceso productivo.¹⁹ Este número tan reducido, junto a la falta de organización y la inexistencia de una estrategia sistemática de mapeo de los sujetos que necesitan apoyo, parece determinar la intermitencia e insuficiencia de esta ayuda, de acuerdo al testimonio de ocho de los nueve productores entrevistados durante la investigación.

18 Para la vinculación a EMAPA, la cantidad de tierra que los campesinos pueden tener sin dejar de ser considerados pequeños agricultores depende de la región del país, en razón de la diferente disponibilidad de tierras fértiles. En efecto, si en el departamento de Santa Cruz se consideran “pequeños” los productores con menos de 50 hectáreas por tipo de cultivo, en otras zonas del país esta cantidad se reduce a tres, cinco o máximo diez hectáreas, según lo declarado por Hernán Murillo, Director Nacional de Administración y Proyectos de EMAPA (en entrevista realizada el 22-10-2010).

19 Entrevista a Hernán Murillo.

Superada la primera etapa y certificado el derecho del grupo a vincularse a la empresa, empieza una segunda fase en la cual el grupo debe elegir, basándose en las ofertas de las empresas proveedoras, qué productos agroquímicos utilizar y consecuentemente de qué empresa comprarlos.

El resultado de esta fase es la firma de un contrato entre el grupo, EMAPA y la empresa proveedora, en base al cual EMAPA se compromete a pagar los productos que los campesinos van a retirar según las necesidades de producción, parte de la cual va a servir para devolver el crédito obtenido. Aunque está establecido que los grupos deberían decidir qué productos usar, las deficiencias que el programa tiene en la fase de apoyo técnico limitan mucho esta posibilidad. En las entrevistas realizadas se dice que a menudo son los mismos proveedores quienes individualizan una zona donde sería posible constituir un grupo de productores quienes proveer directamente el apoyo técnico necesario para el reconocimiento jurídico y el cumplimiento de los requisitos. Este favor no es desinteresado, y los grupos así constituidos pierden la libertad de elegir qué empresa les suministrará los agroquímicos, y muchas veces también de decidir qué productos utilizar.

Esta realidad fue confirmada tanto por los productores entrevistados como por el contador de una de las empresas proveedoras que se dedican a buscar posibles grupos de productores, quien también afirmó que a falta de las máquinas necesarias para la cosecha, y porque no son suficientes las facilitadas por el gobierno, a través de EMAPA u otros programas, ellos son los que las prestan a los campesinos, presumiblemente aumentando el grado de vinculación de éstos hacia las empresas.

En base a las características de la zona y a la voluntad de los productores, en esta fase EMAPA entrega las semillas necesarias para la producción, que se limita a cuatro rubros estratégicos: arroz, trigo, soja y maíz.

De acuerdo con el PND y el Plan de Desarrollo Sectorial, las semillas entregadas no pueden ser transgénicas, y para garantizar la calidad y el rendimiento tienen que ser certificadas. Aunque seguramente la voluntad de mantener el patrimonio colectivo nacional de diversidad biológica, defendiéndolo de los transgénicos, es positiva, así como lo es el intento de estimular mayor producción de semillas “seguras”, esta elección produce algunos efectos negativos que merecen tomarse en cuenta. La mayoría de los pequeños

productores de semillas, que las han seleccionado en el curso de los siglos, no se encuentra en condiciones de certificarlas, sea por la falta de conocimientos sobre el proceso, por encontrarse lejos de los centros donde esto se puede hacer o simplemente por ignorancia. EMAPA supera esta dificultad comprando las semillas a los grandes productores, asegurando de este modo una cuota de mercado y apropiándose indirectamente de una parte de las subvenciones del Estado, lo que contradice claramente el mandato de EMAPA y lo que se declara en los planes de desarrollo: la necesidad de reparar la injusticia histórica del desequilibrio de los gobiernos a favor de los grandes productores.

Una vez llegado el momento de la cosecha, EMAPA mantiene un rol fundamental, proveyendo la maquinaria necesaria –aunque no siempre– y asegurando la compra de la producción a precios superiores a los del mercado.

La fase de la cosecha ha sido históricamente una de las de mayor debilidad para los campesinos al no poseer la infraestructura necesaria para el acopio y la transformación primaria, prerrogativa de las grandes empresas, lo que normalmente les obliga a vender su producto sin control del precio, que más bien cae por acción de los propietarios de los silos que amenazan con ver podrirse el producto si es necesario. Por esta razón, la intervención de EMAPA en esta fase es fundamental para garantizar la compra de la producción, que les permite a los productores no sólo aumentar sus ingresos en manera efectiva sino también programar con un cierto grado de precisión cuál será la ganancia que tendrán para disponer.

Para atacar el control de los grandes privados sobre las infraestructuras de acopio y transformación, que obliga incluso a EMAPA a recurrir a ellos a pesar de los precios elevados, la empresa tiene un plan de construcción de infraestructura, que comprende dos plantas de acopio en el departamento de Santa Cruz, en los municipios de San Pedro y en 4 Cañadas (que debería haberse inaugurado en marzo de 2011), cada una con la capacidad de almacenar 50.000 toneladas de granos;²⁰ un molino, también en Santa Cruz, y un ingenio arrocerero. Por otra parte, está prevista la construcción de otro ingenio arrocerero en el departamento de Beni y una planta de acopio en la región de Cochabamba.²¹

20 EMAPA, Informe de gestión 2010.

21 La información sobre los proyectos programados proviene de la entrevista a Hernán Murillo.

La producción y sus transformaciones básicas, entonces, son introducidas al mercado nacional a través de tiendas de la empresa o de concesionarios, a un precio fijo decidido con antelación por la autoridad central y establecido en base a la realidad productiva y económica del país, y que situándose a un nivel más bajo del de la distribución normal, intenta reducir la posibilidad de especulación sobre los precios.

Además de los productos apoyados, y sobre la base de las necesidades contingentes, la empresa comercializa también otros alimentos a precio acordado, comprados en el mercado nacional o internacional, como fue el caso del azúcar en los últimos meses de 2010. Este rol, que originariamente debía ser secundario, es el que más visibilidad le ha dado a la empresa, provocando también una fuerte ola de polémicas y protestas sobre el efecto de estas acciones sobre el mercado interno y sobre las capacidades, insuficientes, de llegar a todas las regiones del país.

Extensión de la empresa

Tabla 1
Cultivos apoyados por EMAPA

Producto	Departamento	Región
Programa TRIGO	Chuquisaca	Norte, Centro y Cintis
	Tarija	Norte, Sur y Gran Chaco
	Potosí	Centro y Norte de Potosí
	Santa Cruz	Zona de Expansión (Este), Valles, Norte integrado
	Cochabamba	Andina, Valle Alto y Cono Sur
Programa ARROZ	Santa Cruz	Norte integrado, Ichilo - Sara, Zona de Expansión (Este)
	Beni	Este y Oeste
Programa MAÍZ	Santa Cruz	Norte integrado, Zona de Expansión (Este)
	Tarija	Gran Chaco
	Chuquisaca	Chaco
Programa SOYA	Santa Cruz	Norte integrado, Zona de Expansión (Este), Ichilo - Sara

Fuente: Publicaciones EMAPA.

A estos datos se debe agregar que la empresa está evaluando hace tiempo la posibilidad de apoyar también el cultivo de quinua y de azúcar (aunque los datos exactos sobre la cantidad y ubicación que estos cultivos deberían tener no estuvieron disponibles).

Según los datos suministrados por el gobierno boliviano, las hectáreas cultivadas con apoyo de EMAPA serían casi 80.000, con un aumento de más de 1000% de la superficie cultivada entre 2007 y 2010.²²

Como muestra la tabla, las producciones apoyadas por EMAPA no se distribuyen en todo el país, en el único departamento donde se encuentran las cuatro producciones es Santa Cruz, corazón de la producción agrícola boliviana que recoge alrededor del 90% de los recursos y el mismo porcentaje de superficies cultivadas con apoyo de la empresa.²³ Hay que observar también que EMAPA no interviene en los departamentos de La Paz, Oruro y Pando, donde sin embargo hay un gran número de pequeños productores muy pobres, que podrían sacar provecho de su apoyo.

Este evidente desequilibrio que beneficia a Santa Cruz, no solo refleja la trayectoria histórica de la agricultura boliviana de concentración de los recursos, facilitada por la disponibilidad de tierras fértiles en la región oriental del país, sino además contradice el mandato de la empresa. Interrogado en tal sentido, el Director Nacional de Administración y Proyectos de EMAPA, Hernán Murillo, argumentó que la empresa, aun siendo sin fines de lucro e instrumento para la seguridad y soberanía alimentaria, tiene que ser financieramente sostenible, por eso interviene solamente donde existan las condiciones para que la producción sea rentable y existan los conocimientos necesarios para realizarla. En otras palabras, no interviene precisamente donde la población es más pobre, tiene menos tierras y menos conocimientos.

22 No fue posible recoger datos exactos sobre la ubicación geográfica de estos terrenos ni sobre los porcentajes específicos por cada departamento, información que EMAPA debería proveer.

23 Entrevista a Wiliam Holters, Director Regional de EMAPA Santa Cruz (03/12/2010).

Tabla 2

Dimensiones (hectáreas)	Número de unidades agropecuarias				Área total			
	Número de unidades	Número acumulado de unidades	Porcentaje del total	Porcentaje acumulado	Hectáreas	Hectáreas acumuladas	Porcentaje del total	Porcentaje acumulado
0 a 0,5	58.319	58.319	18,5	18,5	290	290	0,0	0,0
0,5 a 1	26.969	85.288	8,6	27,1	26.071	26.361	0,1	0,1
1 a 2	50.970	136.258	16,2	43,3	65.460	91.821	0,3	0,4
2 a 5	78.179	214.437	24,9	68,2	231.553	323.374	1,0	1,4
5 a 10	37.100	251.537	11,8	80,0	243.699	567.073	1,1	2,5
10 a 20	20.778	272.315	6,6	86,6	272.586	839.659	1,2	3,7
20 a 50	18.662	290.937	5,9	92,5	551.363	1.391.022	2,4	6,1
50 a 100	11.503	302.440	3,7	96,1	661.656	2.052.677	2,9	9,1
100 a 500	6.300	308.740	2,0	98,1	1.266.486	3.319.164	5,6	14,6
500 a 1000	1.876	310.616	0,6	98,7	1.191.552	4.510.716	5,3	19,9
1000 a 2500	1.997	312.613	0,6	99,4	3.101.277	7.611.993	13,7	33,6
2500 a 5000	1.301	313.914	0,4	99,8	4.010.350	11.622.343	17,7	51,3
> 5000	686	314.600	0,2	100	11.047.809	22.670.152	48,7	100
Total	314.600				22.670.152			

Fuente: M.Weisbroty, L. Sandoval, *La distribución de los recursos naturales más importantes de Bolivia y los conflictos autonómicos*, Washington, 2008, Center for Economic and Policy Research, sobre la base de datos del Banco Mundial (1995), Pacheco (1998), UDAPE (2006).

Producir en las regiones del altiplano significaría tratar con productores que disponen de superficies extremadamente reducidas –que son, como se ve en la tabla 2, la gran mayoría– y donde los rubros productivos actualmente apoyados deberían ser reemplazados por otros más típicos de la zona, como tubérculos, quinua, horticultura o camélidos que, aun siendo parte fundamental tanto de la alimentación como de los ingresos de gran parte de los pequeños productores del altiplano y de sus familias, no tienen el impacto del trigo o del arroz sobre la economía boliviana, no sólo por las cifras del consumo –muy inferiores–, sino también por el bajo nivel de estandarización que los caracteriza y que hace más difícil su comercialización en larga escala, dificultada además por la falta de control del proceso productivo.

¿Apoyar a los pequeños productores para que alcancen la seguridad alimentaria, gracias al aumento de la disponibilidad económica que conlleva la venta de sus productos?, ¿o seguir apoyando a los grandes productores que, poniendo en juego economías de escala y modernos sistemas tecnológicos con alta intensidad de capital, son más capaces de aumentar la producción y la productividad, posibilitando una disminución de los precios?

Aunque en este caso no se trata de grandes productores, porque los productores que reciben apoyo en el Oriente no pueden ser llamados así, se repite igualmente la gran contradicción del desarrollo rural que los planes de desarrollo deberían haber resuelto. Las políticas ligadas al aumento de la productividad, incluyendo la Revolución Verde, muestran cuán poco útil es producir más si las personas no tienen dinero para comprar, y cuán imprescindible es que tengan recursos suficientes para no caer en la espiral de la pobreza. Con esto no se quiere decir que EMAPA no debería seguir otorgando ayudas en el Oriente, sino que debería abandonar, por lo menos en parte, la lógica de la sostenibilidad económica y poner el énfasis en las condiciones de vida moviendo parte de sus recursos hacia otras zonas del país; recursos que parecen inequívocamente insuficientes para respetar el mandato que la misma empresa se ha dado, y que por eso mismo deberían aumentar ostensiblemente.

Por otro lado, es importante mencionar también otro aspecto económico como es el presupuesto de la empresa. Como se dijo, a diferencia de otros programas de desarrollo rural, EMAPA es financiada exclusivamente por el gobierno central (550 millones de bolivianos del presupuesto 2011). Estos datos, disponibles ahora, merecerían un análisis más profundo.

No obstante, aun si las dimensiones del presupuesto hubieran aumentado drásticamente durante los cuatro años de su existencia, siguiendo el aumento de la producción y en relación a la información otorgada por Murillo –que asegura que actualmente EMAPA consigue el retorno de alrededor del 90% de las inversiones efectuadas, lo que significa una buena aplicación del principio de la rentabilidad económica–, es posible plantear algunas dudas sobre la gestión económica de la empresa. A pesar que las objeciones hechas por los dirigentes pueden ser lógicas, no parecen racionales a menos

que no se considere a EMAPA una empresa como cualquier otra, ignorando los objetivos por los cuales fue creada y es mantenida.

También representa un problema la falta de transparencia en el balance, no solo por la poca confianza que genera una gestión de este tipo, sino también porque es imposible conocer realmente los planes de expansión, diversificación o cualquier otro que permita programar con más antelación inversiones que puedan tener algo que ver con la empresa, ni siquiera estudiando la información que ahora se encuentra disponible.

Anticipando algunas conclusiones, es posible afirmar aquí que las dimensiones de la empresa –80.000 hectáreas cultivadas, 20 técnicos en la región de Santa Cruz, infraestructura de acopio y de transformación– no parecen de ningún modo suficientes para cumplir (y respetar) los objetivos que dieron origen a EMAPA. No lo son por el lado de los productores, porque quienes reciben el apoyo son un número muy reducido con respecto a los que podrían acceder a la ayuda; ni por el lado de los consumidores, porque las cantidades de alimentos producidos no son suficientes para lograr un control real sobre los precios; ni por el lado de la infraestructura, porque la capacidad de almacenamiento de las plantas en construcción no es suficiente ni siquiera para los granos producidos directamente con el apoyo de EMAPA y está muy distante de lo que sería necesario para acabar con el control de los grandes productores sobre esta fase de la producción.

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA)

Un análisis de tipo FODA permite identificar más ordenadamente las características de la empresa y su rol en la sociedad boliviana. Teniendo presente que EMAPA se constituye en un sujeto público –con la declarada intención de modificar profundamente el sistema alimentario del país, influyendo sobre los sectores de toda la cadena de producción hasta la distribución–, las dimensiones que hay que tener en cuenta son muchas y no es siempre fácil formular evaluaciones que reflejen el grado de complejidad de su desempeño. Lo que sigue es un resumen del análisis realizado.

En base a las entrevistas realizadas, es posible afirmar que la vinculación a EMAPA conlleva varias ventajas para los productores:

- Obtención de mayores ingresos gracias a la garantía de compra de la producción por parte de EMAPA, con precios más altos de los que lograban obtener con los actores privados.
- Posibilidad de programar con un grado mayor de precisión la magnitud de las ganancias futuras, y consecuentemente las estrategias de vida.
- Fin del monopolio de los intermediarios privados. Antes de EMAPA los únicos intermediarios posibles eran privados, la aparición de la empresa, aunque de manera limitada, permite romper este sistema mediante el mayor control de los campesinos sobre el producto de su trabajo.
- Acceso al crédito. Para los pequeños productores rurales siempre fue muy difícil acceder al crédito por la dificultad para cumplir con las garantías que los bancos exigen. Gracias a EMAPA tienen el crédito necesario para empezar las producciones.
- Acceso (limitado) a consultorías técnicas, otorgadas por EMAPA o por privados, pero siempre en el ámbito del programa. Aunque todos los agricultores entrevistados se lamentan de la insuficiencia de este apoyo, es importante resaltar que antes no existía y que lentamente, de manera discontinua y fraccionada, los técnicos de la empresa están jugando un papel positivo.

La investigación reveló también algunos aspectos críticos, positivos para algunos entrevistados y negativos para otros; la mayor parte de estos problemas tiene que ver con la poca experiencia de la empresa, debido a su corta existencia.

- Desde el punto de vista de la organización de los productores agrícolas, EMAPA parece tener una función ambivalente. Por un lado, el requisito de formar grupos con personalidad jurídica puede estimular procesos positivos, ahí donde los productores se encontraban solos frente al mercado, y sobre todo frente al poder de la agroindustria, permitiéndoles mayor poder contractual. Por otro lado, algunos entrevistados

denuncian que la decisión de EMAPA de dirigirse directamente a los productores, para que formen estos grupos, sin buscar un diálogo con las organizaciones de tipo sindical preexistentes, estimula procesos de desarticulación, poniendo en riesgo la unidad de los pequeños productores rurales. Como denuncia Gonzalo Vásquez, Presidente de la Federación Nacional de Cooperativas Productoras de Arroz (FENCA):

“EMAPA nos está creando problemas, desde el punto de vista sindical lleva a la división, tiende a separarnos porque trata de resolver las controversias directamente con los pequeños grupos, sin pasar por el sindicato más grande. Debería pasar por las organizaciones de categoría, que se están desarticulando por este comportamiento de EMAPA”.²⁴

Vásquez agrega: “FENCA podría trabajar con EMAPA, pero hay problemas con cumplir los requisitos necesarios”;²⁵ lo que demuestra, como se dijo antes, que la demanda de ciertos requisitos representa un obstáculo para algunos productores.

- Otro aspecto crítico tiene que ver con la entrega de las semillas. En las actuales condiciones, aunque la mayor parte de los agricultores ve con buenos ojos esta política y es consciente de las razones que llevan a su aplicación, otros criterios hacen notar que esto mismo puede ser una desventaja en términos de competitividad; en ausencia de otras inversiones en I+D, o del uso de sistemas productivos diferentes, la producción con este tipo de semillas tiene un costo mayor que la producción con semillas transgénicas. Dada la importancia que el gobierno y la sociedad parecen dar a la diversidad biológica, lo que los productores piden es que se les reconozca el empeño puesto en respetar esta sensibilidad, a través de alguna forma de compensación o beneficio.

Respecto de las funciones positivas que EMAPA cumple en relación con la sociedad en su conjunto:

24 Gonzalo Vásquez en entrevista realizada el 05/12/2010.

25 Ídem.

- El esfuerzo de EMAPA para introducirse en el sistema productivo como intermediario, rompiendo el monopolio de los privados a través de la construcción de infraestructuras para el acopio y la transformación básica –además de garantizar mejores precios a los productores–, es una oportunidad para todos los bolivianos porque apunta a una mayor capacidad de control público sobre la gestión del sistema alimentario. La infraestructura pública, y en particular la gestión de las reservas, permite disminuir la posibilidad de especulación sobre los precios y de oscilación de la disponibilidad de los productos en el mercado interno, porque plantea el uso de las reservas públicas como instrumento estabilizador.
- La venta de los productos a precios acordados en función del mercado, para limitar la especulación y la oscilación de los precios, no consigue todavía obtener los resultados deseados pero mantiene un rol positivo. Dadas las dimensiones del mercado boliviano, sería necesario que la empresa aumentara notablemente la cantidad de productos comercializados, para influir de forma determinante sobre los precios. La estrategia de importar parte del producto, como se hizo con el azúcar, no representa una solución estructural; EMAPA debería aumentar notablemente su producción, al mismo tiempo que diversificarla para incluir otros productos, como los del altiplano.

El análisis evidenció también numerosas debilidades y algunos problemas:

- Excesiva centralización de la toma de decisiones, denunciada tanto por los productores como por el personal académico entrevistado. Particularmente los productores activos en la zona de Santa Cruz sostuvieron que los actores de la estructura burocrática, lo mismo que los técnicos en el terreno, provienen muy raramente de la zona en la cual operan, y que esto constituye un problema porque no conocen la realidad en la que se desenvuelven.
De acuerdo a los dirigentes de la empresa entrevistados²⁶ esto responde a la elección del personal mediante criterios no estrictamente técnicos sino

26 Hernán Murillo, Director Nacional de Planificación y Proyectos, y William Holters, Director Regional de EMAPA Santa Cruz.

en función de la presión tanto sindical como política y económica. En la óptica de mejorar los resultados –por ejemplo a través de la elaboración de estudios de factibilidad que permitan conocer, de manera integrada y sostenible, qué tipo de cultivos es posible y rentable en cada territorio– la inclusión de las organizaciones de productores es indispensable.

Los sindicatos rurales tienen importantes conocimientos y mediante su capacidad de involucrar a los trabajadores podrían aportar en la realización y operativización de los resultados de los estudios de factibilidad, que a su vez podrían ser usados para crear los llamados Complejos Productivos Territoriales (CPT) (especie de distritos productivos rurales e industriales mencionados en los planes de desarrollo).

- Falta del reconocimiento del rol de los agricultores en el mantenimiento de la biodiversidad. Los pequeños agricultores piden que se les reconozca un rol por el mantenimiento de la biodiversidad, por no usar sistemas de producción excesivamente contaminantes y por mantener el territorio en condiciones de no deterioro. Esta demanda corresponde al rol que la propia Constitución da a los pequeños agricultores, del mismo modo, los planes de desarrollo les atribuyen muchas responsabilidades de este tipo sin explicar cómo deberían ser recompensadas.

EMAPA tiene la posibilidad de remediar esta falta reconociendo, por ejemplo, precios diferentes para los productores que utilizan sistemas de producción menos intensivos, que hacen menor uso de agroquímicos o que producen con sistemas biológicos, facilitando de este modo una dinamización del mercado interno de estos productos. Al contrario, EMAPA apoya producciones que reproducen los sistemas del monocultivo intensivo facilitando mayor uso de pesticidas –como en el caso de la soya–,²⁷ que los agricultores en algunos casos usan más que si cultivaran con transgénicos. Además, el apoyo a un número tan limitado de rubros productivos conduce en una dirección contraria a la de la diversificación de la producción.

27 Este aspecto surgió en más de una entrevista, y en particular fue afirmado por Isidoro Barrientos Flores, Presidente de la Asociación Comunitaria Integral de Pequeños Productores Agrícolas (ACIPPAC) de 4 Cañadas (entrevistado el 08/12/2010).

- Desequilibrio geográfico de la acción. Otro aspecto problemático es la elevada concentración geográfica de la acción de la empresa, que se resume en el hecho de que el 90% de sus recursos, de las tierras cultivadas y del personal ocupado en el campo, se concentran en el departamento de Santa Cruz.

Este hecho reafirma las claras tendencias históricas y económicas del país sobre el tema agropecuario y no conduce a reducir de forma notable el impacto de EMAPA sobre el conjunto de los pequeños productores del país dispersos en un territorio mucho más grande. Las razones de sostenibilidad económica que se esgrimen son insuficientes en la medida en que las dimensiones de la propiedad, y la falta de conocimientos, capital e infraestructuras suben notablemente el riesgo de inversiones hechas en otras partes del territorio. Una visión más amplia, y seguramente más coherente con los documentos elaborados por el gobierno sobre el modelo de desarrollo, debería dirigirse hacia otras direcciones. El impacto que la empresa podría tener en zonas particularmente deprimidas del país, donde se concentran muchas de las familias más pobres, podría ser mayor que el que se produce en el departamento de Santa Cruz. Aunque esto significara un aumento del déficit en el balance, los resultados en términos de lucha contra la pobreza lo justificarían ampliamente.

La penetración de la empresa en las regiones del altiplano y de la Amazonía –llevada a cabo con inversiones en sistemas productivos diversificados, respetuosos del ambiente y sostenibles socialmente–, además de beneficiar a los productores, podría implicar una diversificación de los productos que reciben apoyo, cumpliendo así con otro de los objetivos de los planes de desarrollo.

- Falta de una estrategia de largo plazo y dependencia de los productores de la empresa. En primer lugar, el mecanismo de financiamiento con el que se benefician los campesinos podría fácilmente implicar un cierto grado de dependencia de la empresa porque no se han previsto mecanismos de sostenibilidad que aseguren que con el pasar del tiempo sea posible desvincularse sin perder los beneficios adquiridos.

EMAPA garantiza el desarrollo del programa mientras el proceso depende de esta empresa; desaparecen en el caso de que un productor se quiera independizar, por ejemplo, para emprender producciones más diversificadas. En segundo lugar, las ineficiencias del componente de “apoyo técnico”, mencionadas antes, no permiten que los productores adquieran ese conjunto de conocimientos que podría permitirles –dada su momentánea mayor estabilidad económica– emprender estrategias diferenciadas para la generación de mayores ingresos, por ejemplo, disfrutando de economías de escala derivadas de la asociación entre productores o eligiendo productos con mayor valor agregado, como el biológico.

Mayor conocimiento de los mercados, de los precios, de la administración y de la contabilidad constituiría una preciosa herramienta para aquellos productores que quisieran, después de algunas temporadas de afiliación a EMAPA, enfrentar el mercado sin tener su apoyo.

Como escribe Bishelly Elías:

“EMAPA puede contribuir a un verdadero desarrollo rural integral sustentable en la Amazonía y en Bolivia pero no a través de un modelo basado en el monocultivo, sino más bien apoyando la producción bajo sistemas agroforestales diversificados, viendo el potencial de la Amazonía para el aprovechamiento sustentable de recursos naturales y la producción agroecológica, tal como son las estrategias de las familias campesinas indígenas de estas zonas”.²⁸

La falta de estrategia de largo plazo es una debilidad que puede llegar a comprometer la durabilidad de los resultados obtenidos y, por lo tanto, hace necesaria una revisión del programa y su modificación en función de reconducirlo hacia los objetivos planteados en los planes de desarrollo y en los documentos que se refieren a la misma empresa.

28 Bishelly, Elías, *EMAPA y su visión de desarrollo rural* notas de CIPCA (01-06-2009).

EMAPA y el sistema de apoyo a los pequeños productores dentro de la estrategia de desarrollo rural

Creada en el 2007, EMAPA es uno de los instrumentos que constituyen la política rural del gobierno, un complejo sistema de apoyo, de inversiones y programas que deberían llevar hacia el *proceso de cambio* del que se habla en los planes de desarrollo.

La existencia de varios programas impone la necesidad de preguntarse de qué manera y en qué grado los proyectos se relacionan entre sí. Algunos se concentran en temáticas específicas, como el riego, uno de los grandes temas pendientes, dado que en la actualidad un porcentaje extremadamente reducido de las tierras cultivadas en el país cuenta con sistemas eficaces de riego, lo que sube notablemente los riesgos de la actividad, siempre altos por la dependencia de las condiciones atmosféricas y climáticas.

Otros programas se concentran en la disponibilidad de maquinaria para el trabajo agrícola, la prestación de servicios de base en las áreas rurales o la titulación y dotación de las tierras fiscales a grupos de productores sin tierra, trabajo en el que está empeñado el INRA.

Las entrevistas y el análisis de las estructuras administrativas pusieron en evidencia la falta de coordinación entre las partes del *proceso de cambio*. La existencia de un gran número de programas puede ser vista en sí como una de las razones para esta poca coordinación, aunque seguramente también influyen los numerosos cambios de los ejecutivos de los ministerios, cuyo ejemplo más visible son las numerosas sustituciones en el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y particularmente en el Viceministerio de Tierras, la entidad que probablemente debería encargarse de la coordinación en su nivel más alto.

Las cuestiones más significativas tienen que ver con dos aspectos diferentes de las relaciones entre los programas: por un lado, evitar las superposiciones para reducir al mínimo el desperdicio de recursos y, por otro, hacer funcionar las sinergias que puedan crearse entre las partes.

Si bien el aspecto de la no superposición es bastante respetado y aparece entre las preocupaciones principales de varios de los sujetos entrevistados, tanto en el Ministerio de Desarrollo Rural como en el INRA o en el INIAF, la cuestión de las sinergias no parece estar suficientemente tomada en cuenta.

En primer lugar, no siempre tiene sentido evitar que los programas operen en el mismo territorio, dado que sus funciones son distintas y hasta podrían complementarse entre sí y, en segundo lugar, “la entidad que debería ocuparse [de la coordinación], a la cual por ley le corresponde esta tarea, es el Viceministerio de Tierras, el cual manifiesta una grave desorganización en este sentido”,²⁹ lo que afecta notablemente a la eficacia de la coordinación.

La coordinación entre los diferentes programas es un obstáculo importante para la realización de la estrategia del gobierno porque las sinergias podrían multiplicar los efectos de los recursos usados, por ejemplo, en el caso de EMAPA y el programa Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionado - Programa Alianzas Rurales (EMPODERAR-PAR), dirigido hacia el desarrollo de iniciativas de producción agropecuaria y –como se lee en el Plan de Desarrollo Sectorial– a fortalecer las capacidades institucionales locales para impulsar el desarrollo productivo rural.

EMPODERAR-PAR intenta relacionar diferentes actores, institucionales y privados, a través de proyectos que impliquen la “alianza” entre las entidades, con el objetivo de aumentar los ingresos y diversificar su origen. En este sentido, este programa podría cumplir un importante rol apoyando a los posibles grupos candidatos para trabajar con EMAPA, ayudándolos en los pasos y trámites necesarios para cumplir con los requisitos, eliminando así la intermediación de los privados que representa uno de los mayores obstáculos para la obtención de la ayuda.

Otra sinergia posible se podría establecer entre EMAPA y el programa de Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales - Proyecto de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (CRIAR-PASA), que tiene entre sus objetivos la creación de infraestructura rural necesaria para el fortalecimiento de los mercados de productos locales y la difusión de capacidades técnicas entre las familias de campesinos. Es evidente que una colaboración entre estos programas brindaría buenos resultados; CRIAR-PASA podría resolver algunos de los problemas infraestructurales que impiden a EMAPA penetrar en las zonas más pobres del país.

29 Liliانا Paz, Directora de la Unidad de Distribución de Tierras del INRA (entrevistada el 30/11/2010).

También, una acción coordinada entre EMAPA y el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF) daría buenos resultados. El trabajo del INIAF en relación con el cuidado de la biodiversidad boliviana –incluyendo a las autoridades encargadas de la certificación de las semillas– podría servir como puente para que los pequeños productores puedan suministrar sus propias semillas a EMAPA, dejando así de comprarlas a los grandes productores.

Dentro de esta línea de razonamiento, es importante mencionar también la voluntad de crear los ya mencionados Complejos Productivos Territoriales (CPT), cuya realización implica valorizar las potencialidades de un territorio con el concurso de todos los actores que lo constituyen: privados, públicos, productores de bienes y servicios, de materias primas y administradores de todos los niveles. En la óptica del llamado Desarrollo Integral Territorial, o sea, del desarrollo que, en línea con las indicaciones del PND y del Plan Sectorial Rural, respeta la sostenibilidad del medio ambiente, la distribución equitativa de los ingresos generados, su diferenciación y, sobre todo, la soberanía alimentaria para el Vivir Bien. Dinamizar el desarrollo de manera sostenible y participada, construyendo recorridos que valoricen todos los actores presentes en un territorio no es una tarea fácil y es evidente que sin una válida coordinación no será posible realizar nada parecido.

Otro caso evidente de falta de coordinación es el trabajo del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), cuyas asignaciones de terrenos para nuevos asentamientos a menudo no están acompañadas por otras intervenciones necesarias. En la mayoría de los casos, una vez que la tierra ha sido asignada a una comunidad, no se ponen en práctica programas para abastecerla de agua, escuelas, servicios de salud, caminos y en general todo lo que sería necesario para iniciar actividades productivas que posibiliten estrategias de vida que conlleven un nivel de bienestar aceptable.

Quién financia EMAPA

A diferencia de otros programas de desarrollo rural, como EMPODERAR-PAR, CRIAR-PASA, el INIAF o el INRA, EMAPA no obtiene ningún tipo de financiamiento que no sea proveniente del gobierno boliviano.

Desde nuestro punto de vista, este aspecto tiene que ver profundamente con la naturaleza de la empresa; acceder a otras fuentes de financiamiento no debería constituir un problema siempre que los objetivos declarados sean realmente perseguidos.

A los grandes financiadores internacionales no les gusta EMAPA porque está controlada directamente desde el gobierno y por ser un instrumento directo de política rural, en la medida en que va a contramano de décadas de ideología del libremercado, a la cual se remiten la casi totalidad de estas instituciones. El Banco Mundial, en particular, no ve con buenos ojos la intervención de EMAPA y sostiene que el gobierno debería apoyar las exportaciones e impulsar así al aumento de la producción que beneficiaría a todo el sistema.

En los planes de desarrollo, este tipo de ideología está directamente acusada de ser corresponsable de la situación de pobreza del país; EMAPA existe precisamente para transformar la política rural del Estado. Por esta razón, estando desvinculada desde su fundación del circuito de los financiadores internacionales –y consciente de su particularidad– la empresa debería multiplicar sus propios esfuerzos para penetrar en las zonas más pobres del país, dejando de lado su preocupación por el balance y aprovechando de su posición fuera de los mecanismos que son apoyados por la cooperación internacional. En otras palabras, EMAPA debería asumir hasta el fondo su propio rol, organizándose sobre la base de lo que está escrito en los planes de desarrollo y no sobre la ideología del desarrollo que ha sido impuesta durante la segunda mitad del siglo XX.

Conclusiones

La investigación demostró claramente que EMAPA tiene un rol de primer plano en el sector rural de Bolivia y que a pesar de su breve historia, poco más de cuatro años, se afirmó como un actor con capacidad de influir en las dinámicas productivas y de mercado en el sector de los alimentos. Esta posición, sin embargo, no ha sido siempre utilizada de manera coherente con el mandato de la empresa y con los objetivos de los planes de desarrollo y del *proceso de cambio*.

EMAPA es coherente con sus objetivos cuando garantiza a los productores la venta de toda su producción a la misma empresa y a precios superiores a los del mercado; también es coherente cuando efectúa inversiones en infraestructura para el almacenamiento y la transformación que, a pesar de ser limitadas permiten a los productores desvincularse progresivamente de los grandes intermediarios privados, que son quienes se apropian de una cantidad excesiva del valor de la producción porque monopolizan estas infraestructuras.

El apoyo técnico y el acceso a más información de mercado son insuficientes para afirmar que la empresa es coherente con el objetivo de estimular “una mejor capacidad de articulación de los productores rurales con los mercados internos y externos”.³⁰ Además, la venta en los mercados internos está totalmente centralizada y controlada por EMAPA, que adquiere toda la producción y la comercializa a través de tiendas convenidas.

Resulta menos claro el nivel de influencia efectiva de EMAPA sobre la seguridad alimentaria del conjunto de los bolivianos en la medida en que el mercado de alimentos es todavía altamente inestable y está condicionado por las oscilaciones internacionales de los precios de los *commodities*, probablemente con tendencia a subir y por ello amenazado por nuevas crisis alimentarias.

Para enfrentar de manera eficaz esta situación, la actual producción de EMAPA resulta demasiado insuficiente, no sólo por el limitado número de rubros productivos a los que brinda apoyo sino también por la pequeña extensión de hectáreas cultivadas y porque la cantidad de alimentos que produce no tiene la posibilidad de influir de manera determinante en la estabilización de los precios.

De todo lo mencionado, sin embargo, el aspecto más grave es la poca coherencia de la empresa con el *proceso de cambio* que debería transformar el modelo de desarrollo, en particular, del desarrollo rural. La sostenibilidad, tanto ambiental como social, la diversificación de la producción, el protagonismo de los pequeños productores y sobre todo el reconocimiento de su rol como protectores y garantes de la biodiversidad del país son asuntos que la empresa no toma en cuenta.

30 Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario, p. 76.

La concentración de su apoyo en los rubros productivos de arroz, maíz, soya y trigo, aunque justificable desde el punto de vista económico, incentiva el mantenimiento del monocultivo e ignora otras cuestiones, como la construcción de infraestructuras y la dotación de servicios, la diversificación de los ingresos y el fortalecimiento de los mercados locales que, sin embargo, son centrales en la estrategia descrita por el PND, y funcionales al objetivo del Buen Vivir.

La cuestión central, bien identificada en los programas de desarrollo, es mejorar las condiciones de vida del enorme número de familias pobres del país, por eso en la contabilidad de la empresa deberían figurar, además de los gastos y las entradas relativas a la producción, las ganancias en términos sociales y, si se implementaran estrategias más sostenibles para reconocer el aporte de los campesinos en la manutención del medio ambiente, también las ganancias desde el punto de vista ecológico.

La reformulación de la contabilidad a través de estas directrices permitiría superar las limitaciones de presupuesto que enfrenta EMAPA y que, de acuerdo a sus administradores, justifican las deficiencias de la empresa.

En definitiva, la particular situación del país –que ha visto en los últimos años aumentar de manera sustancial sus reservas financieras, y que a través de la extracción minera y del gas natural se encuentra con una disponibilidad de recursos sin precedentes– debería llevar a considerar realmente la posibilidad de aumentar el aporte público a la gestión de las políticas rurales.

El apoyo a mayor cantidad de productores y la inversión necesaria para crear las condiciones que permitan llegar a las zonas más remotas del país, podría tener influencia positiva sobre un gran número de familias, mejorando sus condiciones y haciendo posible que el aumento de la disponibilidad económica, más allá de una diferenciación general de las estrategias de vida, pueda fortalecer y revitalizar el sistema económico interno del país.

El obstáculo que representa la reducida dimensión de los terrenos podría ser superado impulsando la asociación entre productores en cooperativas u otras modalidades, como está previsto en los requisitos para la vinculación a EMAPA. En este sentido, es significativo que hasta el momento no se conozca de cooperativas afiliadas a la empresa.

Para mejorar el rendimiento de la empresa sería aconsejable que mejore sus relaciones con las organizaciones de los productores y con los sindicatos, que podrían cumplir un importante rol complementario en la identificación y definición de las estrategias integrales de desarrollo, en razón a sus conocimientos, su experiencia y capacidad de organizar y coordinar a los trabajadores.

Finalmente, diremos que la mayor disponibilidad económica de los afiliados podría ser manejada, al menos en parte, por las asociaciones de productores, lo que garantizaría las políticas de apoyo a la producción campesina y la existencia de las líneas de crédito necesarias. Estas líneas de crédito podrían apoyarse en un fondo de inversiones autónomo dedicado a este objetivo y construido a partir de legislación en la materia, dando importancia a la transparencia en su gestión y simplificando las relaciones con el Banco Central. El Estado tendría un importante rol en la constitución de este fondo de inversiones, que al permitir plena autonomía a los productores no cumpliría tareas de gestión, sino que regularía las relaciones entre la administración pública, los servicios de crédito privado y el fondo de inversiones que se constituya.