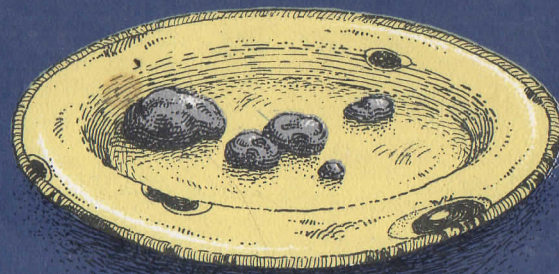


**AUTOSUFICIENCIA O INSEGURIDAD
ALIMENTARIA:**

**EL ROL DE LOS ALIMENTOS DONADOS
EN BOLIVIA**



Misión de

MCTH

Cooperación Técnica Holandesa



ILDIS

Sociales

Instituto Latinoamericano de Investigaciones

INDICE

Prólogo	7
"SEMINARIO DE SEGURIDAD Y AYUDA ALIMENTARIA"	23
Lista de Invitados	25
Lista de Participantes	26
Glosario de Siglas Institucionales	27
INAUGURACION	29
"EL IMPACTO DE LAS DONACIONES ALIMENTARIAS EN BOLIVIA"	31
Preguntas y Comentarios	57
"EL IMPACTO DE LAS DONACIONES ALIMENTARIAS A NIVEL MICROECONOMICO"	61
Preguntas y Comentarios	81
"EXPERIENCIAS DEL PROGRAMA DE MONETIZACION DE LA PL-480"	97
Preguntas y Comentarios	101

Este es un Obsequio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
ILDIS - BOLIVIA

PROLOGO

Agradezco a la Misión de Cooperación Técnica Holandesa (MCTH) y al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), co-editores de **“Autosuficiencia o Inseguridad Alimentaria: el rol de los alimentos donados en Bolivia”**, el haberme confiado la recuperación, actualización y puesta en perspectiva de los materiales obtenidos en el “Seminario de Seguridad y Ayuda Alimentaria en Bolivia”, realizado el 30 de octubre de 1991, y que conforman el contenido de esta publicación.

Este libro sale a la circulación en circunstancias doblemente significativas, las mismas que, en cierto modo, determinaron su publicación: la inminencia, a nivel nacional, de un cambio de gobierno -como resultado de las Elecciones Presidenciales de este año- y, en el plano internacional, el imperioso reclamo de la atención mundial que demandan los intentos multinacionales para impedir, incluso por la fuerza, la muerte por inanición de millones de personas en el mundo.

Las agencias de noticias de alcance planetario inundan nuestras pantallas con las dantescas imágenes de los casos extremos de carencia de alimentos (Somalia, Bosnia, por ahora), pero ello no significa que el problema fundamental se reduzca a tales emergencias. De hecho, la demanda crecientemente insatisfecha de alimentos es una característica estructural del mundo de hoy.

La punta del **iceberg** la constituyen los suministros de alimentos -respaldados por un impresionante aparato militar- en los casos en que resultan insoslayables, sea por las consecuencias que algunas hambrunas masivas pudieran tener para la conciencia universal o para los intereses políticos de los países hegemónicos. Estas situaciones extremas suelen considerarse como intervenciones excepcionales, causadas por deterioro ecológico, atraso económico o por ciertos "fundamentalismos" étnicos que derivan en guerras internas. Pero sería una ingenuidad atribuirle a estos epifenómenos el origen de un problema estructural, mucho más antiguo, profundo y extendido.

Aunque la carencia de alimentos estuvo inicialmente atribuida a las guerras internacionales o a las catástrofes naturales, terminó por ser considerada como una condición típica del subdesarrollo del fenecido "tercer mundo". Pero ahora los problemas de abastecimiento alimentario, especialmente cerealeros, en los países de la ex-URSS (ex-"segundo mundo") nos demuestran la prevalencia de otras causas, más profundas, que determinan las quiebras en lo que se conoce por **sistemas nacionales de seguridad alimentaria**.

ALGUNOS ANTECEDENTES A TOMARSE EN CUENTA

Si nos remontamos al contexto histórico en el que se internacionalizan los problemas de carencia alimentaria y se le buscan soluciones, debemos retroceder medio siglo: hasta las hambrunas que se originaron en, y siguieron a, la última Guerra Mundial y que fueron neutralizadas con el apoyo de las naciones que no habían sufrido directamente las desastrosas consecuencias del conflicto. No siempre se recuerda que, en su momento, América Latina donó alimentos a los convalecientes países europeos.

En todo caso, la FAO surgió como organismo especializado de las NN.UU. el 16 de Octubre de 1945, por mandato de los gobiernos de cuarentidos países para hacer realidad la esperanza -expresada en la Carta del Atlántico- de "ver establecida una paz que diera a todos los hombres, en todos los países, la seguridad de poder vivir hasta el fin de sus días libres de necesidades".

Medio siglo después de proclamados, tan nobles objetivos no han hecho otra cosa que alejarse: según el Informe de 1992 del Banco Mundial sobre el desarrollo, sólo en América Latina y el Caribe el porcentaje de la población por debajo del umbral de pobreza aumentó del 22.4 en 1985 al 25.5 en 1990 y el número de pobres pasó de 87 a 108 millones en el mismo período (en el África sur sahariana los pobres se incrementan a un ritmo de 9 millones al año).

Por su parte, el Programa Mundial de Alimentación (PMA), creado con carácter temporal por Resolución de las NN.UU. en enero de 1961 para la consecución de similares metas, pasó a funcionar de manera permanente desde 1965 y con resultados igualmente desalentadores en términos absolutos en cuanto a la desnutrición, subalimentación y hambre mundiales.

La Comunidad Económica Europea (CEE), nacida el 17 de marzo de 1948 como Organización Europea de Cooperación Económica, reforzada luego por el Acuerdo sobre la Comunidad Europea del Acero y el Carbón (18 de abril, 1951) y complementada por los Acuerdos de Roma (25 de marzo, 1957) firmados por Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo y la R.F. Alemana, pasó a ser -en tres décadas y por efectos de una política de autosuficiencia clara y concertada-, de importadora neta de alimentos a exportadora y donante de ellos.

En cuanto a los EE.UU. de Norteamérica, tradicional productor y exportador mundial de alimentos, en 1943 -penúltimo año de la II

Guerra Mundial- promulgó su Ley Pública No. 480 (la conocida PL-480) que, en su Artículo 1ro., manifiesta su objetivo de estimular la producción de los agricultores de su país y abrir para ellos los mercados externos. Esta Ley se operativiza mediante los tres Títulos que intermedian el suministro de trigo y otros productos en condiciones preferenciales de venta o como donaciones monetizables que pueden ser capitalizadas como fondos de contrapartida por los gobiernos de numerosos países en América Latina, África y Asia.

AUTOSUFICIENCIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

De manera que, como conclusiones finales de la dura experiencia recogida en los años de la II Guerra Mundial, se replantearon los contenidos de conceptos como **seguridad y autosuficiencia**: los países desarrollados se fijaron como objetivo político no depender nunca más de los abastecimientos externos para necesidades estratégicas (alimentos, energéticos, tecnología, materias primas esenciales) cualquiera que fuese el costo económico para lograrlo. Fue de estas percepciones y realizaciones concretas que nosotros derivamos nuestros actuales criterios de "seguridad" y "autosuficiencia" alimentaria.

Aquí se hace indispensable establecer una primera distinción en el significado de aquellos dos términos, aparentemente similares. La **seguridad** alimentaria, para los países como el nuestro, parece referirse a la disponibilidad de un mínimo de alimentos para impedir el hambre o la desnutrición de los sectores más pobres de su población. Ese es el significado que le asignan instituciones multilaterales e inclusive interregionales, como la JUNAC¹. **Autosuficiencia**, en cambio, implica un cierto grado de

¹ Para la Junta del Acuerdo de Cartagena, seguridad alimentaria sería aquél "conjunto de acciones que garanticen a la población, en especial de bajos ingresos, un abastecimiento permanente y seguro de alimentos en calidad, cantidad y precios satisfactorios para las demandas básicas nutricionales". (Cif. "Elementos de Base para la Formación del Sistema de Seguridad Alimentaria"; INIPA/PADI/JUNAC; Lima, 1985)

soberanía e independencia nacional que permite una producción sostenida, diversificada y suficiente de alimentos como para "asegurar" una permanente disponibilidad de ellos.

Extremando las interpretaciones, la seguridad alimentaria puede lograrse por las importaciones y/o la donación de alimentos: la autosuficiencia, sólo por la producción acrecentada. Es decir que aún sin producir alimentos se puede acceder a ellos, como función de la balanza de pagos o de la caridad internacional. Pero éstas son formas precarias y transitorias de seguridad, en tanto que la autosuficiencia, basada en el propio esfuerzo productivo, es la que finalmente consigue asentar las bases para una verdadera seguridad en la disponibilidad y suministro de alimentos acordes con la ecología y las posibilidades de un país, así como con las necesidades y hábitos nutricionales de una nación dada.

COOPERACION, DONACION, COORDINACION

Encontrada en este amplio marco histórico y conceptual, la donación de alimentos a nuestro país puede ser considerada de manera muy concreta para establecer si se trata de:

- 1) Esfuerzos de cooperación internacional encaminados a lograr la autosuficiencia alimentaria, o
- 2) Donaciones paliativas de la inseguridad y la carencia alimentaria que sufre la mayoría de la población boliviana, especialmente rural.

En la primera hipótesis se hace indispensable la coordinación de tales ayudas en, al menos, tres niveles:

- Estado y donantes;
- Donantes entre sí, y

- Donantes y receptores.

En la segunda, resulta imprescindible tan sólo una relación lineal entre Donantes- Distribuidores-Receptor/Consumidores.

Esto quiere decir, en otras palabras, que un apoyo externo para el logro de una futura autosuficiencia alimentaria nacional pasa por la consolidación de las políticas, planes y proyectos del Estado boliviano y de la sociedad que representa (incluidos los productores de alimentos) para lograr esa indispensable autonomía que termine por hacer innecesaria la donación de alimentos.

Si lo que se pretende es ayudar a superar la carencia de alimentos de la población más necesitada, bastará con distribuirlos mediante ciertas intermediaciones estatales, no gubernamentales y/o de los propios beneficiarios. Pero como la inexistencia o la quiebra de un sistema alimentario nacional es, justamente, causa y efecto de la escasez alimentaria, la relación del país con los donantes de alimentos no hará más que crecer y perennizar su dependencia respecto de ellos.

En ambos casos, la coordinación de acciones es indispensable, so pena de duplicar esfuerzos, concentrarlos en unas pocas regiones y/o beneficiarios y desperdiciar recursos; es, en suma, un problema de simple racionalidad compartida. Sin embargo, y pese al aumento de la conciencia respecto de la necesidad de alcanzar dicha coordinación, el proceso de concertación de opiniones y actitudes entre los diversos actores que intervienen en las donaciones alimentarias es todavía bastante lento y conflictivo. Esta publicación pretende ser, en cierto modo, un testimonio de esos intentos y un balance de sus resultados.

LOS INTENTOS DE CONCERTACION

La preocupación por los efectos de las donaciones de alimentos nace en los propios países donantes hace más de dos décadas, como también la tipificación de sus consecuencias y los primeros pasos para evitarlas. Por lo que hace a las instituciones relacionadas con esta publicación, los intentos por lograr la coordinación en el manejo de los alimentos donados por diversas fuentes al país, la optimización de su uso y distribución, así como la corrección de las disfunciones a las que pudieran haber dado lugar, se remontan a casi una década.

El 3 de octubre de 1986, y a influjos de los esfuerzos del MPC/UNICEF por establecer un sistema de seguridad alimentaria², el ILDIS convocó a un grupo de especialistas para que asistieran a su VI DEBATE AGRARIO, para tratar los problemas de la "Seguridad Alimentaria" en nuestro país³. Las exposiciones centrales estuvieron a cargo de Julio Prudencio Böhrh (CERES) y Jorge Velarde Chávez, ex-asesor de la JUNAC, y los comentarios a cargo de Mario Arrieta Abdalla (ILDIS).

El 5 de mayo de 1988, el ILDIS organizó, con la asistencia de más de una treintena de representantes de diversas instituciones involucradas con la donación, distribución y recepción de alimentos donados, su XII DEBATE AGRARIO para evaluar "El Impacto de los Alimentos Donados", a partir de la exposición conjunta de los Lics. Julio Prudencio y Mónica Velasco, investigadores del CERES que habían concluido una evaluación de un programa del PMA⁴, y de los comentarios de los Lics. José Guillermo Justiniano, Ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, y Sonia Montañó, Directora del CIDEM.

2 Cfr. "Alimentos para Todos. Propuestas para un Sistema de Seguridad en Bolivia"; MPC/UNICEF; La Paz, 1986.

3 Cfr. Debate Agrario No. 6, "Seguridad Alimentaria"; ILDIS; La Paz, diciembre de 1986.

4 Cfr. "La Asistencia Alimentaria en Bolivia"; PMA; La Paz, enero de 1987. También ver: "Mujeres y Donaciones de Alimentos"; PRUDENCIO J. y VELASCO M.; CERES/PMA; La Paz, diciembre 1987.

Los días 17 y 18 de octubre de 1988, el ILDIS y CERES, con el apoyo de COTESU-NOGUB y CRS, realizan el Seminario Taller **"Alimentos Donados: Propuestas y Alternativas"**⁵, al que asisten casi un centenar de participantes. El Estado, las principales agencias y programas de donaciones, las organizaciones populares, las iglesias, las asociaciones de productores y los industrializadores de trigo y leche, repartidos en seis áreas de trabajo (Empleo; Consumo-Nutrición; Organizaciones Populares; Producción-Precios; Instituciones; Político-Económica) discutieron sobre los efectos positivos y negativos de las donaciones y la necesidad de su empleo coordinado.

Los días 9 y 10 de diciembre del mismo año, a invitación del MACA y con apoyo del PNUD, el ILDIS convoca a un **"Simposio Pentaministerial"**, presidido por los Ministros de: Planeamiento y Coordinación; Asuntos Campesinos y Agropecuarios; Educación y Cultura; Previsión Social y Salud, e Industria y Comercio, al que asisten doscientos participantes, entre los cuales se contaron parlamentarios y altos representantes de la cooperación internacional, de las principales agencias donantes de alimentos y las diversas organizaciones intermediarias de distribución, las organizaciones de productores agrícolas y de agroindustriales, las iglesias y las no-gubernamentales, así como algunos expertos nacionales y extranjeros.

En octubre de 1989, la Comisión de Políticas Agropecuarias y Colonización de la H. Cámara de Diputados inicia el estudio y elaboración de un **"Anteproyecto de Ley sobre Donaciones Alimentarias"**, el mismo que fué concluído y entregado al H.C.N. en mayo de 1990, y discutido públicamente al mes siguiente en Santa Cruz, durante un Seminario especialmente organizado para ello por la H.C.D. y la Cámara Agropecuaria del Oriente.

5 Cfr. "Alimentos Donados en Bolivia. Propuestas y Alternativas"; PRUDENCIO J. y ARRIETA M. (compos.); ILDIS; La Paz, mayo 1989.

El 30 de octubre de 1991 el Programa Mundial de Alimentos y la Misión de Cooperación Técnica Holandesa y con apoyo del ILDIS organizan y convocan a representantes de los Ministerios de las áreas económica, productiva y social, a los directores de todos los organismos de cooperación internacional (bi y multi-lateral) y a unas pocas instituciones nacionales especializadas, tanto estatales como no gubernamentales al **"Seminario de Seguridad y Ayuda Alimentaria"**. El objetivo principal era: "Delinear y configurar una mínima estrategia conjunta de coordinación y trabajo de las Agencias de Cooperación Internacional, del Gobierno Nacional y de otras Instituciones de Promoción y Desarrollo sobre las donaciones alimentarias."⁶

El Seminario permitió detectar algunos avances en aspectos reclamados (y también resistidos) tres años antes, como la monetización de algunas donaciones para la compra de productos nacionales a incluir en los paquetes de ayuda. También demostró que se había producido una suerte de vacío en la información y discusión sobre las donaciones y sus efectos, la seguridad alimentaria y la elaboración de estrategias comunes para alcanzarla.

El evento concluyó con la propuesta de los organizadores de crear una Secretaría de Coordinación que permitiese dar continuidad a los intentos de concertación entre donantes y de estos con el Estado, y con el ofrecimiento del representante del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONALSA) de continuar las deliberaciones en un Comité de Consulta que apoyaría al Consejo Técnico de CONALSA. Hay que destacar que ninguna de las propuestas llegó a concretarse hasta ahora. Por lo demás, el propio Anteproyecto de Ley continúa pendiente de aprobación en el H. Congreso Nacional.

6 Cfr. La documentación adjunta a la Invitación del 17 de octubre de 1991; en especial, "Descripción del Seminario" (pág. 3) Las listas de los originalmente invitados y de los asistentes finales están anexadas a esta publicación.

LA COORDINACION DE LA AYUDA ALIMENTARIA: ESTADO DE SITUACION

Como es obvio, aunque los debates y estudios sobre la donación de alimentos y la seguridad alimentaria hubieran cesado, no por ello se detuvieron ni las donaciones ni sus efectos, positivos y negativos. Tampoco lo hicieron los intentos de concertación de importantes agencias y organismos multilaterales, ni quedaron congeladas las actitudes y prácticas de los donantes y receptores de ayuda en alimentos.

Estos son, justamente, los motivos por los que la MCTH y el ILDIS optaron por editar los materiales producidos en el Seminario de 1991, como una manera de poner a consideración pública el estado al que han llegado los esfuerzos de coordinación pasados, las modificaciones ocurridas al presente y las perspectivas de mayores avances futuros.

Para ello, ha resultado invaluable la contribución del Lic. Julio Prudencio Böhr, quien nos ha facilitado la mayor parte de los datos que se exponen a continuación: el lector verá que en ellos se recogen los principales tópicos de las discusiones pasadas.

Información y acceso a la información.- Las objeciones de varios participantes respecto a la desactualización de los datos sobre las donaciones alimentarias, su manejo e impactos fueron recogidas. Las principales agencias de donación y distribución de alimentos brindaron su apoyo informativo para llevar adelante una nueva y exhaustiva investigación sobre la ayuda alimentaria, denominada **"Formulación de propuestas para la elaboración de Políticas sobre Alimentos Donados en Bolivia"**⁷

7 La investigación, a cargo del Lic. Julio Prudencio, estará concluida en el segundo semestre de este año y permitirá ampliar y poner al día los conocimientos sobre las donaciones alimentarias y sus efectos. Los datos y cifras que el autor nos facilitó provienen, precisamente, de ese estudio.

El rol normativo y fiscalizador del Estado.- Dándoles razón, una vez más, a quienes ironizaron o se mostraron escépticos respecto a la capacidad estatal para regular o coordinar la ayuda alimentaria, el Estado no consiguió concretar acción efectiva. El Anteproyecto de Ley continúa en espera de su consideración por la H.C. de Senadores; CONALSA, aparte de enviar una carta al Senado expresando su preocupación por el Anteproyecto de Ley sobre donaciones alimentarias, no dió indicios de haber realizado ninguna de las acciones adelantadas en el Seminario.

Distribución y manejo de los alimentos donados.- Las tendencias al aumento de la burocracia gubernamental y no gubernamental, señaladas por Prudencio y Velasco desde 1986, no han hecho más que confirmarse: hay un creciente número de instituciones creadas para la intermediación de las donaciones de alimentos o incorporadas a ello en el ámbito rural y marginal urbano.

Confirmando, por su parte, lo denunciado desde aquellos años, el manejo político de las donaciones se ha mantenido o aumentado. Son especialmente significativos los sesgos que se introducen en etapas pre-electorales (Municipales, Presidenciales) mediante la explotación interesada de los resultados de los programas del tipo "Alimentos por Trabajo", ejecutados por Corporaciones de Desarrollo, Fondos y Alcaldías.

Adicionalmente, mientras se han desactivado ciertos programas clásicos de la ayuda alimentaria (caso del Materno-Infantil) por su ineffectividad u otras causas, se han fortalecido otros, como los de apoyo a la construcción de infraestructura municipal, que permiten paliar momentáneamente algunos efectos del alto costo social de las macropolíticas económicas de ajuste, ofreciendo una temporal subocupación a migrantes rurales, desocupados o "relocalizados" del aparato productivo estatal o privado.

El ingreso de alimentos al mercado nacional.- Al margen de si se consideran competencia desleal o nó, sigue en aumento el ingreso de alimentos producidos (y subvencionados) en todo el mundo. Por la importación, la donación o el contrabando de países limítrofes, la oferta de productos alimentarios no producidos por Bolivia no hace más que crecer.

El producto "estrella", sigue siendo el trigo. Por medio de la PL-480, Título III, se comercializó trigo en el mercado interno en las siguientes magnitudes:

1988: 122.564 TM
1992: 153.850 TM

Por su parte, el Programa de Monetización del Título II vendió harina de trigo por:

1991: 13.391 TM
1992: 16.978 TM (programadas)

La Comunidad Económica Europea inició la comercialización de harina de trigo con 10.950 en 1990, cantidad que se ha mantenido constante hasta 1992.

En otros productos (leche en polvo, aceite, mantequilla, etc.), el Programa Mundial de Alimentos monetizó:

1984: 460.3 TM
1992: 490 TM

Incorporación de productos nacionales en las donaciones alimentarias.- En contrapartida, se registra una tendencia creciente al aumento de los productos nacionales en los paquetes y/o raciones donadas. Todas las agencias se han incorporado, o lo están haciendo, al intento de contrapesar los

efectos de la venta de alimentos foraneos en el mercado interno con la compra de parte de los componentes programados en ese mismo mercado.

USAID, cuyo representante en el Seminario reiteró la intención de disminuir las donaciones e incentivar la producción nacional, está tomando medidas para alcanzar a cubrir con productos locales un 25% de las donaciones canalizadas por la PL-480. El Programa de Monetización (PM) ha realizado la siguiente progresión de sus compras (arroz, azúcar, sal, frejoles, cumanda y otros):

1989: 2.701 TM
1990: 3.520 TM
1991: 5.047 TM
1992: 3.457 TM

Los productos nacionales constituían, en 1991, el 8.87% del total de las 56.847 TM de alimentos donados; en 1992, aumentó al 10.15% de las 55.655 TM declaradas por el Título II de la PL-480.

El PMA, por su parte, acaba de presentar al gobierno una propuesta (Cfr. "Lineamientos Básicos de una Estrategia Nacional"; Docto. Interno, enero de 1993) para que, con los fondos de la monetización de las donaciones del PMA, incremente la participación de alimentos locales hasta llegar a un 75% de las raciones distribuídas por esa organización de las NN.UU.

Sus compras locales (arroz, sal, quinua, trigo, chocolate, primordialmente) evolucionaron de la siguiente forma:

1985: 30 TM
1990: 1.139 TM
1992: 1.391 TM

Es decir que los porcentajes de alimentos locales de las donaciones del PMA aumentaron de un 0.12% en 1985 al 9.25% para 1991.

La monetización, cada vez mejor aceptada por los donantes, no ha terminado de ser asimilada por el Estado, quién no ha conseguido establecer la metodología más provechosa para el país. Mientras tanto, se percibe la dicotomía entre un procedimiento por el cual el Estado decida el destino de los recursos generados (modalidad del PMA), o que sean dirigidos hacia proyectos ejecutados por las agencias sin más que una participación formal del gobierno (modalidad del PM de la PL-480).

Coordinación y racionalización de las donaciones.- Al contrario de lo que ocurre a nivel de organismos oficiales (OFINAAL, por ejemplo), es claramente perceptible una mayor coordinación interna entre las principales agencias donantes y sus distribuidoras de alimentos.

Al interior del Título II de la PL-480 se han logrado nuevos grados de coordinación de sus áreas de trabajo, mediante la regionalización de las acciones de CARITAS, FHI, y ADRA para evitar superposición de acciones.

Entre los organismos de las NN.UU. se ha iniciado la coordinación y la programación integral de proyectos en regiones compartidas. Es el caso del Proyecto 2975 (alimentación escolar) del PMA y el Proyecto Cotagaita-San Juan del Oro, del FIDA

Sin embargo, todavía no se ha extendido este inevitable proceso de racionalización económica a una coordinación mínima entre las principales agencias; es decir, PMA, CEE y, al menos, Título II de la PL-480.

Desnutrición y alimentos donados.- Pese a todos estos avances relativos, la tendencia al aumento de los índices nacionales de desnutrición no ha podido ser modificada, sin embargo los estudios sobre la pobreza proliferan y la lucha contra ella ha pasado a ser un lugar común en las plataformas de todos los candidatos a la Presidencia. Aunque de ninguna manera puede establecerse un correlato absoluto entre desnutrición y donación de alimentos, lo cierto es que ambos tienden al aumento, según puede verse:

	1988	1992
Prevalencia grado desnutrición (%):	35.6	38.7
Volúmenes alimentos donados (TM):	203.061	248.000

En cambio, se registra una mayor concentración de la ayuda alimentaria, al menos en el Título II de la PL-480; con la disminución del número de beneficiarios se incrementó la cantidad per cápita de los alimentos recibidos.

PL-480 Título II	1989	1992
No. Beneficiarios directos	705.310	477.317
Kgs/año por persona:	74.00	116.62

Las políticas de seguridad alimentaria.- Mientras tanto, las campañas electorales de 1993 muestran un componente nuevo en las propuestas de casi todos los partidos: las donaciones de alimentos. En algunos discursos se habla de **autosuficiencia** alimentaria, en el mismo sentido que aquí se ha descrito; en otros, de racionalizar su ingreso y distribución para proteger al productor nacional; en todos se menciona la nutrición y la **seguridad** alimentaria como tarea inexcusable del partido en el poder.

Simultáneamente, la lucha contra el hambre y la pobreza se plantean como metas planetarias. Las últimas conversaciones

Clinton/Yeltsin demuestran la necesidad de administrar (o vender) alimentos a los países del ex-mundo socialista; los considerables montos de apoyo económico al propio Yeltsin significan (y advierten) el desvío de las corrientes asistencialistas e inversionistas mundiales hacia la más cercana y promisoría Europa del Este, que a las rutinarias costas del tercer mundo.

En este contexto deben leerse las nuevas actitudes de agencias y organismos de cooperación internacional. Leerse y extraerse las conclusiones apropiadas: los países "abandonados" por esos múltiples programas tendrán que demostrar(se) que no sólo recibieron el pescado, sino que aprendieron a pescar. Y los donantes podrán ver, en el futuro, si sus acciones contribuyeron, o no, a ese aprendizaje.

El inicio de un nuevo período presidencial, cualquiera que sea el partido o la coalición de partidos que resulte triunfante en la justa democrática de este año, impone a los editores de este trabajo la obligación de ofrecerle al Estado, a la Cooperación Internacional y a la sociedad boliviana en su conjunto una suerte de balance de lo realizado y acontecido desde aquel evento de hace un año y medio.

En el contraste de luces y sombras del, por momentos, acalorado debate que el lector podrá apreciar, se destaca una clara premonición: la **autosuficiencia** alimentaria, como su nombre lo indica, es tarea de la nación antes que de apoyos extranjeros, por muy bien intencionados que sean. Y es una tarea impostergable, hoy más urgente que ayer, y cuyo peso terminará por refrendar la autenticidad de las ofertas electorales acerca del desarrollo agropecuario nacional o por desenmascararlas.

Mario Arrieta Abdalla
Investigador ILDIS

La Paz, abril de 1993

El impacto de las Donaciones Alimentarias en Bolivia

Las acciones realizadas desde esa fecha hasta ahora no se han basado en investigaciones globales que nos permitan un conocimiento actualizado sobre la situación, se por esto que nos vemos obligados a exponer nuevamente un tema que algunos de ustedes ya conocen, con el único propósito de renovar el análisis y discusión que se generaron hace algunos años en el país sobre el tema de las donaciones alimentarias.

Como el escenario se ha modificado y son nuevos los responsables de los principales organismos de cooperación internacional, se brinda esta información para que todos tengan una base mínima de conocimientos que les permitan evaluar y discutir el impacto de las donaciones alimentarias en el desarrollo nacional.

Expositor

Lic. Julio Prudencio Böhr

gobierno y los responsables de las agencias internacionales de cooperación.

La presentación del estudio estará dividida en dos cuerpos: el impacto de las donaciones alimentarias a nivel macroeconómico⁸ y a nivel microeconómico. Se ha tratado de actualizar en lo posible la información, por lo que podemos afirmar que ciertas tendencias descubiertas por la investigación de 1986 continúan vigentes hoy en día, lo que reafirma su validez para este seminario. Lamentablemente, desde entonces hasta ahora no se ha hecho otras investigaciones de esta dimensión que modifiquen lo fundamental de las tendencias de entonces.

Las donaciones alimentarias a nivel macroeconómico:

La investigación a exponer, se llevó a cabo en las regiones de Cochabamba, Santa Cruz y La Paz, tanto en el sector urbano como en el rural, y analizó el programa 2313 del PMA "Distribución de alimentos a Clubes de Madres en salud materno infantil, para mujeres embarazadas y niños menores de seis años".

Es necesario resaltar que hay siete programas nacionales de distribución de alimentos y son varias las agencias que los aplican; el PMA no es la más importante de ellas. Con esto se quiere decir que todavía queda mucho por investigar respecto al impacto de las donaciones de alimentos a nivel nacional.

Antes de entrar en el tema específico es necesario referirse al contexto mundial, al marco general en el que se otorgan las donaciones de alimentos. Los donantes son los países desarrollados y sus donaciones responden a dos razones: al

⁸ En lo que se refiere al impacto a nivel nacional, este trabajo fue el primer intento por realizar un análisis de esta magnitud. Aunque está incompleto y con algunas deficiencias por la carencia de información y/o la desactualización de datos es muy importante puesto que sienta las bases para análisis futuros. (N. del A.)

sentido humanitario que tienen estos países y -quizás la razón más importante- a su política agropecuaria.

Los países desarrollados poseen excedentes agrícolas que sobrepasan su demanda interna. El Estado no puede almacenar toda esta sobreproducción, pero está obligado a proteger a sus productores agropecuarios puesto que, si ese excedente inundara el mercado, los precios disminuirían. El Estado compra ese excedente de producción; una parte la almacena para sus propias reservas y la otra la destina a las donaciones de alimentos. Entonces, la ayuda alimentaria es tan conveniente para los países donantes como para los países que la reciben para paliar la desnutrición de sus habitantes.

La distribución de alimentos se resuelve por acuerdos multilaterales y bilaterales dentro de la cooperación internacional bajo un criterio de horizontalidad. Existen cuatro motivos por los que las donaciones llegan al país:

- a) por desastres naturales como sequías e inundaciones;
- b) para impulsar programas de desarrollo en lo que se conoce como "alimentos por trabajo", que están destinados a disminuir el desempleo y a crear una infraestructura;
- c) para llevar los soportes nutricionales a grupos vulnerables, y
- d) para corregir los problemas macroeconómicos de la balanza de pagos y desequilibrios presupuestarios de los países receptores.

Con este marco introductorio general, que es conocido por todos a nivel internacional, hicimos una serie de preguntas que guiaron nuestra investigación:

- ¿cuál es el efecto de las donaciones de alimentos en la agricultura de los países receptores?

¿significa la posibilidad de que las agriculturas de subsistencia pasen a ser agriculturas de exportación?

¿cuál es el carácter de las relaciones entre las agencias donantes y el gobierno receptor?

¿cuál es el grado de dependencia que se crea en las familias beneficiarias, en las agencias no gubernamentales y en las organizaciones de base?

Empezaremos por historiar la evolución de la ayuda alimentaria (Cuadro 1). En Bolivia empieza en el año 1955 y es diversa, tanto en cantidad como en valor. Entre 1971 y 1974 disminuye, mientras que en los años 1975, 1978, 1979 hay un incremento paulatino y de 1983 a 1985 es cuando más alimentos llegan al país por los desastres naturales; en 1987 se alcanza el record más alto con más de 278.000TM de donaciones.

De lo expuesto podemos extraer algunas conclusiones. La ayuda alimentaria se incrementa con los desastres naturales; sin embargo, y a pesar de la recuperación agrícola posterior, la ayuda alimentaria continúa incrementándose con el transcurso de los años.

En términos de valor, tienen un incremento paulatino a partir de 1977. Entre 1970 y 1989 la ayuda representa más de 2 millones de dólares, de los cuales el 88% corresponden al programa de la PL-480. Por otro lado, no hay una equivalencia permanente entre el volúmen donado y el valor, puesto que el valor cambia de año en año, dependiendo de las fuentes de las donaciones.

Estas variaciones, tanto en cantidad como en valor, no sólo están en función de los desastres naturales, sino del modelo económico y político vigente en el país. Por ejemplo, las donaciones de la PL-480, que provienen de EE.UU., disminuyen o aumentan según la política que se esté implementando desde el gobierno receptor.

CUADRO No. 1

VOLUMEN TOTAL DE LOS ALIMENTOS DONADOS
(1955 - 1989) (en TM)

Año	TITULO I	PL - 480 TITULO II	TITULO III	PMA	CEE	OTRAS FUENTES (1)	TOTAL
1955		2.552					2.552
1956		3.316					3.218
1957		1.254					1.254
1958		832					832
1959		1.002					1.002
1960		1.066					1.066
1961		916					916
1962		3.175					3.175
1963		10.087					10.087
1964		13.662		212			13.874
1965		7.632		164			8.096
1966		5.190		509			5.699
1967		3.137		8			3.145
1968		3.242		425			3.667
1969		2.363		78			2.441
1970		4.382		1.232			5.614
1971		1.199		1.199			2.398
1972		5.334		804			6.138
1973		5.798		14			5.812
1974		4.057		88			4.145
1975		6.341		923			7.264
1976		9.320		828			10.148
1977		7.146		1.140			8.286
1978		14.516	71.799	2.610			88.925
1979		20.433	118.071	3.442			141.946
1980		18.743	194.699	8.529			221.971
1981		23.507		1.636			25.143
1982		21.388	63.171	3.985			88.544
1983		25.404	146.335	4.422		10.500	186.661
1984		25.202	64.478	22.296	10.232,5	39.274	161.482,5
1985	148.369	30.718		9.381	9.974,2	1.500	199.942,2
1986		35.203	171.365	4.968	11.466,0	7.000	230.002
1987		55.381	180.915	14.685	12.073,8	15.000	278.055,0
1988		61.330	123.458	16.363	12.074,2	10.755	223.980,2
1989		39.561	103.845(2)			34.902	146.896,2
1990 (3)	14.636	162.175		8.132,50	13.019,0		197.963
TOTAL	163.005	602.213	1.238.136	109.109,5	68.839,7	87.519,2	2.268.823

Notas:
(1) Comprende donaciones de Argentina, España, Canada, Francia, Alemania, Suecia y Suiza.
(2) Según el MICT.
(3) Presencia 15-III-91, ofrece los datos para ese año.

Fuente: USAID - Diversos informes
PMA - Committee on Food and Politics and Programmes - Diversos Informes.
OFINAAL
MICT - MACA.

A nivel internacional hay muchos ejemplos de que EE.UU. suspende la ayuda a gobiernos que no comparten o no implementan una política de acuerdo con la política estadounidense, tal es el caso de Vietnam del Sur, de Corea del Sur, de Israel, de Egipto y de Chile en la época del presidente Salvador Allende, en 1971.

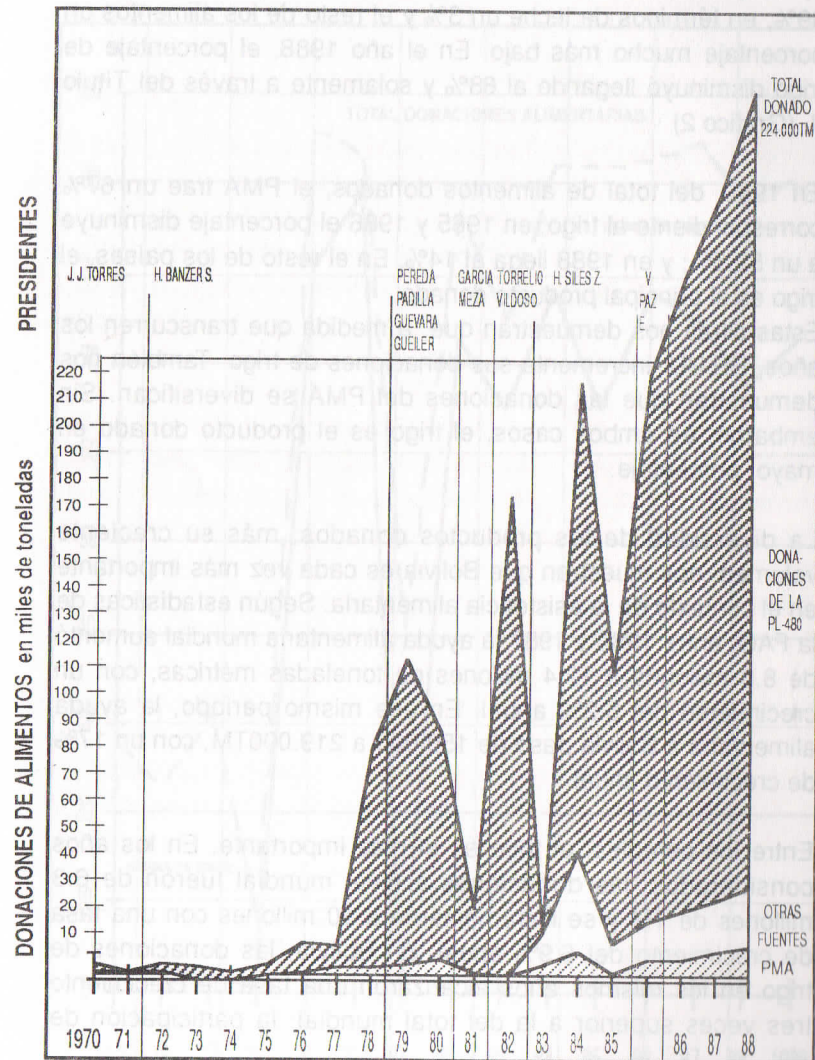
En Bolivia, ese aspecto de la política de EE.UU. se refleja de la siguiente manera: la ayuda disminuye en 1970 y 1971, durante la presidencia del general Torres. Disminuye también en 1980 y 1981, durante la dictadura del general Garcia Mesa por su nexa con el narcotráfico. Contrariamente, aumenta en los años 1971-1978 y 1985-1988 con gobiernos que tienen una política favorable u orientada por EE.UU. (Gráfico 1).

En lo que respecta a la estructura de la ayuda alimentaria, ésta proviene de la PL-480 de los EE.UU., la Comunidad Económica Europea (CEE), el PMA y otros países u organismos como España, Argentina, La Cruz Roja Internacional, etc. Entre 1955 y 1986 la PL-480 aportó con el 90% de la ayuda alimentaria; la CEE, entre 1984 y 1986 aportó con el 2%; el PMA, desde que está en Bolivia -1964 a 1986- aportó con el 3.4%; y el resto de los países, entre 1983 y 1986, solamente han aportado con el 4%.

Los alimentos que llegan al país desde EE.UU., a través del Título III, son el trigo y el arroz (éste último llegó solamente en 1983 y 1984). A través del Título II llegan harina de trigo, bulgur, leche, aceite, arroz, lentejas, alimentos de fibras o alimentos combinados. A través del Título I llega solamente trigo.

El PMA distribuye todos los alimentos que trae el Título II, más pescado enlatado, aceite, mantequilla y carnes enlatadas. El resto de los países distribuye trigo, harina de trigo, aceite, frijoles y alimentos de fibras.

GRAFICO 1
EVOLUCION DE LA AYUDA ALIMENTARIA SEGUN PERIODOS PRESIDENCIALES (1970 - 1986)



Del total de alimentos que llegaron de EE.UU. durante 1988, el trigo representó el 60%; la harina de trigo, el 11% y el bulgur el 4%. Es decir que, en sus diferentes formas, llegó trigo en un porcentaje que corresponde al 75%. En los años 1985 y 1986, la ayuda proveniente de EE.UU. significó, en términos de trigo, un 89%, en términos de leche un 3% y el resto de los alimentos un porcentaje mucho más bajo. En el año 1988, el porcentaje de trigo disminuyó llegando al 68% y solamente a través del Título II. (Gráfico 2)

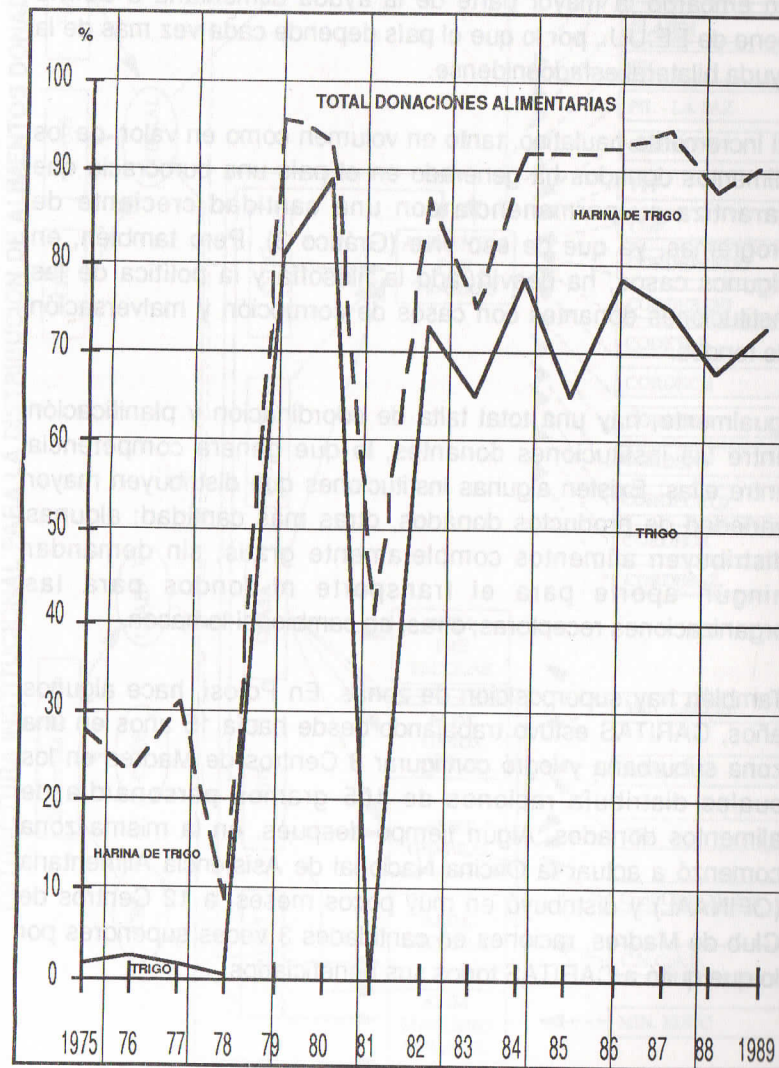
En 1980, del total de alimentos donados, el PMA trae un 67% correspondiente al trigo; en 1985 y 1986 el porcentaje disminuye a un 52.5%; y en 1988 llega al 14%. En el resto de los países, el trigo es el principal producto donado.

Estas cifras nos demuestran que, a medida que transcurren los años, EE.UU. incrementa sus donaciones de trigo. También nos demuestran que las donaciones del PMA se diversifican. Sin embargo, en ambos casos, el trigo es el producto donado en mayor porcentaje.

La diversidad de los productos donados, más su creciente volumen, nos muestran que Bolivia es cada vez más importante en el contexto de la asistencia alimentaria. Según estadísticas de la FAO, entre 1980 y 1987 la ayuda alimentaria mundial aumentó de 8.8 millones a 12.4 millones de toneladas métricas, con un crecimiento del 5.2% anual. En ese mismo período, la ayuda alimentaria a Bolivia pasó de 150.000 a 219.000TM, con un 17% de crecimiento anual.

Entre los cereales, el trigo es el más importante. En los años considerados, las donaciones a nivel mundial fueron de 6.3 millones de TM y se incrementaron a 10 millones con una tasa de crecimiento del 6.9% anual. En Bolivia, las donaciones de trigo en los mismos años alcanzaron una tasa de crecimiento tres veces superior a la del total mundial: la participación de

GRAFICO 2
DONACIONES DE TRIGO Y HARINA DE TRIGO RESPECTO AL
TOTAL DE LOS ALIMENTOS DONADOS
(1975-1989)
(en %)



Bolivia, respecto del total donado mundialmente, se incrementa del 1.1% entre 1980 y 1982 al 2.9% entre 1985 y 1987.

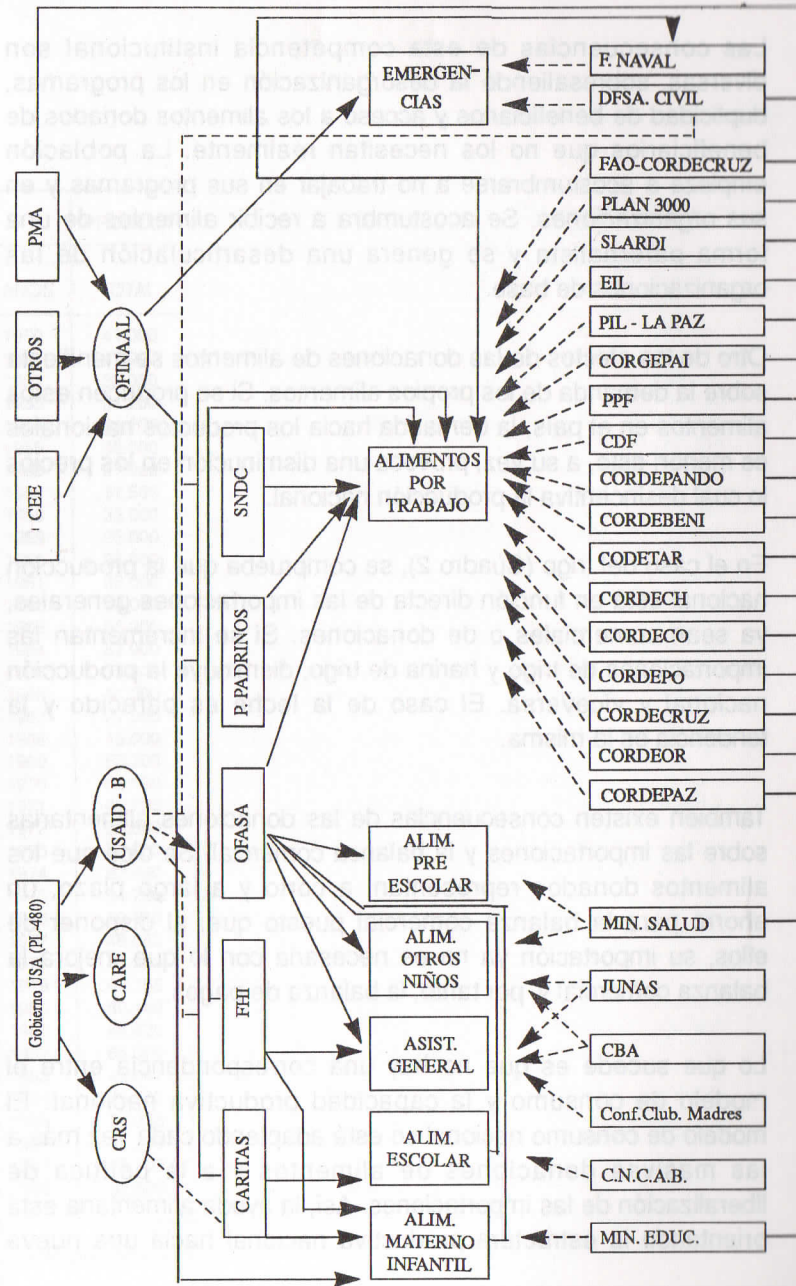
Así, la ayuda alimentaria tiende, cada vez más, a ser de tipo multilateral. En ella intervienen una serie de países y agencias; sin embargo la mayor parte de la ayuda alimentaria a Bolivia viene de EE.UU., por lo que el país depende cada vez más de la ayuda bilateral estadounidense.

El incremento paulatino, tanto en volumen como en valor, de los alimentos donados ha generado en el país una burocracia que garantiza su permanencia con una cantidad creciente de programas, ya que de eso vive (Gráfico 3). Pero también, en algunos casos, ha desvirtuado la filosofía y la política de las instituciones donantes con casos de corrupción y malversación de fondos.

Igualmente, hay una total falta de coordinación y planificación entre las instituciones donantes, lo que genera competencia entre ellas. Existen algunas instituciones que distribuyen mayor variedad de productos donados, otras más cantidad; algunas distribuyen alimentos completamente gratis, sin demandar ningún aporte para el transporte ni fondos para las organizaciones receptoras; otras, en cambio, sí lo hacen.

También hay superposición de zonas. En Potosí, hace algunos años, CARITAS estuvo trabajando desde hacía 15 años en una zona suburbana y logró configurar 8 Centros de Madres en los cuales distribuía raciones de 105 gramos persona/día de alimentos donados. Algún tiempo después, en la misma zona comenzó a actuar la Oficina Nacional de Asistencia Alimentaria (OFINAAL) y distribuyó en muy pocos meses, a 12 Centros de Club de Madres, raciones en cantidades 3 veces superiores por lo que quitó a CARITAS todos sus beneficiarios.

GRAFICO Nº 3
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCION DE ALIMENTOS DONADOS



Las consecuencias de esta competencia institucional son diversas, sobresaliendo la desorganización en los programas, duplicidad de beneficiarios y acceso a los alimentos donados de beneficiarios que no los necesitan realmente. La población empieza a acostumbrarse a no trabajar en sus programas y en sus organizaciones. Se acostumbra a recibir alimentos de una forma paternalista y se genera una desarticulación de las organizaciones de base.

Otro de los efectos de las donaciones de alimentos se manifiesta sobre la demanda de los propios alimentos. Si se producen estos alimentos en el país, la demanda hacia los productos nacionales es menor; esto, a su vez, provoca una disminución en los precios lo cual desincentiva la producción nacional.

En el caso del trigo (Cuadro 2), se comprueba que la producción nacional está en función directa de las importaciones generales, ya sean comerciales o de donaciones. Si se incrementan las importaciones de trigo y harina de trigo, disminuye la producción nacional y viceversa. El caso de la leche es parecido y la tendencia es la misma.

También existen consecuencias de las donaciones alimentarias sobre las importaciones y la balanza comercial. Se dice que los alimentos donados representan, a corto y a largo plazo, un ahorro para la balanza comercial puesto que, al disponer de ellos, su importación ya no es necesaria con lo que mejora la balanza comercial y, por tanto, la balanza de pagos.

Lo que sucede es que no hay una correspondencia entre el modelo de consumo y la capacidad productiva nacional. El modelo de consumo nacional se está adaptando cada vez más a las masivas donaciones de alimentos y a la política de liberalización de las importaciones. Así, la ayuda alimentaria está orientando la estructura productiva nacional hacia una nueva

CUADRO No. 2

LA DISPONIBILIDAD DE TRIGO Y HARINA DE TRIGO (TM)
(1950 - 1988)

AÑOS	PRODUCCION NACIONAL DE TRIGO			IMPORTACIONES COMERCIALES			DONACIONES			DISPONIBILIDAD TOTAL PARA CONSUMO	DISPONIBILIDAD POR PERSONA (Kg./person.)	PRECIO PRODUCTOR (Bs/Tm)	PRECIO MOLINERA (Bs/Tm)
	TOTAL	SEMILLA(1)	TRIGO PARA CONSUMO	TRIGO	HARINA DE TRIGO	TOTAL	TRIGO	HARINA DE TRIGO	TOTAL				
1950	41.000	4.920	36.080	33.881	17.339	51.220				87.300	28.91		
1951	41.000	4.920	36.080	32.487	32.927	65.414				101.494	33.07		
1952	36.080	4.330	31.750	73.725	16.414	90.139				121.889	39.05		
1953	31.200	3.744	27.456	71.570	11.210	82.780				110.236	34.74		
1954	31.200	3.744	27.456	58.792	19.357	78.149				105.605	32.73		
1955	35.000	4.200	30.800	34.387	21.913	56.300				87.100	26.55		
1956	37.000	4.440	32.560	13.192	14.781	27.973				60.533	18.14		
1957	37.500	4.500	33.000	54.722	63.047	117.769				150.769	44.47		
1958	35.000	4.200	30.800	3.351	64.913	68.264				99.064	28.74		
1959	35.000	4.200	30.800	14.336	71.902	86.238				117.038	33.39		
1960	35.000	4.200	30.800	6	77.584	77.590				108.390	30.42		
1961	35.000	4.200	30.800	4.514	101.503	106.017				136.817	37.77		
1962	40.000	4.800	35.200	21.487	94.400	115.887				151.087	41.02		
1963	55.200	6.624	48.576	18.985	103.015	122.000				170.576	45.55		
1964	57.900	6.948	50.952	4.725	96.126	100.851				151.803	39.88		
1965	35.000	4.200	30.800	15.622	108.852	124.474				155.274	40.11		
1966	41.000	4.920	36.080	15.109	107.820	122.929				159.009	40.40		
1967	27.000	3.240	23.760	26.563	127.837	154.400				178.160	44.53		
1968	45.000	5.400	39.600	54.193	109.927	164.120				203.720	50.08		
1969	53.200	6.384	46.816	40.603	109.834	150.437				197.253	47.69		
1970	44.190	5.303	38.887	45.673	116.603	162.276				201.163	47.84		
1971	47.190	5.663	41.527	46.283	123.324	169.607				211.134	49.39		
1972	53.590	6.431	47.159	82.752	139.549	276.570				323.729	74.49		
1973	57.000	6.840	50.160	68.303	84.544	185.725				235.885	53.38		
1974	62.460	7.495	54.965	85.723	137.521	276.724				331.689	73.83		
1975	61.750	7.410	54.340	52.485	183.291	235.776	140	1.881	2.021	292.137	63.96	1.202.00	1.653.00
1976	69.815	8.378	61.437	56.614	133.826	190.440	252	1.993	2.245	254.122	54.72	1.241.00	1.586.00
1977	48.085	5.770	42.315	131.702	96.527	228.229	223	2.367	2.590	273.134	57.85	1.237.00	1.483.00
1978	59.925	7.191	52.734	212.396	69.569	281.965	436	7.302	7.738	342.437	71.34	1.185.00	1.424.00
1979	67.755	8.131	59.624	97.777	98.496	196.273	161.137	9.107	170.307	426.204	82.13	1.084.00	1.161.00
1980	60.140	7.217	52.923	214.628	20.417	235.045	194.699	12.433	207.132	495.100	93.88	881.00	927.00
1981	66.620	7.994	58.626	248.998	12.728	261.726	-	8.701	8.701	329.053	61.39	870.00	1.002.00
1982	66.000	7.920	58.080	177.672	16.951	194.623	78.171	14.343	92.514	345.217	63.38	1.002.00	2.355.00
1983	45.647	5.478	40.169	41.526	-	41.526	173.785	27.232	201.017	282.712	51.07	1.081.00	1.531.00
1984	75.233	9.028	66.205	104.359	25.503	129.862	154.401	27.133	181.534	377.601	67.12	1.200.00	1.325.00
1985	74.233	8.908	65.325	183.202	39.431	222.633	152.301	28.699	181.000	469.046	82.05	M. D.	M. D.
1986	81.200	9.744	71.456	92.728	32.362	125.090	171.663	32.635	204.298	400.844	68.99	280.00	219.30
1987	76.700	9.204	67.496	191.816	30.000	221.816	207.419	53.667	261.086	550.398	93.22	360.00	215.00
1988	62.600	7.512	55.088	171.784	44.666	216.450	151.435	46.063	197.498	469.036	78.17	370.00	255.60

(1) Normalmente del total producido se destina un 12% promedio para las semillas.

CUADRO No. 3
LA DISPONIBILIDAD DE TRIGO Y HARINA
(1950 - 1985)

AÑO	IMPORTACIONES COMERCIALES		PRODUCCION NACIONAL DE TRIGO		TOTAL	AÑO
	TRIGO	HARINA DE TRIGO	TRIGO PARA CONSUMO	SEMILLA		
1950	10000	10000	10000	10000	20000	1950
1951	11000	11000	11000	11000	22000	1951
1952	12000	12000	12000	12000	24000	1952
1953	13000	13000	13000	13000	26000	1953
1954	14000	14000	14000	14000	28000	1954
1955	15000	15000	15000	15000	30000	1955
1956	16000	16000	16000	16000	32000	1956
1957	17000	17000	17000	17000	34000	1957
1958	18000	18000	18000	18000	36000	1958
1959	19000	19000	19000	19000	38000	1959
1960	20000	20000	20000	20000	40000	1960
1961	21000	21000	21000	21000	42000	1961
1962	22000	22000	22000	22000	44000	1962
1963	23000	23000	23000	23000	46000	1963
1964	24000	24000	24000	24000	48000	1964
1965	25000	25000	25000	25000	50000	1965
1966	26000	26000	26000	26000	52000	1966
1967	27000	27000	27000	27000	54000	1967
1968	28000	28000	28000	28000	56000	1968
1969	29000	29000	29000	29000	58000	1969
1970	30000	30000	30000	30000	60000	1970
1971	31000	31000	31000	31000	62000	1971
1972	32000	32000	32000	32000	64000	1972
1973	33000	33000	33000	33000	66000	1973
1974	34000	34000	34000	34000	68000	1974
1975	35000	35000	35000	35000	70000	1975
1976	36000	36000	36000	36000	72000	1976
1977	37000	37000	37000	37000	74000	1977
1978	38000	38000	38000	38000	76000	1978
1979	39000	39000	39000	39000	78000	1979
1980	40000	40000	40000	40000	80000	1980
1981	41000	41000	41000	41000	82000	1981
1982	42000	42000	42000	42000	84000	1982
1983	43000	43000	43000	43000	86000	1983
1984	44000	44000	44000	44000	88000	1984
1985	45000	45000	45000	45000	90000	1985

estructura de consumo basada en materias primas importadas. Este hecho genera una menor inversión en el aparato productivo agropecuario nacional y una mayor erogación de divisas en las importaciones de los alimentos.

Por otra parte, las donaciones de alimentos muestran aspectos positivos porque, gracias a ellas, hay más cantidad de alimentos que no suponen una cuantiosa erogación de divisas y, en consecuencia, hay más disponibilidad para programas de desarrollo. Pero también es evidente que la ayuda alimentaria está suponiendo un cambio en la estructura del consumo nacional que no se corresponde con la estructura de producción. Así, el país se está involucrando en un sistema de especialización internacional en el cual el comercio exterior es utilizado para adecuar la estructura del consumo nacional a la estructura de la oferta.

Si analizamos las importaciones agropecuarias nacionales, veremos que, entre los años 1976 y 1985, hay una diversificación muy grande de los productos que se importan (Cuadro 3). También en las donaciones hay un incremento constante y significativo en algunos productos: trigo, leche, cebada, aceite. El valor de las importaciones, así como de las materias primas de origen agropecuario tiene un incremento considerable. Al interior de las importaciones de alimentos, el trigo y la harina de trigo cada vez representan un porcentaje más elevado. (Gráfico 5)

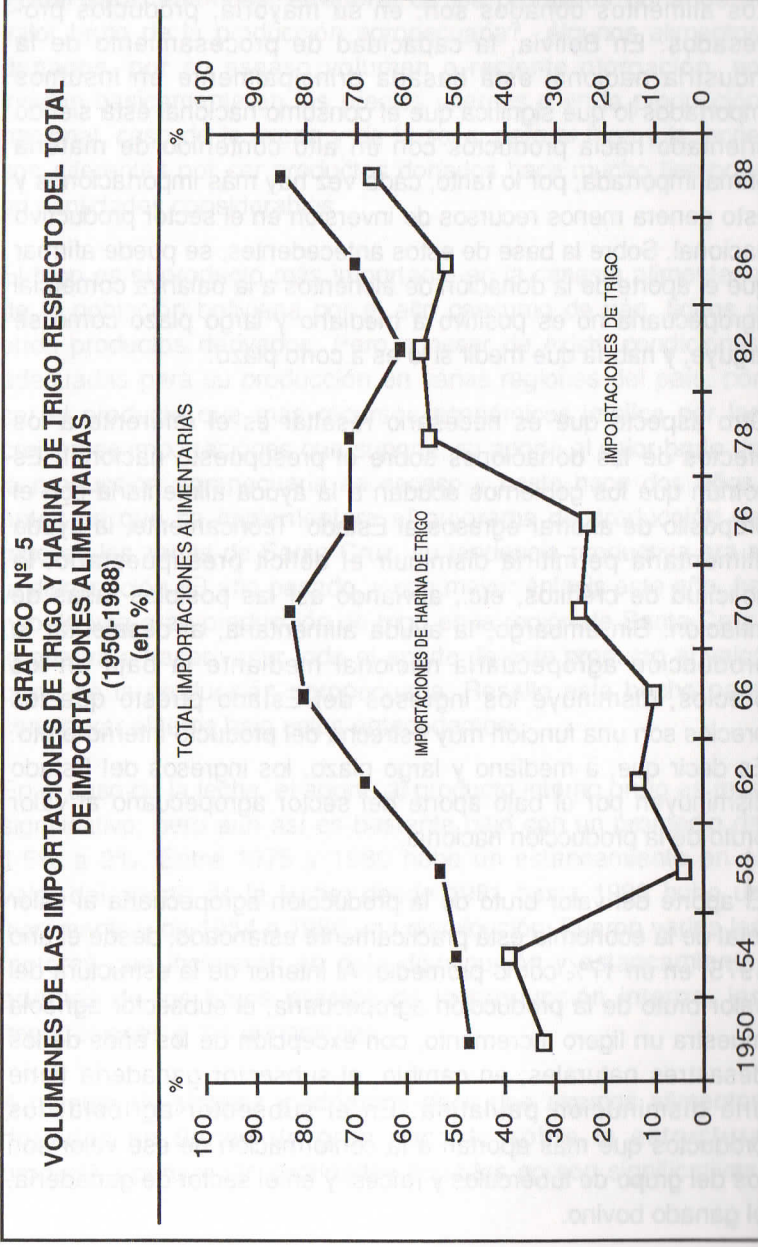
Como vimos en el Cuadro 3, en 1958, el trigo y la harina de trigo representaban el 55% del total importado; en 1970, representaban el 84%; en 1982, el 60% y en 1988, el 85% del total importado. Por su parte, las exportaciones agropecuarias tienen una tendencia distinta: entre 1976 y 1985, hay una disminución del 71% de nuestras exportaciones. Este saldo negativo significa para Bolivia -que es un país predominantemente agrícola que se autoabastecía en alimentos en un gran porcentaje y que, inclusive, exportaba una gran variedad de productos- un debilitamiento en su comercio exterior.

CUADRO No. 3

EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES COMERCIALES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS ALIMENTICIOS EN TM (1950 - 1988)

PRODUCTOS	1950	1954	1958	1962	1966	1970	1976	1978	1982	1986	1988
Ganado Bovino	3.331	4.763	1.489	5.104	117	309	986	130	177.672	-	42.7
Trigo	33.881	58.792	3.351	21.487	15.109	45.673	56.614	212.396	177.672	92.728	171.784
Harina Trigo	17.399	19.357	64.192	94.400	107.820	116.603	133.826	69.569	16.951	32.362	44.666
Leche	1.884	4.970	1.096	3.524	4.322	7.613	35.827	59.478	89.332	41.514	4.957
Azúcar	36.824	48.146	33.519	20.294	288	288	-	-	-	-	2.211
Acetite	1.367	1.389	2.098	3.612	6.601	5.617	6.993	7.903	1.198	992	3.790.5
Arroz	8.932	10.822	8.210	8.240	2.299	9	186	-	305	2.910	710.4
Sem., Oleaginosas	57	n.d.	50	n.d.	1.558	18	397	233	1.337	-	1.213.4
Algodón	858	n.d.	342	n.d.	1.402.5	3.124	6.540	6.951	5.215	3.421	925.5
Frutas	258	24	1.144	n.d.	28.0	631	894	-	-	157	1.072.7
Café	52	4	3	n.d.	319	12.493	14.884	19.289	9.204	1.024	2.768.6
Tabaco	165	264	283	n.d.	485	250	874	34	132	656	165.5
Manteca y Grasas	4.205	3.895	7.157	8.467.5	11.715	-	9.742	17.991	20.000	-	5.401.2
Avena	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.7
Cebada (grano)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	109.213	152.426	122.934	165.128.5	151.835	193.521	267.763	393.974	321.346	176.402	256.409
(%) del trigo respecto total importaciones	31.02	38.57	2.72	13.01	9.95	23.60	21.14	53.91	55.28	52.56	66.99
(%) de la harina trigo respecto total import.	15.93	12.69	52.21	57.16	71.01	60.25	49.97	17.65	5.27	18.34	17.41
(%) del trigo y H. de trigo respecto total import.	46.95	51.26	54.93	70.17	80.96	83.85	71.11	71.56	60.55	70.90	84.41
Indice de crecimiento de import. de trigo	100	173.52	9.89	63.41	44.59	134.80	167.09	626.88	524.40	273.68	507.02
Indice de crecimiento de import. de H. de trigo	100	111.25	368.94	542.55	619.69	670.17	769.15	399.84	97.42	185.99	256.71

Fuente: Prudencio J. (1985-87) - UDAPE - FAO 1988 - INE.



Los alimentos donados son, en su mayoría, productos procesados. En Bolivia, la capacidad de procesamiento de la industria nacional está basada principalmente en insumos importados lo que significa que el consumo nacional está siendo orientado hacia productos con un alto contenido de materia prima importada; por lo tanto, cada vez hay más importaciones y esto genera menos recursos de inversión en el sector productivo nacional. Sobre la base de estos antecedentes, se puede afirmar que el aporte de la donación de alimentos a la balanza comercial agropecuaria no es positivo a mediano y largo plazo como se arguye, y habría que medir si lo es a corto plazo.

Otro aspecto que es necesario resaltar es el referente a los efectos de las donaciones sobre el presupuesto nacional. Es común que los gobiernos acudan a la ayuda alimentaria con el propósito de ahorrar egresos al Estado. Teóricamente, la ayuda alimentaria permitiría disminuir el déficit presupuestario, la solicitud de créditos, etc., aliviando así las posibles tasas de inflación. Sin embargo, la ayuda alimentaria, al desalentar la producción agropecuaria nacional mediante la baja en los precios, disminuye los ingresos del Estado puesto que los precios son una función muy estrecha del producto interno bruto. Es decir que, a mediano y largo plazo, los ingresos del Estado disminuyen por el bajo aporte del sector agropecuario al valor bruto de la producción nacional.

El aporte del valor bruto de la producción agropecuaria al valor total de la economía está prácticamente estancado, desde el año 1975, en un 17% como promedio. Al interior de la estructura del valor bruto de la producción agropecuaria, el subsector agrícola muestra un ligero incremento, con excepción de los años de los desastres naturales; en cambio, el subsector ganadería tiene una disminución paulatina. En el subsector agrícola, los productos que más aportan a la conformación de ese valor son los del grupo de tubérculos y raíces, y en el sector de ganadería, el ganado bovino.

¿Cuál será, entonces, el aporte de los productos donados al valor bruto de la producción agropecuaria? Algunos alimentos donados, por su escaso volumen o reciente otorgación, no inciden básicamente en los precios internos o en la producción nacional, caso de la avena y de la soya; pero el trigo y la leche son diferentes por ser productos donados hace mucho tiempo y en cantidades considerables.

El trigo es el producto más importante en la canasta alimentaria de la población boliviana por el alto consumo de pán, fideos y otros productos derivados. Pero a pesar de existir condiciones adecuadas para su producción en varias regiones del país, por ser el producto que más recursos económicos implica por las crecientes importaciones que supone, su aporte al valor bruto de la producción agropecuaria es escaso y hasta hace dos años, antes de que se implementara el programa de producción de trigo en las zonas de Santa Cruz, su tendencia productiva era a la disminución. El año pasado, y con mayor énfasis este año, ha habido una gran producción de trigo en la región de Santa Cruz, lo que va a hacer variar todo el aporte de este producto al valor bruto de la producción agropecuaria. Resalto este hecho para considerar el tema bajo estos antecedentes.

En el caso de la leche, el aporte al producto interno bruto es más significativo; pero aún así es bastante bajo con un promedio de 1.5% a 2%. Entre 1975 y 1980 hubo un estancamiento en el valor del aporte de la leche; desde 1981 hasta 1983 hubo un incremento y de 1984 a 1986 una disminución. Fueron varios los factores que incidieron en esta disminución y estancamiento, además de los bajos precios de la producción interna, las importaciones y las donaciones.

A manera de síntesis, podríamos decir que algunos alimentos donados no tienen un gran impacto sobre la estructura productiva porque las cantidades donadas no son significativas;

por esta razón, sus efectos positivos y negativos se balancean en un cierto sentido. Pero existen productos, como el trigo y la leche que, por lo que hemos visto hasta ahora, producen efectos más negativos que positivos; su producción sufre un estancamiento, su valor disminuye y, por lo tanto, su aporte al valor bruto de la producción agropecuaria es escaso.

Las donaciones también producen una serie de efectos en el consumo de alimentos. Yo voy a hablar de estos efectos en términos de las tendencias generales; pero en la exposición de la Lic. Velasco, se analizará con más detalle el consumo de alimentos a nivel familiar.

El principal efecto de las donaciones de alimentos en el consumo es el hecho de que están ocupando un lugar cada vez más preponderante en el consumo habitual de la población. Hagamos una relación de lo que representan respecto del total consumido.

En el caso del trigo, en 1980 representaron un 7%; en 1985, un 32%, y en 1988 llegaron a un 40%, que es un porcentaje demasiado elevado. En el caso de la leche, en 1980 las donaciones representaron respecto del consumo un 2.6%; en 1985 llegan a representar un 4%. En el caso del aceite, en 1980 representaron el 7% y en 1985 el 21%. Datos posteriores nos van a mostrar que la tendencia en este producto es a la disminución, porque las donaciones han disminuido. En el caso de la harina de trigo las donaciones, respecto del total consumido, representan un 3% en 1980 y un 5% en 1985.

En síntesis, el trigo y la harina de trigo son los productos donados que muestran mayor porcentaje respecto del total consumido, aunque hay una tendencia ascendente de todos los productos donados respecto del total consumido nacionalmente.

Es decir que, a medida que transcurre el tiempo, mayor cantidad de gente consume alimentos donados. Por ejemplo, en el año

1980, de 13.6 bolivianos que comían trigo. 1 comía trigo donado; en el año 1985 de cada tres bolivianos que consumían trigo, uno consumía trigo donado. Al mismo tiempo, el consumo **per cápita** de los beneficiarios de los alimentos donados se incrementa cada vez más. En el año 1970 el consumo **per cápita** era de 0.46 kilogramos de trigo; en 1980, representa 24.4 kilogramos y en 1988, llega a representar 38.20 kilogramos (Cuadro 4).

Es decir que, el consumo de trigo se ha incrementado fuertemente en las últimas décadas. A través del Gráfico 6, se puede ver la evolución del consumo de trigo según su procedencia: trigo importado, donado o producido nacionalmente.

Desde otro punto de vista, hay que resaltar que actualmente existen más de 4.891 organizaciones femeninas: 2.000 Clubes de Madres de la Confederación de Clubes y 2.891 organizaciones de CARITAS. Si cada organización está integrada por un promedio de 40 miembros, existirían, más o menos, 195.640 receptoras directas. Suponiendo que cada familia está compuesta por cinco miembros, tenemos que en el país hay más de 978.000 personas receptoras, lo que representa un 16% del total de la población nacional.

La creciente donación de alimentos genera cambios en el modelo de consumo de la población, hacia una canasta alimentaria más cara con la incorporación de productos que no son consumidos tradicionalmente (Cuadro 5).

Los alimentos donados generan, en los beneficiarios de escasos recursos, la necesidad de adquirirlos en el mercado. El deseo de volver a consumirlos -sobre todo en los niños, puesto que son de sabor agradable- hace que se los compre o se busque en los mercados productos parecidos. Así, se deja de consumir productos tradicionales, muchos de ellos ricos en proteínas y calorías, como otros productos que se producen internamente y a precios más bajos. También supone una paulatina penetración

CUADRO 4
EVOLUCION DEL CONSUMO DE TRIGO EN BOLIVIA
SEGUN PROCEDENCIA
(1950-1988)

	INDICE DE CRECIMIENTO SEGUN EL PERIODO (en %)					
	1950 (1)	1960 (1)	1970 (1)	1980 (1)	1988 (1)	
Población total (miles de hbts.)	3.044	3.563	4.205	5.274	6.000	17.04
Consumo del trigo nacional por persona (Kg.) (total produc./Nº Hbts.)	11.85 (38.21%)	8.64 (25.5%)	10.08 (20.8%)	10.81 (13.6%)	10.21 (12.01%)	(-) 27.08
Consumo del trigo importado por persona (Kg.) (total import./Nº Hbts.)	19.15 (61.75%)	25.24 (74.4%)	38.23 (79.1%)	43.80 (55.4%)	36.50 (42.9%)	31.80
Consumo del trigo Donado por Persona (Kg.) (total Donac./Nº Hbts.)			0.46 (2)	24.40 (30.8%)	38.21 (44.97%)	51.46
Consumo total del Trigo (TM)	94.397	120.748	203.183	416.786	502.384	68.27
Consumo total por Persona (Kgs.)	31.01 (100%)	33.88 (100%)	48.31 (100%)	79.02 (100%)	84.95 (100%)	9.25
						27.91
						105.12
						63.56
						7.50
						25.42
						18.01
						16.66
						7.24
						14.56
						5.304 (3)
						56.59
						20.53
						(-) 16.66
						(-) 5.55

Notas: (1) representa la media de los 3 años alrededor de ese año base.
(2) corresponde al consumo del año 1975, por la no disponibilidad de datos para 1970.
(3) corresponde al índice 1975 - 1980.

CUADRO No. 5				
PRODUCTOS TRADICIONALES SUSTITUIDOS, PRODUCTOS DONADOS Y NUEVOS PRODUCTOS DEMANDADOS (en miles de Bs.)				
Productos consumidos tradicionalmente sustituidos por los productos donados (origen nacional)		Productos componentes de las raciones donadas	Nuevos productos demandados en el mercado por los beneficiarios, como consecuencia de los productos donados	
Productos	Precio (1)		Productos	Origen
Sopas criollas (hueso)	1.500/lb	Productos nuevos en el consumo Sopas liofilizadas Came enlatada	Sopas de sobre	Na/Chile
Carne de vaca y cordero			Came enlatada (Viandada)	Argentina
			Id (ComedBeet)	Argentina
Pescado, Karachi y Pejerrey	2.000/lb	Pescado enlatado	Pescado enlatado	Perú/Chile
		Papas	Papas	Nacional
		Bulgur	Buscado	Int'l
		Sorgo	Buscado	Int'l
		Avena arrollada/soya	Buscado	Int'l
		Harina de maiz/soya	Buscado	Int'l
Pollo criollo	3.500/Kg	Trigo con soya	Buscado	Int'l
		Pollo enlatado	Buscado	CEE
Manteca	700/lb	Productos no muy consumidos (2)	Aceite	Na/Argen.
Frijoles (2)	2.000/Kg		Frijoles	Nacional
Avena	2.000/Kg		Avena arrollada	Brasil
Leche de vaca (3)	1.500/lit		Leche en polvo	Holanda
		Leche deshidratada	Leche condens.	Holanda
			Leche evaporada	Perú
			Leche larga vida	Chile
			Leche liq. (Pil)	Nacional
Harina de trigo	2.000/Kg	Productos consumidos habitualmente	Harina de trigo	Importada
Trigo en grano	1.000/bis		Trigo	Nacional
Maiz	1.500/lb	Maiz	Nacional	
Lentejas	1.000/lb	Lentejas	Nacional	
Arroz	700/lb	Arroz	Nacional	
			Arroz	Brasil

NOTAS: (1) Por el precio, por la región, la cultura, etc.
(2) Precios de mercado, correspondiente a la última semana de mayo de 1987 en La Paz.
(3) Consumo no muy extendido dependiendo de regiones.
(4) Consumo, no muy extendido, sobre todo en el sector urbano.

en el mercado nacional de productos procesados en vez de los de consumo directo.

La presencia en el mercado nacional de productos internacionales influye para que el patrón de consumo nacional se base en hábitos internacionales, acordes con patrones de consumo de los países desarrollados. Estos productos internacionales están basados sobre todo en el trigo y sus derivados, en el maíz, la leche y en cierto tipo de carnes, como la de pollo. Suponen una mayor erogación de dinero para los adquirentes, pues los precios de los productos sustitutivos de los productos donados son elevados.

Este es, a grandes rasgos, el análisis del impacto de los productos donados a nivel macroeconómico. Lo que interesa rescatar de la investigación pasada son las tendencias principales que se han dado. Seguramente que en los últimos años se están dando algunas ligeras modificaciones, pero creemos que las tendencias persisten en lo fundamental.

Así mismo, no es intención nuestra mostrar una imagen negativa de las donaciones, pero creemos que si éstas son bien empleadas pueden servir en mucho al desarrollo del país.

PREGUNTAS Y COMENTARIOS

Salvatore Pinzino
Agencia Internacional para
el Desarrollo USAID; PL-480

El Lic. Prudencio tiene mucha razón cuando dice que no está actualizado y que la información que él utiliza es de 1988. En cuanto al trigo, creo que le faltó hacer énfasis en el hecho de que en Santa Cruz se ha dado un empuje muy fuerte a esta producción con fondos del gobierno de los EE.UU. y que el aumento en la producción nacional ha sido significativo. Aunque 45.000 has., con una producción promedio de 1.7 Tns/ha., es todavía baja, ahora sabemos que en Santa Cruz hay un potencial que el país puede aprovechar. La demanda nacional es de 350.000 y en Santa Cruz hay un potencial máximo de 100.000TM. Esto es halagador para el país y tiene el completo apoyo del gobierno de los EE.UU. La idea es disminuir la importación en función del crecimiento de la producción nacional.

Creo que no mencionar el contrabando y su efecto sobre los precios y la producción nacional es un error grave, porque han habido subsidios del gobierno de Argentina. El Lic. Guillermo Justiniano -ex Ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios- dijo en un estudio, que los desincentivos a la producción nacional se deben más al contrabando y los precios bajos que a la importación de trigo de los EE.UU. Piense que éstas son cosas que en Bolivia se deben conocer y debemos profundizar.

Otra aclaración que quiero hacer, es que no hay importación de leche bajo el Título II desde 1988 y no hay intención de que la haya. Según entendemos, la harina de trigo bajo el Título II representa el 7.1% de la demanda total; en el Título III es el 46.9%, según cifras de 1991.

El Lic. Prudencio hizo mención del problema de la desarticulación a nivel de comunidades del programa Título II. No tengo tiempo para explicar los cambios que hemos hecho en el programa de ese Título desde 1988, pero han sido significativos, al punto que los beneficiarios del Título II han bajado de 700.000 a 500.000.

Tenemos una nueva estrategia de supervivencia infantil con el Ministerio de Salud donde estamos bajando el número de Clubes de Madres drásticamente. No pensamos abandonar el campo de la salud, pero estamos usando otras metodologías para las madres lactantes y los niños menores de cinco años.

Arturo Posada

Programa Mundial de Alimentos PMA

Quisiera preguntar si se ha hecho algún estudio sobre el porcentaje que representa la harina de trigo importada en la producción del pán, de las pastas, etc., porque existe también un valor agregado de todos los otros componentes: la electricidad, el agua, la sal, la levadura, etc.; así veremos que el trigo representa una parte mínima en relación a todo el valor agregado del producto final.

Julio Prudencio

Justamente hice un estudio tratando de buscar esos datos, pero la información de parte de los panaderos y de la industria

molinera es muy escasa. La poca información de que dispongo es del año 1988. Creo que la tendencia es como Ud. dice, pero lamentablemente no puedo afirmarlo.

José Barrientos

CARITAS

Estuve presente en la primera presentación del Lic. Julio Prudencio y noto que es muy poco lo que él ha agregado; ha repetido algo que, efectivamente, era una realidad hasta el año 1988. Es una pena que no haya leído nuestras publicaciones. Hay un estudio de pobreza que, con el apoyo de varias instituciones, hizo CARITAS demostrando el impacto actual de sus programas en las comunidades que se benefician de ellos, frente a otras comunidades que no reciben alimentos o que los reciben de otras instituciones.

Los obispos fueron los primeros en determinar una disminución de la donación de alimentos del 10% al 20% cada año, desde 1989 para, más bien, monetizar esta ayuda con el fin de fomentar la producción agropecuaria dentro del país.

En estos 4 años hemos tenido programas de sobrevivencia infantil. En el Ministerio de Salud muchas veces se preguntan ¿por qué en Bolivia el cólera no avanza como en el Perú? Porque con el apoyo de USAID y CRS, hemos implementado, en los últimos tres años, programas por valor de 5 millones de dólares en programas de sobrevivencia infantil, para esos Centros de Madres.⁹

Nuestro estudio de pobreza se ha realizado con la participación de más de 12.000 encuestadores y se ha hecho en una forma

⁹ También en este caso existe desactualización en la información: en 1993 Bolivia accedió a los primeros puestos mundiales en el impacto relativo del cólera. (N. del E.)

muy científica; a tal punto que nos han pedido los resultados de todas partes y estamos elaborando una segunda edición. En este estudio demostramos que va a ser muy difícil que el cólera llegue a las comunidades atendidas por CARITAS, porque éstas conocen perfectamente no sólo el uso de las sales de rehidratación, sino también el uso del suero casero.

Esto se ha logrado en programas realizados en los últimos tres años. Sería muy importante que se hicieran nuevos estudios para ver cuánto ha cambiado la realidad.

El impacto de las Donaciones Alimentarias a nivel Microeconómico

Expositora

Lic. Mónica Velasco López

el tema de las donaciones alimentarias. Otro propósito es brindar información para la elaboración de políticas sobre seguridad alimentaria que tomen en cuenta el componente de las donaciones.

En este sentido, se presentarán los indicadores de evaluación de impacto tomados en cuenta en el estudio, resaltando aquellos que pudieran ser aplicables para evaluar el impacto de otros programas vigentes en nuestro país.

Durante los últimos años de la década de los 80, estuvieron vigentes en Bolivia diferentes modelos de distribución de la donación alimentaria, representados por distintos programas que se enumeran a continuación:

- programas de salud materno-infantil;
- alimentación pre-escolar;
- alimentación escolar;
- alimentación de otros niños;
- alimentos por trabajo;
- asistencia humanitaria, y
- atención de emergencias.

Actualmente, las agencias donantes incorporan nuevas políticas de distribución de alimentos a través de las cuales se desarrollan programas de monetización y de adquisición local de alimentos a ser donados. Estas nuevas orientaciones seguramente generan otro tipo de impactos, no sólo a nivel macroeconómico sino también sobre la economía y nutrición familiar, que sería importante que sean identificados mediante nuevos estudios especializados.

El Proyecto 2313 del PMA, cuyos impactos fueron evaluados por el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) y cuyos resultados son los que presentaremos aquí,

representa el modelo de distribución utilizado por los programas de salud materno-infantil.

Haciendo una breve referencia al canal de distribución utilizado por el PMA, tenemos que: la agencia entregaba los alimentos a la Federación de Clubes de Madres; la Federación los orientaba hacia los Clubes de Madres adscritos a ella y los Clubes de Madres los distribuían a las unidades familiares.

La Federación, en aquel momento, cobraba a las receptoras de los alimentos donados el 25% del valor de los productos. De ese pago, el 2% estaba destinado a capitalizar la Confederación de Clubes de Madres; el 23% a la Federación local y el 75% a la capitalización de los Clubes de Madres con la perspectiva de que, en estos, se generaran programas de desarrollo o proyectos productivos.

La metodología de investigación:

La unidad de análisis del estudio de evaluación de impacto de los alimentos donados, la constituyeron las unidades familiares que componían 80 Clubes de Madres atendidos por el PMA en su proyecto 2313. De entre estos 80 Clubes, fué elegida al azar una muestra representativa denominada "*grupo experimental*." Además, un número equivalente de clubes, también adscritos a la Federación, fue seleccionado para constituir un "*grupo control*".

Se realizaron tres períodos de evaluación al *grupo experimental*: uno, antes de ser entregada la donación alimentaria y dos posteriores. El *grupo control* también fue evaluado tres veces en fechas coincidentes con las realizadas al *grupo experimental*.

De este modo, el diseño de investigación utilizado no sólo permitió rigor en el control de la validez de la información, sino

también varios y reveladores niveles de comparación. Permitió una comparación intra grupo, es decir dentro del *grupo experimental* en forma longitudinal y una comparación inter grupo entre *grupo experimental* y de *control*. De tal manera, se pudo tener certeza de que los cambios observados en el primer grupo fueran producto de las donaciones y no de factores económicos y coyunturales externos.

Acompañando a este diseño experimental, se hizo un análisis de los efectos de las donaciones alimentarias a nivel familiar con estudios de caso en profundidad que nos permitieron una información cualitativa de sus efectos.

Las características de la población:

Por comparación entre las familias que reciben alimentos donados con aquellas que nó, se pudo advertir que la composición por edad del primer grupo contaba con una proporción menor de niños menores de seis años y de madres en período fértil, población que es definida como prioritaria en los programas de salud materno infantil.

Se determinó también que entre esta población primaban las familias extendidas, con miembros indirectos o no parientes incluidos, a diferencia de las familias que no recibían donación, las que, generalmente, estaban compuestas unicamente por el núcleo directo.

Por otro lado, se observó una mayor cantidad de recursos, económicos o nó, entre las familias receptoras. Por ejemplo, en comparación con el *grupo control*, eran unidades familiares donde se registró mayor volumen y valor de producción agrícola y pecuaria; se trataba de familias con la posibilidad de elaborar mayor cantidad y mejor calidad de bienes de consumo dentro del hogar.

Las familias de ambos grupos tenían muy bajos ingresos; sin embargo, los registros más bajos en este rubro se encontraban entre familias que no recibían alimentos donados.

La composición familiar por grupos de edad, el desarrollo de estrategias de sobrevivencia y los niveles de recursos monetarios y no monetarios de las familias receptoras de alimentos, en comparación con las familias no receptoras, permiten afirmar que el Proyecto 2313 no necesariamente se dirigía a las familias más vulnerables de entre las que, a través de un Club de madres, se adscriben a la Federación en espera de tales beneficios.

El uso y destino de la donación:

La donación realizada por el Proyecto consistía en raciones trimestrales que significaban una porción diaria de 100 grs. de harina de trigo; 15 grs. de pescado; 25 grs. de aceite; 20 grs. de carne; 35 grs. de leche, y 20 grs. de avena.

En la evaluación sobre el uso de estas raciones se obtuvo la siguiente información:

Entre el 85 y el 95% del volumen total de las raciones fue destinado al consumo familiar. El resto fué destinado al intercambio y venta. La leche fue el producto con mayor frecuencia de venta, por ser un producto poco tolerado por los niños (se registraron diarreas luego de su consumo).

Según los objetivos del Proyecto, las raciones debían ser destinadas prioritariamente a mujeres en edad fértil y a niños menores de seis años; sin embargo, se constató que su uso era muy poco discriminado entre los miembros de la familia y no hubo el destino preferencial que se pretendía.

Si bien, en términos programáticos, estaban predeterminadas las cantidades medias consumidas por día para lograr un efecto prolongado de los alimentos donados sobre los niveles nutricionales, encontramos que había un consumo casi inmediato del volumen total en cuanto se recibían los alimentos (la leche y la avena apenas duraban dos meses y los enlatados quince días). Esta práctica provocaba un efecto más significativo sobre los niveles de consumo que el esperado, pero de menor duración.

Partiendo de esta información, puede afirmarse que no hubo un uso planificado y racional de la donación alimentaria en las familias destinatarias, de tal modo que se pudiera optimizar sus efectos nutricionales. En gran medida, esto se debió a que no fue prevista una adecuación previa y cuidadosa, dirigida a la población meta, sobre el uso y manejo de las raciones donadas.

Los efectos sobre el modelo de consumo:

Un primer indicador de evaluación de impacto de la donación sobre el modelo de consumo, se refiere a las preferencias alimentarias, medidas a través de una evaluación de la canasta alimentaria familiar y la frecuencia de consumo de alimentos.

Un análisis comparativo de la composición de la canasta de consumo familiar entre el *grupo control* y *experimental*, antes y después de la donación, entre familias rurales y urbanas de los tres departamentos del eje La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, permitió un cúmulo de conclusiones. (ver Cuadros 1 al 3)

Los cuadros muestran la estructura de canastas tipo, por región y según período de evaluación. El lugar que ocupan los productos en dichas canastas fue definido por un análisis de frecuencia de consumo de toda la población estudiada para cada uno de los productos.

CUADRO No. 1
CANASTAS ALIMENTARIAS ENLISTADAS SEGUN PREFERENCIA DE CONSUMO
DEPARTAMENTO DE LA PAZ

		URBANO						RURAL						
		GRUPO EXPERIMENTAL			GRUPO CONTROL			GRUPO EXPERIMENTAL			GRUPO CONTROL			
1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta	1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta	1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta	1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta	1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta
1 pan	1 azúcar	1 cebolla	1 azúcar	1 cebolla	1 cebolla	1 azúcar	1 azúcar	1 cebolla	1 papa	1 cebolla	1 papa	1 papa	1 azúcar	1 cebolla
2 azúcar	2 pan	2 cebolla	1 pan	1 papa	1 papa	2 papa	2 papa	2 cebolla	1 pan	2 papa	2 cebolla	2 cebolla	2 papa	2 papa
2 zanahoria	3 papa	3 pan	2 papa	1 sal	2 azúcar	3 papa	3 cebolla	3 pan	2 pan	3 papa	3 azúcar	3 azúcar	3 sal	3 azúcar
3 cebolla	3 cebolla	4 zanahoria	3 cebolla	2 pan	2 pan	4 zanahoria	4 arroz	4 zanahoria	2 azúcar	4 arroz	4 zanahoria	4 pan	4 cebolla	4 pan
4 papa	4 zanahoria	5 papa	4 zanahoria	2 azúcar	3 zanahoria	5 papa	5 sal	5 fideo	3 fideo	5 sal	5 arroz	5 aceite	5 pan	5 sal
5 sal	5 sal	6 carne vaca	5 carne vaca	3 fideo	4 arroz	6 carne vaca	6 carne vaca	6 zanahoria	4 arroz	6 zanahoria	6 zanahoria	6 sal	6 caté	6 zanahoria
6 carne vaca	6 carne vaca	7 arroz	6 arroz	4 café	5 sultana	7 arroz	7 arroz	7 fideo	5 sultana	7 fideo	7 fideo	7 aceite	7 fideo	7 chuflo
7 té	7 arroz	8 fideo	8 café	5 zanahoria	6 sal	8 arroz	8 té	8 fideo	6 sal	8 sal	8 sal	8 sal	8 chuflo	8 carne vaca
8 arroz	8 té	9 té	7 arroz	6 haba	7 fideo	9 té	9 aceite PMA	7 fideo	7 fideo	9 té	9 té	9 tomate	9 fideo	9 grasa
9 fideo	9 aceite PMA	10 sal	8 sal	7 té	8 café	10 sal	10 aceite	8 sal	8 sal	10 tomate	10 tomate	10 tomate	10 aceite	10 café
10 aceite	9 arveja	10 tomate	8 arveja	8 arveja	9 carne vaca	10 tomate	10 café	9 carne vaca	9 carne vaca	10 café	9 café	9 plátano	11 zanahoria	10 café
11 tomate	10 café	11 arveja	9 tomate	9 aceite	10 aceite	11 tomate	10 tomate	9 aceite	10 tomate	11 sultana	10 papa/hualusa	9 sal	9 arroz	11 té
12 café	11 tomate	12 habo	10 chuflo	10 avena	10 té	12 habo	10 tomate	10 avena	10 té	12 tomate	10 plátano	10 huevos	10 carne	12 arroz
13 habo	11 fideo	12 aceite	10 habo	10 sultana	11 plátano	11 fideo	10 habo	10 sultana	11 plátano	11 aceite PMA	10 queso	10 queso	10 queso	12 arroz
14 arveja	12 haba	13 haba	11 té	11 carne vaca	12 papas vaca	12 haba	11 té	11 carne vaca	12 papas vaca	12 harina PMA	11 fideo	11 fideo	12 arroz	12 arroz
14 haba	13 leche PMA	13 café	12 pera	12 arroz		13 leche PMA	12 pera	12 arroz		12 harina PMA	12 harina PMA	12 harina PMA	12 arroz	12 arroz
15 aji vaina	14 carne PMA	14 chuflo	15 aceite PMA			14 carne PMA	14 chuflo			18 pescado PMA	16 harina PMA	12 huevos	12 haba	
15 sultana	15 aceite PMA	15 leche PMA				15 aceite PMA	15 leche PMA			18 avena PMA	17 aceite PMA	17 huevos	12 haba	
16 chuflo	16 chuflo	18 harina PMA				18 harina PMA	17 leche PMA			20 carne PMA	20 carne PMA			
16 huevo	20 avena PMA	21 avena				20 avena PMA	21 avena							

CUADRO No. 2
CANASTAS ALIMENTARIAS ENLISTADAS SEGUN PREFERENCIA DE CONSUMO
DEPARTAMENTO DE COCHABAMBA

URBANO				RURAL			
GRUPO ESPERIMENTAL		GRUPO CONTROL		GRUPO EXPERIMENTAL		GRUPO CONTROL	
1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta	1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta	1a. encuesta	2a. encuesta
1 azúcar	1 azúcar	1 azúcar	1 cebolla	1 azúcar	1 azúcar	1 azúcar	1 azúcar
1 cebolla	1 cebolla	1 papa	1 azúcar	1 papa	2 cebolla	1 cebolla	1 cebolla
2 pan	2 aceite PMA	2 papa	2 cebolla	2 papa	3 papa	2 papa	2 papa
3 papa	2 pan	3 tomate	3 tomate	3 sal	3 tomate	3 sal	3 tomate
4 fideos	3 sal	4 pan	4 tomate	4 pan	3 locoto	4 aceite PMA	4 pan
5 sal	4 papa	5 sal	4 sal	4 arroz	5 oca	5 tomate	4 pan
6 tomate	4 zanahoria	6 zanahoria	5 carne vaca	5 té	6 arroz	6 zanahoria	5 pan
7 zanahoria	5 tomate	6 arroz	6 zanahoria	6 aceite	7 locoto	7 locoto	5 sal
7 carne vaca	6 carne vaca	7 aceite PMA	6 fideos	6 pan	7 pan	7 locoto	6 aceite
8 té	7 arroz	8 haba	7 arroz	7 fideos	8 pan	8 arroz	6 arroz
9 haba	8 leche PMA	9 huevos	8 café	8 pan	9 haba	8 carne vaca	7 aceite
9 aceite	9 té	10 leche PMA	8 té	9 arveja	10 arroz	8 carne vaca	8 haba
10 locoto	9 té	10 leche PMA	9 té	9 arveja	10 arroz	9 carne vaca	9 haba
11 arveja	10 perejil	10 leche PMA	9 locoto	10 carne vaca	11 locoto	10 zanahoria	9 fideos
11 arroz	11 ajo	11 arveja	10 aceite	11 comino	11 té	10 zanahoria	10 café
12 ají	12 ají vaina	12 avena PMA	11 arveja	12 ajo	12 té	10 avena PMA	11 té
			12 avena PMA	12 ajo	12 perejil	11 comino	12 huevos
						10 comino	12 huevos
						11 ajo	11 locoto
						12 leche PMA	12 canela
						11 fideos	
						11 maiz	
						15 pescado PMA	12 avena PMA
						18 harina PMA	13 leche PMA
						16 harina PMA	

CUADRO No. 3
CANASTAS ALIMENTARIAS ENLISTADAS SEGUN PREFERENCIA DE CONSUMO
DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ

URBANO				RURAL			
GRUPO ESPERIMENTAL		GRUPO CONTROL		GRUPO EXPERIMENTAL		GRUPO CONTROL	
1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta	1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta	1a. encuesta	2a. encuesta
1 arroz	1 azúcar	1 azúcar	1 cebolla	1 arroz	1 azúcar	1 arroz	1 azúcar
2 azúcar	1 cebolla	1 cebolla	1 papa	1 papa	2 cebolla	2 cebolla	1 arroz
2 cebolla	2 pan	2 pan	2 cebolla	2 papa	3 arroz	2 azúcar	2 cebolla
3 carne vaca	2 pan	2 tomate	3 carne vaca	3 cebolla	4 sal	3 sal	3 papa
3 pan	3 arroz	3 carne vaca	4 pan	3 arroz	4 tomate	4 carne vaca	4 tomate
4 sal	4 carne vaca	4 sal	5 sal	4 plátano	5 carne vaca	6 papa	4 aceite
4 fideos	5 sal	5 papa	6 zanahoria	5 carne vaca	5 sal	7 aceite	5 papa
5 carne vaca	6 aceite PMA	5 fideos	7 tomate	6 zanahoria	6 fideo	6 fideos	6 sal
6 té	7 té	6 arroz	8 arroz	7 té	7 zanahoria	7 yuca	7 comino
7 tomate	7 papa	7 zanahoria	9 fideo	8 tomate	8 cacao	7 plát.postre	8 fideos
8 yuca	8 pimientón	8 té	10 huevo	9 mandarina	9 queso	8 plátano	8 ajo
9 zanahoria	9 leche PMA	9 arveja	11 café	10 huevo	10 té	9 naranja	9 zanahoria
10 plátanos	10 avena PMA	10 aceite	12 té	12 arveja	11 harina	10 pan	10 pimientón
11 huevos	11 harina	11 ají no mato	12 queso	12 comino	11 té	11 zanahoria	10 yuca
12 avena	12 harina PMA	12 aceite PMA		12 ajo	12 comino	11 zanahoria	11 zanahoria
12 café					13 aceite PMA	12 café	11 plát.postre
						11 plátano	11 huevos
						12 queso	12 harina
						16 avena PMA	
						17 leche PMA	
						18 harina	

En las ciudades indicadas y tanto a nivel urbano como rural, antes de las donaciones alimentarias sólo estaba incorporado el aceite en la canasta familiar. Esto es, que el aceite es el único de los alimentos distribuidos por el PMA que es congruente con los hábitos alimentarios de la población. Como puede verse en los Cuadros, después del segundo período de donación se mantiene la preferencia por el aceite, pero ya aparece la leche y, en muy baja relación, los otros productos del PMA.

Luego de la tercera evaluación, que fue realizada después de dos meses de otorgados los alimentos, vuelve a bajar la frecuencia de su consumo, lo que nos confirma que fueron consumidos en un período menor al esperado.

La comparación de las distintas canastas revela una diferencia significativa entre las de La Paz y Santa Cruz; estas diferencias, que obedecen a factores culturales traducidos en hábitos alimenticios, no se reflejan en la composición diferente del paquete alimenticio donado por regiones. (Cuadros 1 y 3). Existen, obviamente, hábitos alimentarios diferentes en cada ciudad; sin embargo, las raciones donadas son las mismas. Encontramos que en Santa Cruz, el aceite prácticamente no está presente y la harina sí lo está, pero solamente en forma de pán.

Del análisis comparativo de canastas alimenticias por región y la inserción diferenciada de los alimentos donados en ellas, se puede extraer las siguientes conclusiones:

1.-Existen productos que mantienen una elevada frecuencia de consumo antes y después de las donaciones, tanto en los grupos control como en los grupos experimentales. Este es el caso del aceite, sobre todo en la ciudad de La Paz y Cochabamba donde podemos considerar que su donación fue congruente con los hábitos y preferencias alimentarias de las familias.

2.-Existen productos que no están presentes en las canastas de los *grupos control*, pero sí están en los *grupos experimentales* después de la donación; es el caso de la leche y la avena. Estos pueden considerarse como productos deseados, pero inaccesibles sin la donación.

3.-Existen productos que no aparecen en la canasta de los *grupos control* y que aparecen en muy bajas proporciones y sólo después de la donación en los *grupos experimentales*. Estos productos, no preferenciales, desplazan otros productos de origen nacional; ese es el caso de las carnes y los pescados enlatados.

A pesar de esta generalización, es recalable que no existe homogeneidad en la composición de la canasta alimentaria entre La Paz y Santa Cruz; más aún si se evalúa esa composición entre los sectores urbano y rural. Los alimentos donados se insertan en forma distinta en las diferentes canastas; hay grados distintos de preferencia.

Otro indicador de evaluación lo constituyen las fuentes de adquisición de alimentos. Entre las más frecuentes, fueron registradas cinco fuentes por las cuales las familias se proveen de alimentos: las compras, la producción agrícola, el intercambio, el regalo de parientes y las donaciones.

En los *grupos experimentales* se observó mayor diversidad de fuentes de adquisición de alimentos que en los *grupos control*. Se encontró mayor frecuencia de intercambio por tener, justamente, mayor disponibilidad de alimentos. Se registraron intercambios de un producto donado (leche, avena) por otros, de mayor frecuencia de consumo.

Del análisis del indicador de fuentes de adquisición alimentaria se concluye, también, que cuando la familia recibe la donación,

sustituye la adquisición de alimentos a través de las compras, lo que se deriva en un ahorro de dinero en la economía familiar.

Las donaciones alimentarias generan, a lo largo del tiempo, un equilibrio del consumo de la producción agrícola familiar; a las familias agrícolas les permite un uso más racional y más programado de su producción agrícola para el consumo.

Los efectos sobre niveles nutricionales:

Si comparamos este indicador entre los *grupos experimentales* y de *control*, notamos que no existen diferencias significativas (ver Cuadro No. 4). En la primera evaluación, hecha antes de que las familias recibieran los alimentos, los grupos receptores no tenían niveles nutricionales (consumo calórico y protéico), más bajos que los grupos no receptores.

Durante mucho tiempo se consideró en Bolivia que las familias tenían una deficiencia de proteínas antes que de calorías. Sin embargo, el cuadro demuestra que existen más deficiencias calóricas que protéicas. No obstante, la composición de nutrientes de los alimentos donados tiene mayor carga protéica que calórica.

En el período en que fué realizada la evaluación se registró una fuerte crisis económica, traducida en un decremento significativo de los ingresos familiares y, en consecuencia, de los niveles de consumo alimentario. Esto se nota en la tendencia decreciente, a lo largo de los tres períodos de evaluación, de los porcentajes de adecuación de los niveles de consumo de calorías y proteínas a las dietas recomendadas por el Ministerio de Salud. En el departamento de La Paz, de un 75% de adecuación a la dieta recomendada, se baja a un 73% y de un 86% se baja a un 52%, respectivamente.

Sin embargo, las donaciones alimentarias permitieron paliar, de alguna manera, esta tendencia decreciente; gracias a ellas no fue tan drástico el decremento del consumo de proteínas en las familias receptoras (ver Cuadro 4).

Los efectos sobre ingresos y gastos:

En análisis comparativo entre las familias que se dedican a la producción agrícola y las que no lo hacen, sobre todo las urbanas, pudo observarse que en las primeras, los alimentos donados permiten un uso más racional del consumo de la producción para el autoconsumo; permiten el almacenamiento de la producción agrícola a fin de poder utilizarla una vez terminadas las raciones donadas. También permite un incremento en las ventas de su producción porque, gracias a las donaciones, las familias tienen alimentos a su disposición y no necesitan consumir su producción alimentaria.

Los alimentos donados generan, aunque en muy baja escala, un incremento en los ingresos de las familias por la venta de los mismos; así, por ejemplo, fue significativamente frecuente la declaración de que la leche era vendida.

En las familias urbanas, los alimentos donados significaban un ahorro en el presupuesto destinado a la alimentación. Este ahorro se invertía en otros rubros como la educación y la adquisición de bienes durables.

En el análisis del impacto de las donaciones sobre la estructura del gasto familiar pudo registrarse un decremento en los gastos para la alimentación, en un período inmediato a la recepción de las donaciones (ver Gráfico 1)

En las familias de menores recursos, el porcentaje del presupuesto familiar destinado a la alimentación es siempre muy

CUADRO No. 4

INGESTA CALORICA SEGUN PROCEDENCIA
DE LOS PRODUCTOS CONSUMIDOS
(EN PORCENTAJE)

PROCEDENCIA	DEPTO: LA PAZ			SECTOR URBANO		
	GRUPO ESPERIMENTAL			GRUPO CONTROL		
	1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta	1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta
1. COMPRADO	97.08	80.11	93.05	96.83	86.88	90.23
2. DONADO PMA	--	15.87	2.82	--	--	--
3. PRODUCCION FAM.	1.34	3.16	1.98	2.17	--	9.03
4. INTERCAMBIADO	0.45	0.05	0.42	--	--	--
5. REGALADO	--	0.70	0.19	--	8.29	0.38
6. DONADO NO PMA	1.13	0.06	0.64	1.00	4.84	0.14
7. OTRA	--	0.03	--	--	--	0.23

PROCEDENCIA	DEPTO: LA PAZ			SECTOR RURAL		
	GRUPO ESPERIMENTAL			GRUPO CONTROL		
	1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta	1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta
1. COMPRADO	70.18	32.47	56.36	85.22	80.51	59.07
2. DONADO PMA	--	35.02	5.06	--	--	--
3. PRODUCCION FAM.	29.14	32.30	36.99	14.78	19.17	35.97
4. INTERCAMBIADO	--	--	0.76	--	0.33	0.22
5. REGALADO	0.10	0.21	0.82	--	--	4.74
6. DONADO NO PMA	0.59	--	--	--	--	--
7. OTRA	--	--	--	--	--	--

CUADRO No. 4 (cont.)

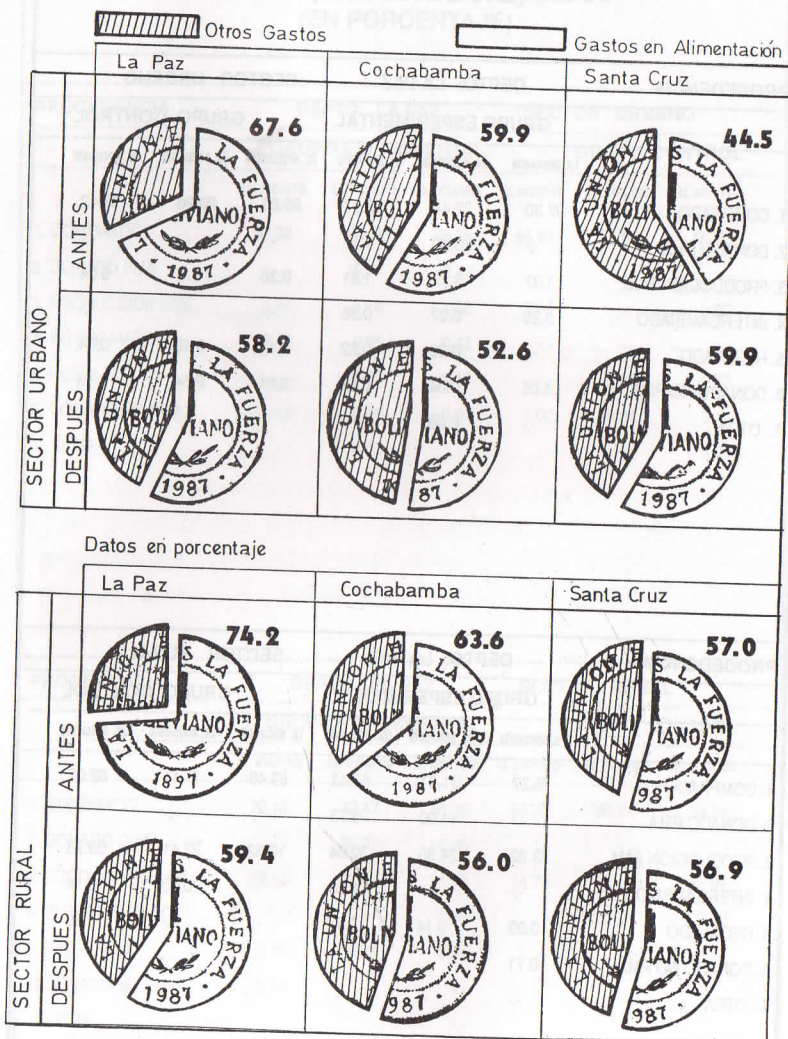
INGESTA PROTEICA SEGUN PROCEDENCIA
DE LOS PRODUCTOS CONSUMIDOS
(EN PORCENTAJE)

PROCEDENCIA	DEPTO: LA PAZ			SECTOR URBANO		
	GRUPO ESPERIMENTAL			GRUPO CONTROL		
	1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta	1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta
1. COMPRADO	97.30	72.44	92.37	95.98	90.96	93.42
2. DONADO PMA	--	23.39	4.52	--	--	--
3. PRODUCCION FAM.	1.37	3.72	1.91	3.38	--	6.04
4. INTERCAMBIADO	0.28	0.07	0.26	--	--	--
5. REGALADO	--	0.26	0.32	--	0.40	0.34
6. DONADO NO PMA	1.05	0.04	0.63	0.64	8.64	0.19
7. OTRA	--	0.08	--	--	--	--

PROCEDENCIA	DEPTO: LA PAZ			SECTOR RURAL		
	GRUPO ESPERIMENTAL			GRUPO CONTROL		
	1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta	1a. encuesta	2a. encuesta	3a. encuesta
1. COMPRADO	75.27	31.01	62.43	89.48	77.11	62.02
2. DONADO PMA	--	44.00	3.73	--	--	--
3. PRODUCCION FAM.	23.92	24.85	32.64	10.52	22.41	33.23
4. INTERCAMBIADO	--	--	0.63	--	0.49	0.16
5. REGALADO	0.09	0.14	0.57	--	--	4.59
6. DONADO NO PMA	0.71	--	--	--	--	--
7. OTRA	--	--	--	--	--	--

GRAFICO 1

EVOLUCION DE LOS GASTOS ANTES Y DESPUES DE LAS DONACIONES DE ALIMENTOS



elevado. A partir de las donaciones, a las familias del grupo experimental les fue posible disminuir este porcentaje. Sin embargo, éste es un efecto de corta duración y que no cumple ni siquiera con los períodos programados de donación alimentaria (tres meses) establecidos por el PMA.

Finalmente, el impacto de las donaciones alimentarias, positivo o no, puede evidenciarse no sólo sobre los ingresos o los niveles nutricionales de las familias destinatarias. Si las donaciones se canalizan a través de los clubes de madres, como es el caso del Programa Mundial de Alimentos, los efectos sobre las características y perspectivas de las organizaciones de base son predecibles y es necesario su estudio.

El Lic. Prudencio...

La Lic. Prudencio...

... que ahora son...

... hace más o menos...

seguramente aportará mucho para encuadrar el debate final, puesto que se refiere al rol del Estado, mencionado repetidas veces. Se trata de un Anteproyecto de Ley sobre las donaciones de alimentos, formulado en mayo de 1990, que pretende delinear algunos patrones jurídicos y normativos para su regulación y manejo.

Anteproyecto de Ley de Alimentos Donados

Expositor

Lic. Julio Prudencio Böhr

seguramente a través de un debate más amplio y transparente que el que se ha tenido hasta ahora en el seno de la Comisión Agropecuaria de la Cámara de Diputados, presidida por el H. Hormando Vaca Diez y compuesta por el Lic. Guillermo Justiniano, ex-Ministro de Agricultura, entre otras personalidades del ámbito nacional.

Anteproyecto de Ley de Alimentos Donados

Expositor
Lic. Julio Paredes Bért

Algunos principios fundamentales que deben regir el Anteproyecto de Ley sobre Principios de Alimentos Donados

Voy a exponer un Anteproyecto de Ley que se elaboró el año pasado en la Comisión Agropecuaria de la Cámara de Diputados, presidida por el H. Hormando Vaca Diez y compuesta por el Lic. Guillermo Justiniano, ex-Ministro de Agricultura, entre otras personalidades del ámbito nacional.

El propósito es brindar a los presentes la mayor cantidad de información a fin de que formen su propio criterio (positivo o negativo) sobre el trabajo que se ha estado haciendo en el ámbito de las donaciones, no con el propósito de hacer resaltar las posiciones encontradas o los aspectos divergentes, sino para que entre todos podamos modificar y mejorar lo hecho hasta el momento, siempre con la perspectiva de avanzar en una mejor utilización de los alimentos donados en el desarrollo nacional.

Este Anteproyecto de Ley fue presentado al Congreso en forma resumida y aprobado en la Cámara de Diputados, pero actualmente se encuentra bloqueado en la Cámara de Senadores por motivos que desconozco.¹²

Lo que voy a exponer ahora es el Anteproyecto de Ley en su versión original antes de que ésta fuera resumida y presentada al Congreso.

1. Los Principios

En la Comisión de Diputados se partió de la idea de que hay

¹² Dicho Anteproyecto de Ley continúa bloqueado en la Cámara de Senadores porque el Embajador de los EE.UU. en Bolivia envió una carta cuestionándolo por causa de los impuestos con los que se gravaría a las donaciones. Se arguye que eso afectaría a las donaciones de la PL-480 y los programas sociales que apoya: educativos, sanitarios y de vivienda. Cfr. "Presencia" 21-II-1991. (N. del A.)

algunos principios fundamentales que deben regir el Anteproyecto de Ley. Estos principios son:

- la alimentación es un derecho humano básico y todos los bolivianos tienen derecho a ella.
- la alimentación debe ser garantizada por el Estado según consta en la Constitución Política del Estado.
- el hambre y la desnutrición no son sólo problemas técnicos, sino que atañen a factores sociales, económicos y, sobre todo, políticos.

Antes de proseguir con el detalle del Anteproyecto, hay que resaltar que Bolivia posee los recursos naturales necesarios para que toda la población se autoabastezca y no sufra desnutrición.

Por otro lado, es necesario comprender que el problema del hambre y la desnutrición o la inseguridad alimentaria en el país no corresponde solamente a las donaciones de alimentos. Es por eso que las donaciones de alimentos deben formar parte de una estrategia global de seguridad alimentaria nacional que se debe elaborar e implementar. Es necesario resaltar también, que las donaciones de alimentos deben estar en función de estrategias de desarrollo regionales y sectoriales y ser instrumento de esos objetivos.

2. Los Objetivos

Los objetivos básicos del Anteproyecto eran tres:

- a) Los alimentos donados deben servir para eliminar el hambre y la desnutrición en este país.
- b) Los alimentos donados deben servir para producir más alimentos nacionales y así procurar mayor independencia alimentaria.

- c) Los alimentos donados deben ser un recurso para mejorar la seguridad alimentaria e impulsar el desarrollo de los recursos potenciales productivos nacionales.

3. Los Principales Componentes

El Anteproyecto contempla cuatro aspectos principales: los alimentos donados, el papel de las instituciones donantes, los programas de distribución y, por último, la ejecución o implementación del Anteproyecto.

3.1. Los Alimentos Donados

En los alimentos donados se consideran tres aspectos: los productos donados, la monetización y los aranceles e impuestos. En lo que se refiere a los productos donados, estos deberían ser transitorios y no permanentes.

Así mismo es necesario resaltar que deben tener un carácter complementario a la producción nacional y también a la dieta de la población, como un apoyo nutricional.

En cuanto a la producción nacional, se debería recibir productos básicos que no puede producir el país en las cantidades que hace falta.

Antes de recibir las donaciones, se debería establecer los límites máximos, en tiempo y en volumen, así como implementar un plan de producción interno con productos sustitutos en base a un conocimiento exacto de producción interna y, paralelamente, implementar programas de fomento productivo y de apoyo a la producción nacional.

Los productos donados con carácter complementario a la dieta o apoyo nutricional, deberían ser sólo para poblaciones vulnerables: es decir niños, mujeres embarazadas y lactantes y

ancianos. Estos productos no deberían ingresar al mercado nacional; deberían servir de apoyo a estrategias de organismos gubernamentales como Saneamiento Básico, Atención Primaria en Salud, Programas de Alfabetización del Ministerio de Educación y deberían ser sólo productos de consumo habitual.

En lo que respecta a la monetización de los alimentos, si el consumo nacional proviene de productos importados, caso del trigo, leche y harina, dichos alimentos donados deberían ser vendidos a un precio de mercado.

Los recursos así obtenidos deberían destinarse a fortalecer el aparato productivo a través de compras de alimentos nacionales para su correspondiente distribución, para la producción de semilla básica, asistencia técnica a campesinos productores, la habilitación de nuevas áreas productivas, la creación de un fondo rotativo de apoyo a la producción nacional, la creación de un fondo crediticio para los pequeños productores campesinos, mejoramiento de sistemas de comercialización y mercadeo, la creación de industrias rurales de herramientas y equipos, y para la investigación tecnológica.

En cuanto a aranceles e impuestos, habría que diferenciar a los alimentos que se monetizarían, por los cuales el Estado debería pagar los impuestos a través del Tesoro General de la Nación. Los alimentos que no se monetizan, deberían estar sujetos a los aranceles e impuestos vigentes para evitar, de esa manera, la competencia a la producción nacional.

Los fondos que se recauden a través de la monetización deberían estar destinados a fortalecer el aparato productivo agropecuario. Otro aspecto a resaltar es el referente a los alimentos donados a poblaciones vulnerables o a programas de emergencia, los cuales deberían estar exentos de impuestos y aranceles.

3.2. Las Instituciones donantes

En lo que respecta a las instituciones donantes, éstas deben incorporar en los alimentos donados productos de procedencia nacional en porcentajes que representen, al inicio, el 10% del volumen total donado, incrementándose este volumen cada año, paulatinamente, en la misma proporción.

Todo programa sobre asistencia alimentaria debería comprender también asistencia de otros programas de cooperación; es decir, alimentos donados más cooperación técnica o más créditos, o equipo y materiales, o alimentos y capacitación, etc.

Las diferentes instituciones que sólo distribuyen alimentos donados sin otros programas de cooperación deberían incorporar a las raciones alimentarias, productos como herramientas, semillas, bombas de agua, fertilizantes, así como capacitación en producción, etc. para que, de esa forma, se emprendan proyectos productivos para la generación de ingresos que beneficien a las familias receptoras.

Para evitar la proliferación de pequeñas obras diseminadas geográficamente, de escaso impacto y que dispersan esfuerzos contraponiendo zonas de trabajo, las zonas de acción institucional y los programas de desarrollo deberían ser delimitados, planificados y coordinados por un Consejo Nacional de Coordinación de Alimentos Donados, a crearse.

3.3. Los Programas de Distribución

Otro aspecto que contempla el Anteproyecto de Ley, es el referente a los programas de distribución de los alimentos donados. Aquí se hace referencia a dos aspectos: al tipo de programas y a su eficiencia y control.

En cuanto al tipo de programas, deberían existir solamente tres: para desastres naturales, para poblaciones vulnerables y alimentos por trabajo. En lo que respecta al *programa de desastres naturales*, estos deberían tener una vigencia limitada; sólo mientras se recupera la normalidad del sistema productivo afectado por la sequía o la inundación o por el desastre que haya ocurrido.

En lo que se refiere al *programa de apoyo a las poblaciones vulnerables*, debería ser sólo para mujeres embarazadas y lactantes, niños escolares y preescolares y ancianos.

Este programa debería ejecutarse sólo en función de las acciones materno infantil, lactantes, desayuno escolar, etc., acciones que implementan los Ministerios de Salud, Educación y otros. Así mismo, esas acciones deberían estar acompañadas por programas de educación nutricional y de educación del consumo de productos tradicionales.

Por último, se debería exigir a los beneficiarios, como requisito para acceder a esos alimentos, la prestación de un determinado servicio como contraparte de las donaciones que se les otorgue; por ejemplo, que sea obligatoria la asistencia a cursos de alfabetización o a la escuela o al control del embarazo que actualmente se hace en el Ministerio de Salud.

Los *programas de alimentos por trabajo* no deberían realizarse en forma aislada, sino formar parte de programas de desarrollo integral a nivel cantonal, regional, etc. Estos programas deberían alentar actividades de organizaciones productivas; deberían apoyar actividades agropecuarias: la diversificación de cultivos, riegos, etc. (algunas de estas sugerencias ya están siendo implementadas por diversas instituciones). Deberían implementarse los cultivos tradicionales como el **tarwi**, **quiwicha**, **quinua**, etc. que tienen un elevado poder nutritivo y son posibles

sustitutos de los productos que se importan y que se reciben en donación de alimentos.

Para estos tres programas: *desastres naturales*, *poblaciones vulnerables* y *alimentos por trabajo*, deberían distribuirse raciones alimentarias de acuerdo a la situación socioeconómica de los beneficiarios y según el número de miembros del hogar.

En lo que respecta a la eficiencia y control de los programas, se debería lograr eficiencia en función de los criterios económicos, administrativos, nutricionales y sociales. Deberían estar sujetos a cumplimiento de metas y estrategias según grupos de productos y según proyectos.

Por último, deberían ser evaluados periódicamente por el Consejo Nacional de Coordinación de Alimentos Donados y tener una última evaluación al finalizar el programa. Esta última evaluación debería ser indispensable para autorizar un nuevo funcionamiento de dicho programa.

3.4. La Ejecución

Para la correcta implementación del proyecto, se debería crear el Consejo Nacional de Coordinación de los Alimentos Donados (CONCAD), el cual debería estar presidido por el Ministro de Agricultura y conformado por el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

En este Consejo también deberían participar instituciones como las Corporaciones de Desarrollo, las instituciones privadas, las instituciones de promoción y desarrollo social e, inclusive, las agencias de cooperación internacional.

Las funciones de este Consejo Nacional serían: establecer las líneas centrales de conducción en la utilización de los alimentos donados.

El Consejo coordinaría acciones con diversas agencias e instituciones a nivel regional, nacional, sectorial, etc. apoyando en la planificación, evaluación, monitoreo, seguimiento y medición del impacto de los diversos programas y no ejecutaría directamente proyectos de acción.

También debería aprobar, anual o semestralmente, las cantidades y los tipos de productos donados solicitados y debería ser la única instancia para solicitar donaciones de alimentos.

Debería aprobar los montos y productos que se monetizarían y los programas de asistencia alimentaria; aprobar los reglamentos para los receptores y para los donantes supervisando, planificando, etc.

Debería definir la prioridad de los proyectos a ejecutar según las regiones, tipo de proyectos, montos, etc, en coordinación con los programas de desarrollo integral.

Debería elaborar reglas mínimas que gobiernen el proceso de gestión y reparto de los alimentos donados.

Además, debería disponer la elaboración de programas de capacitación y educación nutricional y de consumo, velando porque los hábitos de consumo nacional se orienten o respondan a la estructura productiva nacional. Estos programas de capacitación y educación deberían divulgarse por todos los medios de comunicación social.

También debería establecer mecanismos de control y seguimiento de los alimentos donados para evitar que estos ingresen al mercado nacional, puesto que no pagan impuestos.

Por último, debería establecer mecanismos de clasificación y control de los beneficiarios y de las áreas de distribución según grados de desnutrición y/o carencias de recursos.

PREGUNTAS Y COMENTARIOS

Gonzalo García

Tengo en mis manos el Anteproyecto de Ley y veo que los antecedentes utilizados son los que elaboró el Sr. Prudencio hasta el año 1988. Por lo tanto, estamos basándonos en una Ley con antecedentes no vigentes.

En segundo lugar, me llama la atención que en esta Ley los gobiernos municipales, que están incluidos en la Constitución Política del Estado, no figuren en ninguna parte; figuran las Corporaciones de Desarrollo que si bien no son instituciones creadas por la Constitución, son gubernamentales.

En tercer lugar, estamos hablando de descentralización y lo que estamos haciendo es centralizar. Estamos planteando hacer una Ley de descentralización donde los problemas no tengan que resolverse necesariamente en la sede del gobierno y donde las instituciones y gobiernos municipales y provinciales puedan acceder a donaciones a través de instituciones como USAID, Banco Mundial, etc. sin tener que pagar el recargo que establece el gobierno ni tener que esperar dos años, venir a La Paz permanentemente y hacer gastos del erario municipal.

Si hablamos de hacer una Ley que favorezca a la gente de escasos recursos, tenemos que hablar de descentralización en primer lugar. Creo que los mecanismos que están planteados en

esta Ley son totalmente contradictorios porque dicen que el dinero de todos los alimentos que se vendan se deben invertir en compra de alimentos locales y más allá habla de compra de bombas de agua.

Debemos analizar más profundamente este Anteproyecto y ver que favorezca a las mayorías nacionales y no solamente al gobierno central.

Herman de Beer

Encuentro una contradicción donde el Anteproyecto dice, por una parte, que los alimentos donados no deben ingresar al mercado nacional y, por otra, autoriza la monetización por la cual los alimentos donados son vendidos y, por este mismo acto, entran al mercado nacional. Y con un agravante; el de que, por una mayor oferta, hacen bajar los precios.

Julio Prudencio

Lo que se debe monetizar son los productos de los cuales tenemos deficiencias y que actualmente ya se monetizan; el trigo, la harina de trigo o, en un futuro, la leche. Pero los productos que no deberían monetizarse porque deberían estar destinados a poblaciones vulnerables son de otra gama, otra variedad de productos.

Salvatore Pinzino

Nuestro gobierno está de acuerdo en que las donaciones sean reguladas por el Supremo Gobierno de Bolivia. Hemos tenido un problema al no tener un interlocutor válido para los programas,

especialmente los del Título II. En el caso del Título III, el gobierno está totalmente involucrado porque existe la Comisión Conjunta donde están representados todos los Ministerios. El problema es que la Ley de los Estados Unidos no permite pagar impuestos sobre donaciones; una donación no tiene que pagar los impuestos aduaneros por la internación.

La segunda observación que tenemos a la Ley es que, según entiendo, todos los recursos de monetización, ya sean del Título II o del Título III, tienen que apoyar la producción agrícola. Estamos de acuerdo en que ese es un ramo muy importante, pero en la Ley del Título III de EE.UU. es mucho más amplio el uso de estos fondos y perjudicaría a Bolivia el que solamente se use en la producción agrícola, porque estamos apoyando programas de salud muy importantes para el país.

Solamente en inmunizaciones hay más de un millón y medio de dólares para las campañas de salud. También estamos apoyando al Ministerio de Salud con un programa de supervivencia infantil con asistencia de más de 15 millones de dólares y hay partes que se complementan con moneda local que son muy importantes para el programa.

Estamos trabajando con las Alcaldías en un programa de desarrollo municipal. Como Uds saben, el desempleo en este país es espantoso y, a través de las Municipalidades, estamos dando empleo temporal -que es sólo un paliativo- a más de 13.000 personas/mes.

Estos programas han permitido a las Municipalidades llegar a la gente de los barrios más pobres con sistemas de agua potable, alcantarillado, pavimentación de calles; si hablamos solamente de Santa Cruz, con drenaje de más de 100 kilómetros. Se ha invitado a los diputados a ver este programa para que sean

testigos del gran impacto en el mejoramiento de la vida de los marginales urbanos.

La Ley debería ser más debatida para aclarar estos puntos y no ser tan limitante, porque sería muy perjudicial al país. Esa es la opinión oficial de la Embajada de los EE.UU.

Norbert Braakhuis

Acerca de los impuestos, la posición de EE.UU. es también la posición de Holanda y de casi todos los donantes. Pero hay un problema en todo esto. Si nosotros estamos donando, por ejemplo, maquinaria agrícola que se vende en el país y Bolivia, en el momento del ingreso de las donaciones, nos pide que paguemos el impuesto, nosotros lo rechazamos. Pero si el gobierno quiere, a través de su Ministro de Finanzas, imponer el pago del IVA, por ejemplo, a los utilizadores finales, discutirlo sería sobrepasar los límites entre política nacional y cooperación internacional. Esa es la primera aclaración.

La segunda tiene que ver con la descentralización. Es muy importante todo lo que está pasando en este país en el campo de la descentralización, pero no estamos tratando -como organismos bilaterales, internacionales, multilaterales- con un país confederado. Estamos tratando con un país unificado y mientras la política nacional no se haya definido, mientras no se haya realizado la descentralización, los donantes no deben tratar con cada Alcaldía o con cada Departamento por una donación de alimentos o cualquier tipo de cooperación. Creo que en ese caso estamos saliendo, también, de los límites de la cooperación. Eso es algo que compete a la autonomía del país y no a las relaciones entre nosotros y Bolivia. Además, un país, confederado o no, no puede tener diversas políticas de crédito.

José Barrientos

Si hace tres años yo hubiese sabido que estaba invitado a una reunión donde se iba a hacer un análisis de la seguridad alimentaria y la donación de alimentos y que eso iba a dar como fruto la elaboración de una ley, creo que hubiese preferido no participar, porque indirectamente estaba siendo utilizado.

En nuestro país estamos cansados de la política y los políticos que quieren tomar decisiones muy valientes en momentos que no son adecuados en el país más pobre, después de Haití, en América Latina. Los miembros de la Comisión que ha hecho aprobar ese Anteproyecto de Ley en la Cámara de Diputados deberían estar presentes en esta reunión, para escuchar todas las observaciones, porque nosotros no venimos a hablar a título personal y creemos que representamos a más de un 20% de la población del país, que son los beneficiarios de los programas, y no llegamos en forma paternalista, sino con amplia participación.

A veces cometemos muchos errores porque estamos sentados en nuestros escritorios, porque conocemos muy poco la realidad y la pobreza de nuestro país y no nos damos cuenta de que una buena parte de los campesinos, mineros y gente desempleada no produce ni para comer, que no tiene dinero para comprar alimentos y que si no fuese cierta asistencia que se les da, la pasarían muy mal.

Para que no pierdan la dignidad, se hace que los alimentos que reciben sirvan para que produzcan algo. A los que se dedican a la agricultura les hemos dado herramientas dos o tres veces, con la ayuda de la Comunidad Europea a través de CARITAS INTERNACIONAL. Los hemos ayudado con semillas, pero desgraciadamente con la sequía, que es constante, pierden la semilla y hay que volver a dársela.

Cuando el gobierno creó OFINAAL, se estableció que debía ser una institución que regule, que coordine a todas las instituciones y no se convierta en una distribuidora, porque ahí se originó el problema.

Nos dan a conocer una Ley que, en si, ya ha sido aprobada, inclusive un decreto que también ya ha sido aprobado. Se debería actuar con más calma porque hemos escuchado en forma oficial la opinión de los países donantes.

Si el gobierno quiere imponer impuestos, ningún país va a hacer donaciones y la ausencia de esa donación alimentaria va a perjudicar a miles de personas que en este momento están pasando necesidades.

Estoy consciente, y por eso también hemos entrado en un proceso de cambio en CARITAS, de que se tienen que regular muchas cosas. Pero hay que hacerlo con mucha calma y con la participación de instituciones que representan a los que reciben esas donaciones. No decidamos en nombre de ellos, tiene que ser un evento con mucha mayor participación si realmente queremos engrandecer a nuestro país.

Mientras el gobierno se quiere deshacer de su responsabilidad en las Corporaciones, se quiere deshacer de sus empresas, de todo, nosotros queremos darle mayor responsabilidad al Estado.

Estoy de acuerdo con la coordinación, de acuerdo en que el gobierno tiene que tener responsabilidad en la política, en la toma de decisiones, pero también tiene que respetar a instituciones como las iglesias, como las ONGs, que yo creo que nos están dando un verdadero apoyo. ¿Qué pasaría si las iglesias, principalmente la Iglesia Católica, retirara toda su responsabilidad, no de una, sino de las casi 100 obras de salud que tiene a su cargo? ¿Podría el gobierno hacerse cargo de esa responsabilidad?

Las acciones que realizan las ONGs son, en este momento de crisis, una ayuda, un apoyo en la situación por la que está atravesando nuestro país.

Mario Aparicio

H.A.M. de El Alto

Veó con mucha preocupación que en la lista de invitados no están las Municipalidades que son, tanto a nivel urbano como suburbano y rural, las que mayor cooperación reciben en alimentos por trabajo.

He escuchado con mucha atención al Lic. Prudencio que, en su primera intervención, nos decía que cuando estaban ciertos gobiernos habían menos alimentos y cuando estaban otros gobiernos habían más alimentos. Esto lo hacía refiriéndose a algunos países democráticos, pero no había ningún cuadrito de los países comunistas para ver cuáles eran las proporciones de ayuda en una y otra fecha. Creo que eso es política.

Quiero preguntarle al Lic. Prudencio si tratando este Anteproyecto de Ley sobre donaciones alimentarias y analizando el correspondiente Decreto Supremo, tiene este seminario la facultad de hacer recomendaciones y sugerencias al Gobierno Central. Porque, eso es lo que dice el temario, ¿no?

En el anteproyecto, como estamos usando datos de 1988, no estamos respetando los convenios internacionales en ninguno de los puntos, lo que es una invitación directa para que muchos de los organismos internacionales se retiren de Bolivia y, naturalmente, los marginados sean los damnificados. Un ejemplo sobre esto; si usamos datos de hace cuatro años, El Alto tenía entonces solamente 70.000 habitantes y ahora pasa de los 400.000.

Si la monetización tiene que ir dirigida en un porcentaje tan alto a la agricultura ¿Qué vamos a sembrar en el Alto? La ayuda que en este momento recibimos en nuestra ciudad, de más de 2.500 toneladas de alimentos, es ínfima en relación al crecimiento vegetativo que tenemos del 10% anual.

¿Será que este Anteproyecto de Ley, con tantas contradicciones, debería haber sido consultado a nivel de las regiones, de los Comites Cívicos, de las Alcaldías? Por último, ¿no será que esta Ley, y también el Decreto Supremo, no son más que una invitación para que muchas misiones reflexionen sobre dar cumplimiento a convenios y tenga uno que lamentar su retiro?

Mario Arrieta

Una aclaración al último participante. Si lee la convocatoria a este seminario, al cual no ha sido invitado, como algunos otros asistentes -a los cuales, sin embargo, se les ha franqueado el acceso- verá que no se convoca, para nada, a una consulta de tipo popular o algo así. Se trata de una reunión en la cual se supone que se debería buscar consenso entre instituciones de donantes que están de acuerdo en que es necesario ayudar y entre representantes de instituciones que están de acuerdo en que es necesario regular esa ayuda.

El enconamiento, o a veces el sesgo, que adoptan algunas intervenciones explican por qué, desde hace varios años, no podemos ponernos de acuerdo. Esta no es la primera reunión; a muchos de Uds. los he visto el año 1988, en el Simposio Pentaministerial, donde ya esgrimieron estos mismos argumentos. Sin embargo, sus planes de monetización fueron un resultado de aquella reunión realizada el 8 de diciembre, puesto que el PM se organiza a fines de ese mismo mes.

Las discusiones sirven para algo cuando se las encara con una actitud constructiva. Se nos ha explicado un Anteproyecto de Ley que dista mucho de haber sido aprobado y que, en todo caso, no lo será ni en esta ni a causa de esta reunión. Nos falta la exposición de un representante del Gobierno Central respecto a sus lineamientos de política. Con esa aclaración ofrezco la palabra a las últimas personas personas que la han solicitado.

Luis Fernando Moreno

Cuando se hacen leyes para el país, cuando la propia gente boliviana hace leyes que no afectan las relaciones internacionales, es el Congreso, son los representantes nacionales los que deciden qué sentido se debe dar esa ley. Sin embargo, este Anteproyecto afecta a entes internacionales y a los cuales no se les ha consultado, no se les ha pedido su opinión sobre aspectos en los cuales no se trata de imponer las decisiones de los donantes, pero en los que podrían haber contribuido positivamente para una buena organización de la ley. Esta es la razón por la que escuchamos muchas expresiones adversas, cosa que no hubiera sucedido si, con anticipación, hubiéramos tenido la oportunidad de examinar cuidadosamente este Anteproyecto y dar nuestra opinión y sugerencias.

Oswaldo Vega

Lo que provoca este tipo de intervenciones es el hecho de que, pese a haberse manifestado todas estas preocupaciones, el proyecto sigue adelante.

Desgraciadamente parecería que hay muy poca imaginación para fijarse en cuál es el problema verdadero. Por ejemplo, el programa de donaciones representa, apenas, el 10% del Título II

-me refiero a todo el programa de cooperación de la misión de AID- y según las palabras del representante del Banco Mundial, hace un mes, el total de la cooperación a Bolivia es de 700 millones de dólares; entonces, parecería que se quiere eliminar un programa que significa, apenas, un 2% del total de la ayuda internacional.

Nuestra preocupación se basa en experiencias, que ya han sido mencionadas, como por ejemplo el que el gobierno hubiese creado una Oficina Nacional y ahora se trate de repetir la experiencia sin haber hecho un ajuste, una mejora en un experimento que aparentemente es fallido.

Si se ha despertado el **boom** de la producción de trigo en Santa Cruz no ha sido gracias a la intervención del gobierno, porque desde 1987, en sucesivas reuniones entre productores harineros y funcionarios del gobierno, se ha buscado precisamente mecanismos de coordinación; pero ha sido gracias a que los productores y los harineros se reunieron que hay éxito en el programa del trigo.

Lo preocupante es que todo lo que está manifestando la Ley va en contra, precisamente, de todas las intervenciones que se hicieron a nivel oficial y extraoficial, y que no se tomaron en cuenta para nada.

Gonzalo Flores

Las medidas de ajuste estructural que se tomaron en el anterior gobierno fueron medidas de gran influencia, pero no se necesitó la Ley; fue suficiente un Decreto. La pregunta al Lic. Prudencio es: ¿por qué necesitamos una Ley para regular los alimentos donados? ¿No nos bastaría con un Decreto o simplemente una política a nivel de Consejo Ministerial?

Julio Prudencio

Yo no soy del gobierno y, en este momento, ya no estoy trabajando en la Comisión Agropecuaria de la Cámara de Diputados. El Anteproyecto que les leí fue elaborado en la legislatura pasada y presentado, en forma resumida, a la Cámara de Diputados. Pero no ha sido promulgado como Ley todavía y no sé si se lo volverá a considerar o no.

Contesto la pregunta de por qué una Ley y no una política. En la Comisión de la Cámara de Diputados se elaboran anteproyectos de ley, me imagino que ante la falta de elaboración de una política por parte del ejecutivo. Los dos son poderes completamente separados; entonces, ¿por qué el gobierno no elabora una política y por qué la Cámara de Diputados tiene que hacer una ley? Seguramente el Dr. Molina, representante del gobierno, nos lo explicará en su exposición.

En el Anteproyecto que les leí, se contempla que los impuestos deberían de ser pagados por el Tesoro General de la Nación y no por las agencias donantes. Sé bien que hay países con una ley que dice que una donación no debe pagar impuestos; es por esta razón que en el Anteproyecto los impuestos de los productos que se monetizan deben ser pagados por el Tesoro General de la Nación.

Por otra parte, se ha reiterado que los antecedentes que se utilizaron para la elaboración de este Anteproyecto son del año 1988. Eso no significa nada, porque el Anteproyecto de Ley contempla una serie de aspectos que no están en la evaluación anterior; por ejemplo, el Programa de Monetización.

En lugar de repetir que el Anteproyecto está basado en datos desactualizados, quisiera que me digan cuáles son los aspectos que no se han considerado, cuáles son los aspectos actuali-

zados que se deberían considerar en esta ley; quizás ahora hay más programas de distribución de alimentos y yo no lo sé. No basta refugiarse en que los antecedentes son del año 1988 para no decir absolutamente nada respecto al contenido en sí de este Anteproyecto de Ley.

Varias agencias de cooperación de Holanda, junto con personeros del gobierno holandés, han realizado una evaluación de los proyectos de donación de alimentos que ellos apoyan y, en el mes de mayo, han evaluado programas de cooperación con CARITAS en Sucre, Cochabamba y La Paz.

Este programa de cooperación del gobierno holandés es muy novedoso; apoyan con dinero en efectivo para la compra de alimentos de producción nacional que se distribuyen internamente. Es otra forma de apoyar en términos de donaciones. Los resultados, según el Sr. Braakhuis, se los van a hacer conocer a Uds. para que puedan analizar en detalle la forma de funcionamiento de estos programas.¹³

Vincenzo Bellini

Quiero decir que la CEE no impone la ayuda alimentaria. Es una relación voluntaria; es voluntario hacer la donación y es voluntario aceptarla. En cuanto al Decreto, o lo que usted ha leído, ¿está convencido de que el gobierno puede cumplir con todo eso? ¿Tiene la capacidad el Ministerio, tiene dinero el Tesoro para armar un sistema como éste?

¹³ Se refiere a una evaluación del Ministerio de Cooperación para el Desarrollo (Synthesis Report Third VPO Programme Evaluation. "Nutrition and household food security": Amsterdam, January 1991), cuyo capítulo 5to. ("Alimentación es más que comer") es la evaluación del Programa de Ayuda Nutricional de Holanda en América Latina. La versión en español fue ofrecida a los participantes por la MCTH (N. del E.)

Segunda pregunta: de hecho, faltan todos los datos para que el gobierno o la subsecretaría -o lo que sea- pueda maniobrar un sistema como ese. Si alguna vez se tomó una medida, por ejemplo con la CEE, fue con un costo suplementario, con un experto en misiones que vino para evaluar si ya no había necesidad de donar aceite porque ya se producía acá. La CEE ha aceptado eso de buen grado y va a comprar aceite; pero es gracias a la voluntad de los donantes que han hecho una investigación, porque el gobierno nunca ha ayudado en eso. ¿Usted está convencido de que hay la capacidad de manejar una ley como esa?

Julio Prudencio

La representación del Consejo de Ayuda Alimentaria puede responderle a eso. Personalmente, no creo que el país tenga la capacidad como para ejecutar este Anteproyecto de Ley. Hay una serie de deficiencias al respecto, pero creo que el hecho de exponer aquí un Anteproyecto -que está bloqueado o que está inconcluso- es un aspecto positivo.

No se trata sólo de las donaciones de alimentos, sino que este problema está estrechamente ligado a otra serie de problemas que también se debería abordar; querer resolver todo a través de la discusión de un sólo tema, es difícil. La iniciativa de los representantes holandeses y del PMA de iniciar una serie de talleres de discusión o de mecanismos de coordinación me parece muy positiva.

Jaime Medrano

¿Por qué el Lic. Prudencio quiere alcanzar la categoría de una Ley? La Ley tiene una duración permanente y las donaciones son simplemente temporales, no permanentes.

Mario Arrieta

No se le puede pedir al Lic. Prudencio que responda a eso porque no es él quien ha decidido hacerla, ni quien la aplicará. Esas inquietudes habría que consultarlas en los niveles correspondientes. Ahora, eso de que si las leyes son permanentes y las donaciones no, si se mira para atrás en el tiempo -20 o 30 años- parece que no son tan temporales como se pretende creer.

En todo caso, el Anteproyecto de Ley ha sido traído aquí como un insumo, para tener más elementos de juicio respecto a cómo establecer un cierto orden y no debería llevarnos a disentir, sino a buscar un consenso.

El Dr. Gonzalo Molina nos va a exponer los alcances del Decreto Supremo No. 22843 del 26 de junio de 1991 que aprueba la "Política Gubernamental de Seguridad Alimentaria", así como la estructura, objetivos y conformación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria. Su intervención nos proporcionará nuevos elementos para nuestro empeño de coordinación de las donaciones alimentarias.

El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria CONALSA

Expositor

Gonzalo Molina Osorio
Ministro de Fomento del
Sector Agrario y de Seguridad
Alimentaria de la República

"Lo que llama la atención es que la ayuda alimentaria a nivel mundial es apenas un 10% del flujo total de la cooperación. En Bolivia puede ser un poco más, pero está en ese orden de magnitud. Cabe entonces preguntarse el por qué de la gran preocupación sobre las donaciones de alimentos (...) Bueno, es un tema muy sensible: todo país aspira, en un cierto momento, a una autosuficiencia en alimentos."

"... tenemos que reconocer que el origen de la ayuda alimentaria no fue una demanda sino la oferta de excedentes, creados por determinadas políticas agropecuarias (...) No estamos donando estos alimentos haciendo un gran sacrificio para ayudar a los países en desarrollo: estamos racionalizando nuestras existencias de excedentes."

"... la preocupación aquí no es el hecho de las donaciones como tales, sino el gran incremento que han tenido en lo que va de esta década (...) Esa es la razón por la cual el gobierno e instituciones que por lo general no tienen mucho en común -como la CAO y la COB- coinciden en expresar una preocupación sobre los alimentos donados en Bolivia; creo que seríamos muy imprudentes si no hiciésemos caso a esa preocupación."

Timothy Painter, Representante Residente del PNUD; "Simposio Pentaministerial"; La Paz, Diciembre 10, 1988 (mimeo).