

# Pro Campo

revista del desarrollo rural  
BOLIVIA / Nº 92 / MARZO - ABRIL DE 2004 Bs. 10.



**Mesa tierra**  
una aproximación crítica

**ALCA y OMC**  
de Cancún a Monterrey

**Seguridad  
alimentaria**

GRUPO DRU

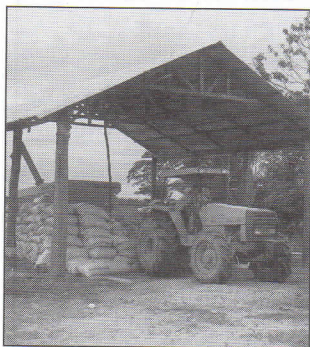


# Contenido

## Tierras

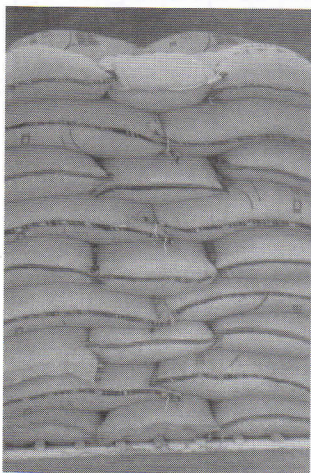
Una aproximación crítica a los principales temas de la Mesa Tierra: instituciones, normas y proceso agrario.

4



## Seguridad alimentaria

Las ponencias y comentarios del taller organizado por el Grupo-DRU ofrecen una visión renovada sobre la seguridad alimentaria en Bolivia.

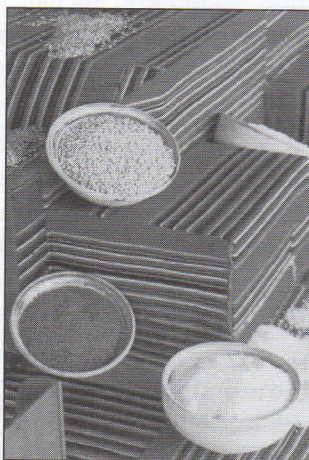


La situación de las donaciones de alimentos contrasta nuestras potencialidades productivas con nuestra dependencia de la ayuda externa, una paradoja de difícil resolución.

11

Análisis del consumo de alimentos y nutrición en Bolivia: el rostro amargo del subdesarrollo y sus efectos acumulativos.

16



Propuestas para revalorizar nuestra producción alimentaria y proteger la industria nacional en una estrategia de soberanía alimentaria.

19

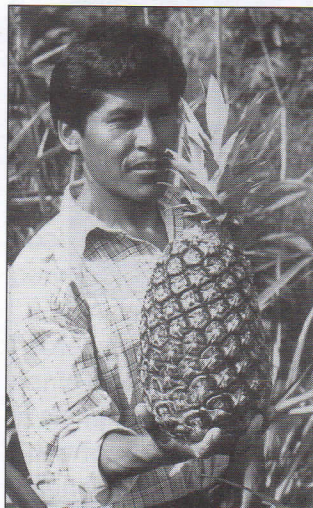


La producción y consumo de alimentos en Bolivia a la luz de los promedios latinoamericanos: una brecha aparentemente insalvable.

22

¿Qué beneficios reales dejan las donaciones de alimentos en Bolivia? Un análisis del impacto de las donaciones en el desarrollo rural.

25



Alimentos por trabajo: ¿coartada para la liquidez monetaria o alivio nutricional?

28

## Integración

Libre comercio versus integración: los acuerdos regionales frente al ALCA y los acuerdos bilaterales con los EE UU.

30

## Recursos naturales

Legislación y regulación estatal de los recursos naturales renovables en América Latina.

32



## Caméridos

Reseña de un clásico de Armando Cardozo: "Auquéñidos", 50 años después.

36



## La ayuda alimentaria a Bolivia

La ayuda alimentaria a Bolivia proviene básicamente de la ayuda bilateral y la multilateral. La ayuda multilateral proviene del Programa Mundial de Alimentos (PMA/NN), mientras que la ayuda bilateral proviene especialmente de los Estados Unidos y/o otros países (Unión Europea). También existe ayuda alimentaria que proviene de ONGs o instituciones de apoyo (Cruz Roja), que canalizan recursos de otras fuentes, sujetas a situaciones de emergencia.

Bolivia recibe la ayuda alimentaria desde 1955 en el caso de la PL-480 de Estados Unidos, en volúmenes que varían según los años y según la incorporación de los diferentes Títulos (Título II a partir de 1955 y Título III a partir de 1978), y desde 1964 cuando se inician los programas del PMA. En el caso de la Unión Europea esta ayuda se inicia en 1983 hasta 1996, y en el caso de las "otras" fuentes, éstas se inician a principios de los años 80.

### El contexto internacional de la ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria del gobierno de los Estados Unidos se realiza a través de la creación de la ley Pública No. 480 (PL-480), promulgada en 1943, con el objetivo de estimular la producción de los agricultores de ese país y abrir los mercados externos (Art. 1). Esta Ley es operada mediante tres Títulos.

El título I se implementa en el país bajo un convenio de crédito (venta de trigo/harina de trigo a tasas de interés muy bajas y 30 años de plazo), cuyos recursos son priorizados con el Ministerio de Agricultura como los programas alternativos de la hoja de coca principalmente, apoyo a la balanza de pagos y otros. El Título III, que finalizó sus actividades en el año 1994, canalizaba trigo y harina de trigo que era vendido en el mercado nacional para que el gobierno apoye a diversos proyectos. El Título II canaliza una variedad de alimentos como el trigo y harina de trigo, y se efectúa mediante los Programas de Emergencia y los Programas de No Emergencia o apoyo al Desarrollo.

En 1999, Estados Unidos prestó asistencia alimentaria a 20 países en el mun-

# La situación actual de las donaciones de alimentos en Bolivia

*Julio Prudencio B.*





do, a 2 países de América Latina (Perú y Bolivia), y a tres del Caribe. En ese año, Bolivia fue beneficiaria de los Programas de No Emergencia, habiendo recibido ayuda por un valor de 20 millones de dólares, casi una tercera parte de lo recibido por Perú y el 17.66% del total de la ayuda brindada a América Latina y el Caribe.

La asistencia alimentaria de la Unión Europea, en términos de alimentos donados, se realizó hasta el año 1996 en el cual, por cambios en la Política Agrícola de la Comunidad Europea (PAC) se decidió cambiar a una asistencia de tipo financiero. De esa manera la Unión Europea creó el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) en Bolivia, para lo cual destinó 100 millones de euros para 5 años, es decir 20 millones de euros por año para apoyar actividades e infraestructura relacionada con la seguridad alimentaria a nivel nacional. En el contexto internacional, el apoyo de la UE ha consistido en un monto de 600 millones de euros/año en las gestiones de 1995 a 1999, es decir que a Bolivia destino cada año el 3.33% de ese total.

La ayuda alimentaria del PMA/NUU funciona de manera permanente desde 1965 y tiene los objetivos de erradicar el hambre, la desnutrición y subalimentación a nivel mundial. En los últimos años, la Ayuda del PMA ha tenido un incremento aunque al interior de ella hay un redireccionamiento ya que mientras el apoyo a Programas de Ayuda al Desa-

rollo disminuye (del 36.6% en 1997 al 18.3% en el 2000), se incrementa el apoyo a los Programas de Emergencias y en menor medida a las PRO (Operaciones Prolongadas de Ayuda y Recuperación)

La AA destinada a ALTC presenta una tendencia al incremento ya que pasa de 120.676 TM (1997) a más de 182.000 TM en 1999, aunque en el 2000 hay un fuerte descenso. Para Bolivia, el volumen de los alimentos donados ha disminuido drásticamente ya que de 30.671 TM que recibió en 1997, en 1998-1999 recibió 2.3 veces menos. De los tres programas de ayuda que tiene el PMA, Bolivia se benefició de la Ayuda al Desarrollo en un porcentaje máximo del 3%.

#### El volumen de la ayuda alimentaria

En términos generales, la ayuda alimentaria total recibida por Bolivia ha tenido una disminución en los últimos 10 años, de 260.000 TM a casi 116.000 TM en el 2002, compuesta principalmente por donaciones de la PL-480 y del PMA, en menor escala por la Unión Europea, el Canadá, España y de países de América Latina como Argentina. (Ver cuadro 1).

#### La composición de la ayuda alimentaria

La composición de la ayuda alimentaria varía según las fuentes donantes; el Título I de la PL-480 se refiere exclusi-

vamente al trigo y recientemente a la harina de trigo vendida en el mercado interno para luego apoyar proyectos determinados por el gobierno. Bajo el Título II, el trigo y la harina de trigo son la mayor parte de los alimentos donados, en una proporción que cada año se incrementa mas con relación al arroz, arveja, harina de maíz con soya, lentejas, bulgur y otros, hasta representar el 60% del total a inicios de los años 90 y el 82% en el 2002.

En las donaciones del PMA, al igual que en la PL-480, el trigo y la harina de trigo representan el 95% del total en los años 1994 y 1998 y el 85% en el 2002.

#### El caso del trigo y la harina de trigo donada

El trigo es un producto que en los años pasados ha sido objeto de una serie de estudios que sostienen, por un lado, que Bolivia producía suficiente cantidad de trigo para el autoabastecimiento interno e inclusive exportaba, y que por efecto de las importaciones baratas y las donaciones se liquidó la producción nacional del occidente; y por otro lado, de que Bolivia nunca ha tenido las condiciones físicas para producir trigo a precios adecuados y con rendimientos óptimos que puedan competir internacionalmente.

Sea cual sea la situación, en los últimos años el trigo y la harina de trigo presentan el siguiente panorama:

- Desde 1990 hasta el 2002 la demanda nacional de trigo ha tenido un incremento permanente y sostenido (aumentó 151.01% en ese periodo), lo que significa que tuvo una tasa de crecimiento anual por encima del 2.35%<sup>1</sup>, es decir, más elevada que la tasa de crecimiento de la población nacional que en el periodo considerado fue del 2.11% anual.

El excedente entre oferta y demanda es creciente ya que en 1992 era de casi 29.000 TM, en 1996 de 44.000 TM, llegó a 33.000 TM en el 2000 y casi a 60.000 TM en el 2001.

1 Inclusive entre el año 2000 y 2001 ese incremento fue casi del 16%.

**Cuadro N° 1**  
**La Ayuda Alimentaria según procedencia (en TM)**  
**(1992 - 2000)**

Años	Procedencia de la Ayuda Alimentaria				Total
	UE	Bilateral PL-480	Otras (2)	Multilateral	
1992	15.648,60	210.007,00	15.800,00	19.515,00	260.971,00
1993	12.239,00	185.346,00	12.230,00	16.456,00	209.815,00
1994	n.d.	150.233,00	1.880,00	17.035,00	169.148,00
1996	-	117.180,00	-	13.663,20	130.843,20
1998	-	88.342,00	615 (3)	31.712,50	120.669,50
2000	-	87340 (p)	-	14.885,03	102.225,03
2002	-	95714(1)	-	21.266,00	116.980,00

(1) A julio 2002, y no comprende Título I

(2) De Argentina, Canadá, Suecia, Cruz Roja Internacional y España(5300 TM trigo el 2001)

(3) En realidad eran 443 TM de Harina de Trigo, lo que en trigo representarían 615 TM.



Ahora, cual es el comportamiento individual de cada una de las variables que componen la oferta total del trigo a nivel nacional?

- La producción nacional ha tenido un incremento casi permanente desde principios de los años 90 por la producción de trigo en el oriente del país hasta 1998, año en el que empieza a disminuir la producción hasta el 2001.
- Las importaciones comerciales de trigo y harina de trigo han tenido un aumento permanente hasta 1996, para disminuir en 1997 y 1998. Mientras las importaciones comerciales aumentaron 5.4 veces más entre 1990 y el 2001, la producción nacional aumentó 1.1 veces más en el mismo periodo.
- Al interior de las importaciones, la harina de trigo ha representado la minoría en un porcentaje que oscilaba entre el 6.5% (1998) hasta el 36% (1993). Sin embargo, en los años 2000 y 2001 está representando porcentajes bastante elevados (42% y 48%).
- La importación ilegal de harina ha tenido un aumento paulatino hasta 1998, habiéndose incrementado 4 veces más entre 1990 y 1998.
- Finalmente, mientras el índice de relación entre las donaciones (de trigo y harina de trigo) y la oferta total muestra una tendencia al descenso en la última década, se observa también una tendencia al incremento en la relación entre las importaciones comerciales y la oferta total, cuyo índice aumenta permanentemente desde el 22.5% en 1990 al 51% en 1995 y al 76% en el año 2001 (ver gráfico).

Al anotar la relación inversa entre estas 2 variables, surge la pregunta: ¿Se aplica en el caso boliviano la hipótesis de que las donaciones de alimentos (de trigo y harina de trigo) sirvieron

para abrir mercado para los excedentes de otros países y una vez que se retiran, dan paso a las importaciones comerciales en desmedro de una balanza comercial deficitaria y desviando recursos financieros que podrían haber sido invertidos para mejorar la producción nacional?

### El caso de los alimentos donados de procedencia nacional

Las donaciones alimentarias tienen entre sus componentes productos de procedencia nacional, los cuales aumentan en diversidad a medida que pasan los años, dependiendo de las agencias distribuidoras.

En el caso del PMA, los Alimentos de procedencia nacional alcanzan a 11. Seis de esos productos (aceite, arroz, sal, api, leche y fideos) son distribuidos desde hace varios años y cinco se han incorporado recientemente (quinocua, hojuelas de quinua, azúcar, maíz y manteca).

Cada año se dan variaciones de volumen en las compras de productos nacionales, las que se deben a la disponibilidad de dinero y a que el precio del producto no exceda los precios en relación con el valor de una ración establecida con anterioridad, en la sede del PMA. En realidad, la compra de alimentos nacionales no es una política fijada para alentar a la producción nacional o a los productores campesinos, sino que esta sujeto a la política del libre mercado, es

decir que se licita públicamente, licitación a la cual acuden empresas de todo tipo<sup>2</sup>. En ese proceso no se considera si el producto es nacional o extranjero.

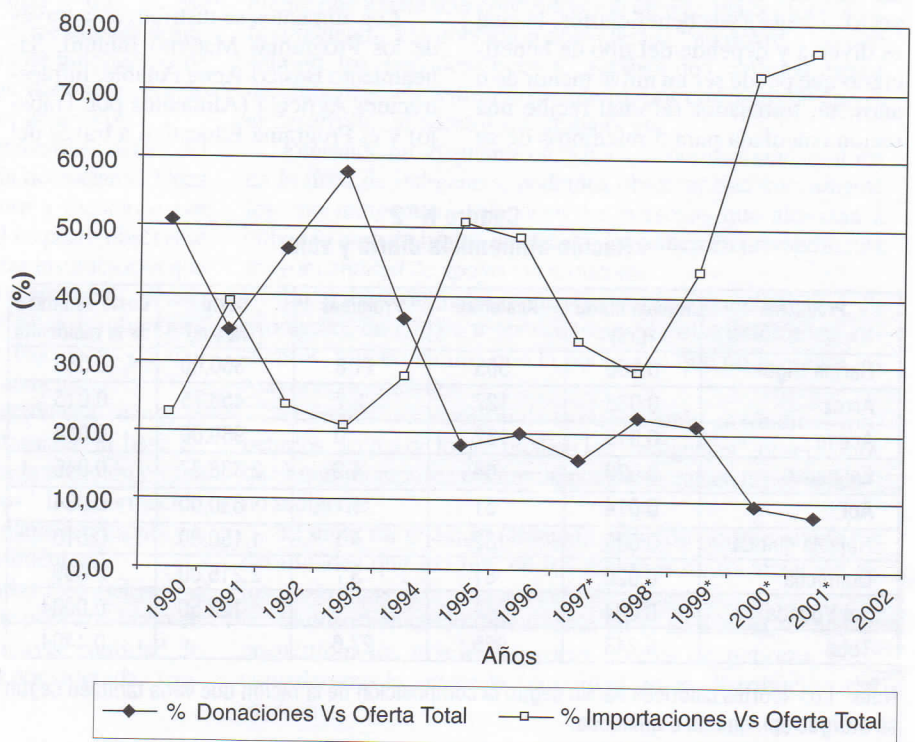
Otro aspecto a analizar es el referido al aporte calórico y proteico de los alimentos de procedencia nacional y extranjera, y su costo.

Todos los productos de procedencia nacional tienen mayor aporte calórico que los extranjeros aunque en términos de proteínas es al revés. Según diversos estudios de la OMS/OPS, en el país hay un sobre consumo de proteínas y déficit en calorías, por lo que es recomendable que los productos donados externos del PMA deben ser cambiados por otros mas ricos en calorías para aliviar el problema nutricional en el país.

Respecto a los costos, sólo la harina de trigo tiene un costo más barato que los

<sup>2</sup> Empresas que aunque su especialidad sea otra, pueden importar el producto y ofrecerle al PMA, tal el caso de la empresa molinera SIMSA SRL que importa lentejas y le vende al PMA.

Gráfico N° 1  
Relación de las donaciones e importaciones de trigo y harina de trigo arte de oferta total (1990-2001)





productos de origen nacional, en cambio los enlatados tienen un precio más elevado que los productos de origen nacional (5 veces más que la quinocóa, la hojuela de quinua y el arroz, y 2.4 veces más que el aceite que tiene 2.6 veces más calorías).

El análisis anterior sobre los costos de los productos donados lleva a examinar el valor de los productos de origen nacional. El volumen comprado respecto al volumen producido nacionalmente no fue muy significativo ya que en el año 2000, las compras de arroz, aceite y leche significaron solo el 0.64%, el 0.45% y el 0.31% del total producido nacionalmente. Todo esto indica que las compras locales que realiza el PMA tienen muy poco impacto en la producción nacional.

Por otro lado, resalta que la venta del trigo donado por el PMA en los años 2000 y 2001 generó 1.519.405 \$us y 6.072.460 \$us respectivamente. Considerando en conjunto los 2 años tenemos que por la venta del trigo se obtuvo 7.591.865 \$us aproximadamente y se invirtió comprando alimentos nacionales la cifra de 3.761.642 \$us, es decir el 49.54% del total. El resto de los recursos se destinaron, según el PMA, para apoyar las actividades de sus proyectos.

Otro aspecto importante a señalar son las raciones alimentarias que cada proyecto entrega a sus beneficiarios, la cual es diversa y depende del tipo de beneficiario que puede ser un niño menor de 6 años, un trabajador (el cual recibe una ración calculada para 5 miembros de su

familia) o un escolar que recibe un desayuno/merienda escolar. Los productos y las cantidades que se incluyen en la ración están calculadas en calorías y proteínas con un valor diferente. Un ejemplo constituye la ración para un escolar del BOL/2795 en la zona de Cotagaita-San Juan del Oro (Potosí), que se expresa en el cuadro N° 2.

Así, la ración distribuida como alimento donado en el proyecto de alimentación escolar constituye 956 calorías y 27.6 proteínas/día/escolar, por un valor que alcanza a 0.1404

### Los canales de distribución de los alimentos donados

El Título II distribuye alimentos a través de los Programas regular y monetización. A través del Programa Regular distribuyen una variedad de alimentos como el Bulgur, lentejas, arvejas, mezcla de maíz con soya (CSB), mezcla de trigo con soya (WSB) y harina de trigo para todo propósito, todos ellos provenientes del extranjero. A través del programa de monetización se distribuye solamente harina de trigo que debe ser vendido (monetizado) y los recursos financieros, utilizados por las propias ONGs.

Los alimentos se distribuyen a través de los Programas Materno Infantil, Saneamiento Básico-Agua Potable, Infraestructura Agrícola (Alimentos por Trabajo) y el Programa Educativo a través del

desayuno escolar y las ONGs que canalizan esas donaciones son Food for Hungry (FFH), Project Concern International (PCI), la Iglesia Adventista (ADRA-Bolivia), CARE y Save The Children.

El PMA distribuye sus donaciones a través de 4 proyectos (el BOL/2735- Apoyo a niños menores de 6 años - PAN; el BOL/2795 que es el Apoyo a escolares en la zona de Cotagaita-San Juan del Oro/Potosí; el BOL/2801 que es Servicios de Salud Pública y Saneamiento para reducir el mal de Chagas y el BOL/3866 que es Apoyo al Desarrollo Rural mediante Alimentos por Trabajo), ampliándose en el 2001 y 2002 al BOL/6275 (niños de la Calle), y canalizando los recursos del DFID para el BOL/3866 a través del DRIPAD (Proyecto de Desarrollo Rural Integrado y Participativo en Áreas Deprimidas que se ejecuta a través de las Prefecturas).

### Conclusiones

- Bolivia ya no es uno de los principales países que mayor ayuda alimentaria recibe como era hace unos años. La ayuda alimentaria sigue proviniendo principalmente de la PL-480 de los Estados Unidos y en menor medida de la agencia del PMA de Naciones Unidas.
- El trigo y la harina de trigo representan la mayoría de los productos donados (entre el 82% y el 85% en el 2002 según agencia donante)
- La ayuda alimentaria se ha visto reducida en los últimos años, aunque las ONGs que distribuyen los alimentos se están expandiendo a nivel nacional.
- A nivel internacional, es claro que se están priorizando otro tipo de programas y de regiones –sobre todo el de emergencias así como a otros países–. Hasta 1997, Bolivia participaba del 25% del total de la ayuda del PMA a Latinoamérica, pero en 1999 solo participo del 7% y del 17% en el 2000.
- Los Programas de Monetización de las donaciones alimentarias siguen adquiriendo mayor relevancia en las agencias donantes y sobre todo en las ONGs distribuidoras de las donaciones ya que los recursos financieros obtenidos son más flexibles y útiles en su uso.

Cuadro N° 2  
Ración alimenticia diaria y valor

Productos	Ración diaria (Grs)	Kcalorias	Proteínas	Costo (TM/\$us)	Costo estimado de la ración/día
Harina trigo	0.100	365	11.8	360,00	0.036
Arroz	0.035	127	2.7	456,75	0.015
Aceite	0.015	132	0	989,00	0.014
Enlatados	0.020	68	4.2	2.338,37	0.046
Api	0.014	51	1.1	630,00	0.004
Hojuela quinua	0.035	132	4.1	1.150,00	0.016
Quinocóa	0.020	81	3.7	2.215,00	0.009
Sal Yodada	0.004	-	-	123,50	0.0004
Total	0.243	956	27.6		0.1404

Nota.- Los aportes calóricos varían según la composición de la ración que varía también según se otorgue api, quinua o quinocóa.



- La ayuda alimentaria tiene un elevado contenido en hidratos de carbono los cuales nutricionalmente son necesarios – pero que denotan una carencia en proteínas y grasas.
- La compra de alimentos de origen nacional para ser incorporadas en las donaciones es muy reducida respecto a las donaciones extranjeras y todavía no influyen en el volumen de la producción agrícola nacional ni en los precios de venta de los productos.
- Las donaciones de trigo y harina de trigo representan un apoyo a la balanza comercial, aunque en los últimos años los principales beneficiarios de estas importaciones parecen ser los comerciantes importadores. En cierto sentido, el trigo y la harina de trigo donada sirvió para desplazar o marginar a la producción nacional de trigo (sobre todo la del occidente del país ya que no fue priorizada en la demanda nacional del producto y en las políticas gubernamentales) y para abrir un mercado interno que ahora es llenado por las importaciones comerciales.
- La ayuda alimentaria no es positiva ni negativa en sí misma, sino que depende del uso que se le dé. Puede ser un potencial recurso para el desarrollo o puede ser un obstáculo. La ayuda alimentaria puede contribuir eficazmente al desarrollo económico del país siempre que se integre a un Programa de Desarrollo coherente, elaborado previamente y donde se priorice el desarrollo rural y el desarrollo agropecuario.

## Pobres, no pobres e indigentes

Mónica Rodríguez  
Delegación de la Comisión Europea

**C**omenzaré mis comentarios en el punto final de Julio Prudencio. Evidentemente no puede considerarse que las donaciones son en sí mismas positivas o negativas. Están mas bien referidas al uso que se les dé en un determinado contexto.

Se evidencia con la información del autor que las donaciones están presentando una tendencia al decrecimiento, pero además debe observarse que siendo las donaciones de trigo un 0.65% de la producción mundial y que de ese porcentaje el 1.38% recibe Bolivia, se sugiere que las donaciones no responden mas a una estrategia de ampliación de un mercado exportador por parte de los donantes. Por lo menos el mercado boliviano no parece ser atractivo.

En ese sentido, parecen existir otras intenciones detrás del flujo de donaciones a pesar de su tendencia decreciente. Unas pistas muy interesantes proporciona el autor y menciona por ejemplo el trabajo que hacen las ONG's. Al respecto obsérvese la marcada concentración en algunas de estas instituciones que son habilitadas para la monetización, o la distribución de alimentos donados. Al respecto, el uso que estas instituciones hacen de las donaciones, particularmente bajo la modalidad "alimentos por trabajo" nos ha llamado la atención.

En una revisión efectuada a la información que recoge la encuesta MECOVI; (se ha trabajado directamente la base de datos de la MECOVI 2001) hemos centrado la atención en los datos referidos al ingreso: "especie alimentos". La información que al respecto recoge el INE, permite ver cuánto representa y a dónde esta dirigida la ayuda que se da en alimentos.

En promedio, las personas consideradas "no pobres" o que se encuentran por encima de la línea de pobreza, tanto en el área rural como urbana, reciben una mayor cantidad de alimentos (valorizado en Bs.) que aquellas consideradas "pobres" por la línea de pobreza.

No obstante, dentro de la categoría "no pobres", los que se encuentran en el área rural reciben un promedio mayor (Bs. 286) que los que se encuentran en el área urbana (Bs. 218). Llama la atención el débil apoyo que reciben los "pobres" por concepto de alimentos por trabajo.

La misma gráfica, pensando en el posible sesgo de estos promedios, ha sido elaborada a partir de la masa monetaria que representa el valor de los alimentos distribuidos. De acuerdo a la encuesta MECOVI, podemos observar nuevamente que existe una concentración en esta masa monetaria, favoreciendo a la población considerada "no pobre". En este sentido, los llamados "pobres", reciben una cantidad menor de alimentos, en términos de dinero, por concepto de apoyo al desarrollo, alimentos por trabajo, etc.

Pensando no solamente en la línea de pobreza sino también en la línea de indigencia, podemos observar que nuevamente los "no indigentes" vale decir las personas que alcanzan a cubrir la canasta básica de alimentos reciben en promedio una mayor cantidad de apoyo vía alimentos.

La población reconocida como "indigente" recibe en promedio, de ONG's u otros canales de distribución de alimentos, mucho menos que la población que no presenta las mayores prioridades.

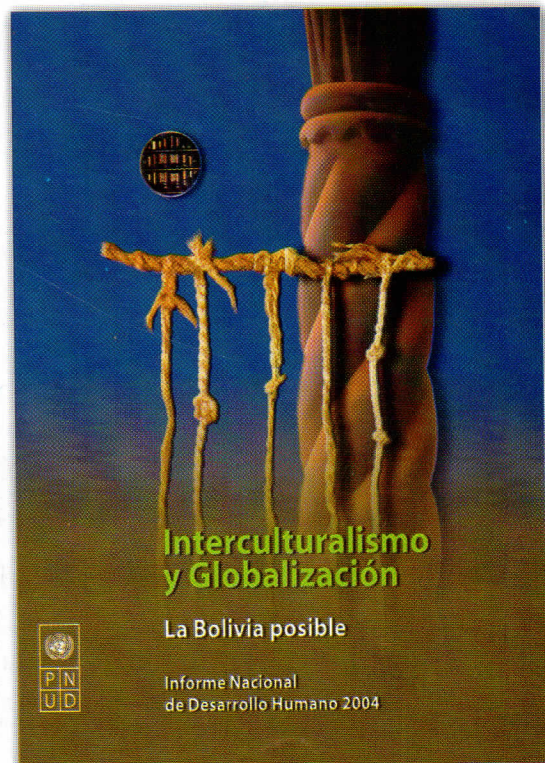
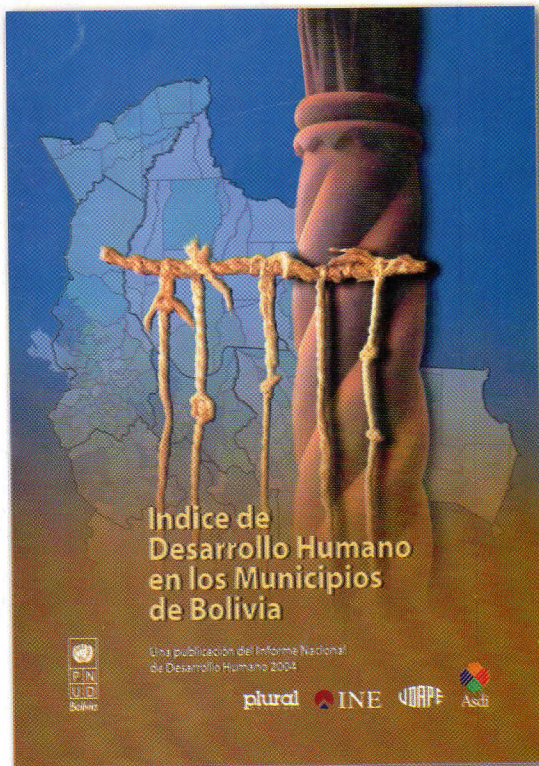
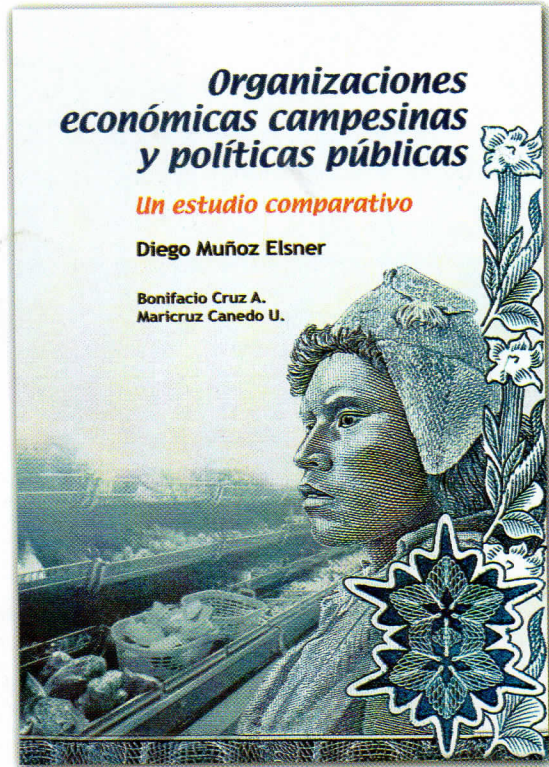
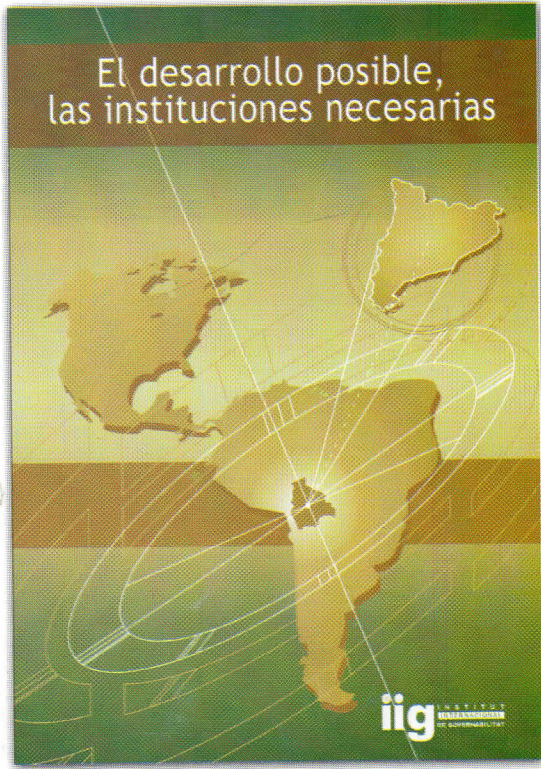
Haciendo una revisión de la información en términos monetarios, acerca de lo que reciben los "indigentes", observamos que los alimentos se concentran notablemente en la población "no indigente"

El tema así resumido llama la atención porque revela las debilidades que existen, en los métodos de focalización de los programas de ayuda a través de alimentos.

Incluso pensando únicamente en el área rural, donde se encuentran los niveles mayores niveles de pobreza, debe considerarse la marcada inequidad en la distribución del ingreso.



# Temas del desarrollo



En las mejores librerías del país y en: Rosendo Gutiérrez 595  
Tel.: 2411018 - Email: plural@entelnet.bo

**plural**  
EDITORES