



Comida propia... Comida Ajena.

Alimentos en Bolivia:
disponibilidad y donaciones



Delegación de la Comisión Europea

**Asociación de Instituciones de
Promoción y Educación – AIPE**

**Comida propia ...
Comida ajena.**

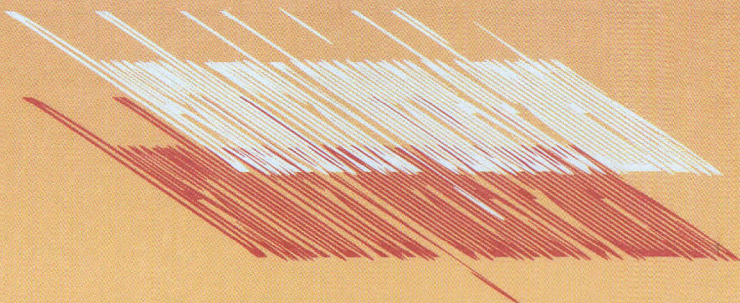
**Alimentos en Bolivia:
disponibilidad y donaciones**

La Paz, enero de 2004

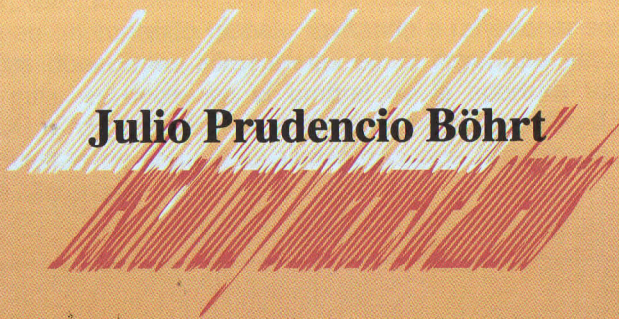
Índice

PARTE 1: Disponibilidad nacional de alimentos, patrón de consumo y cambios tendenciales del sector agropecuario	1
Resumen ejecutivo	3
1. Disponibilidad nacional de alimentos	5
1.1. Consumo aparente de alimentos	5
1.2. Origen de los alimentos	6
1.3. Evolución del patrón de consumo	7
2. Análisis por subsector	11
2.1. Introducción	11
2.2. Subsector triguero	12
2.3. Subsector arrocero	16
2.4. Subsector maicero	19
2.5. Subsector papero	22
2.6. Subsector azucarero	26
2.7. Subsector de oleaginosas	30
2.8. Subsector de frutas	34
2.9. Subsector de carnes	36
2.10. Subsector lechero	39
3. Cambios en el ámbito de los productores agropecuarios	43
3.1. Introducción	43
3.2. Transformaciones principales del agro en Bolivia	44
3.3. Los productores campesinos y los productores semi-empresariales	44
3.4. Contribución de los grupos de productores a la oferta nacional de alimentos	45
Bibliografía	49
Anexos	51

PARTE 2: Desarrollo rural y donaciones de alimentos	91
Introducción	93
1. Ayuda alimentaria, donantes y receptores	95
2. Receptores idóneos de donaciones	97
2.1. Hambrunas	97
2.2. Hambre crónica	98
3. Programas de desarrollo con alimentos por trabajo	99
4. Alimentos donados y hambre crónica en Bolivia	101
4.1. Situación de Bolivia como receptor de ayuda alimentaria	103
4.2. Alimentos por trabajo y las estrategias de subsistencia campesina	105
4.3. Dimensiones de la pobreza rural	106
5. Intervenciones con proyectos en zonas pobres	109
6. ¿ A quiénes deberían beneficiar los programas de alimentos por trabajo?	111
7. Perspectivas del sistema alimentos por trabajo	113
8. Políticas de prevención	115
9. Algunas conclusiones	117
Bibliografía	121
PARTE 3: La situación actual de las donaciones de alimentos en Bolivia	123
Introducción	125
1. La ayuda alimentaria a Bolivia	127
1.1. El contexto internacional de la ayuda alimentaria	128
1.2. El volumen de la ayuda alimentaria	132
2. La composición de la ayuda alimentaria	135
2.1. El caso del trigo y la harina de trigo donados	139
2.2. El caso de los alimentos donados de procedencia nacional	145
3. Los canales de distribución de los alimentos donados	153
3.1. Los canales de distribución de la PL-480, Título II	155
3.2. Los canales de distribución del PMA	158
4. Conclusiones	165
Bibliografía	169



**La situación actual de
las donaciones de alimentos
en Bolivia**



Julio Prudencio Böhr

Introducción

El presente documento se elabora por encargo de la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación – AIPE – con el objetivo específico de analizar y conocer la situación actual de las donaciones alimentarias en el país y su relación con la seguridad alimentaria nutricional, para la posterior incorporación de la temática en los diferentes niveles de planificación del desarrollo de las instituciones asociadas a AIPE.

En el pasado, en el transcurso de varios años se debatió el papel de las donaciones de alimentos - a través de diversas investigaciones, seminarios, talleres, publicaciones, anteproyectos de ley, decretos supremos y otras disposiciones – en el desarrollo nacional. En algunos aspectos se tuvieron avances significativos, como por ejemplo en aproximarse a conocer el impacto de las donaciones a nivel familiar, a nivel organizativo, en sentir la necesidad de coordinar actividades con los municipios, etc., pero en otros no se logró mayores avances, como por ejemplo impedir donaciones de productos en los que el país es autosuficiente como es el caso del aceite.

Por lo anterior, este documento brinda información actualizada de las donaciones - aunque solo en un contexto global - invitando a reflexionar sobre el papel que deben jugar las donaciones alimentarias en la coyuntura actual en la que se encuentra el país, es decir, en el umbral de la apertura total del comercio regional (ALCA) y de los alimentos genéticamente modificados, para que se elaboren propuestas de seguridad alimentaria que brinden un nuevo rol a las donaciones de alimentos.

El presente trabajo se basó fundamentalmente en una revisión de documentos y estadísticas de las donaciones, algunas entrevistas a diversos ejecutivos y profesionales, y complementada por un análisis bibliográfico. El problema principal con la que tropezó el estudio es la carencia y/o inaccesibilidad a fuentes de información que permitan ampliar el análisis, lo que impidió analizar la situación de conjunto y realizar análisis comparativos.

El primer capítulo analiza la ayuda alimentaria brindada a Bolivia enfatizando en la priorización que le dan al país en el contexto internacional, así como la procedencia de ésta y el volumen recibido.

El segundo capítulo hace referencia a la composición de la ayuda alimentaria, sobresaliendo el caso del trigo y la harina de trigo que constituyen la mayoría de las donaciones. También se analiza en detalle el papel que están jugando en el conjunto de los alimentos donados, los productos de origen nacional.

El tercer capítulo se refiere a los canales de distribución de las donaciones de alimentos, ya sean proyectos como Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que ejecutan acciones y programas en gran parte del país.

En el último capítulo se plantean algunas conclusiones finales como también recomendaciones para esta problemática.

1. La ayuda alimentaria a Bolivia

La ayuda alimentaria a Bolivia proviene básicamente de dos tipos: la bilateral y la multilateral.

La ayuda multilateral proviene solamente del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas, en cambio la ayuda bilateral es la que proviene de países específicos - especialmente los Estados Unidos - y/o agrupaciones de países como la Unión Europea.

También existe ayuda alimentaria que proviene de algunas ONG o instituciones de apoyo (Cruz Roja) que canalizan recursos de otras fuentes privadas y gobiernos, aunque este tipo de ayuda es más eventual y esporádico, sujeta a situaciones de emergencia.

La ayuda alimentaria que recibe Bolivia se realiza 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, con excepciones de algunos años) y desde 1964 cuando se inician los programas del PMA. En el caso de la Unión Europea la ayuda alimentaria se inicia en 1983 hasta 1996, y en el caso de las "otras" fuentes, estas se inician a principios de los años 80 (Prudencio J. y Franqueville A., 1995).

Ante esta breve descripción sobre el inicio de la ayuda alimentaria a Bolivia, interesa conocer con mayor profundidad la situación de la ayuda alimentaria en la actualidad. Por eso planteamos algunas preguntas básicas que guían el presente estudio. ¿Cuáles son los volúmenes de ayuda alimentaria que el país

está recibiendo? ¿Qué significa esa ayuda respecto a la ayuda alimentaria brindada a otros países en el contexto internacional? ¿Bolivia es considerado país prioritario para los donantes? ¿Qué significa la ayuda alimentaria respecto al total de la asistencia externa que recibe el país?

Lamentablemente, la carencia de información impide realizar un análisis pormenorizado de los últimos años en esa temática, limitándonos solo a la información disponible para algunos años específicos.

1.1. 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 su país y abrir los mercados externos (Art. 1). Esta Ley se operativiza mediante tres Títulos que intermedian el suministro del trigo y otros productos en condiciones preferenciales de venta o como donaciones monetizables que pueden ser capitalizadas como fondos de contrapartida por los gobiernos.

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) de gobierno a gobierno, 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.

En cambio el Título III, que finalizó sus actividades en el año 1994, canalizaba trigo y harina de trigo, el cual era vendido en su integridad en el mercado nacional y cuyos fondos utilizados por el gobierno para apoyar diversos proyectos. El Título II es el que canaliza una variedad de alimentos (incluidos trigo y harina de trigo) a las poblaciones vulnerables en calidad de donación, y es el que directamente nos atañe en el análisis.

La Asistencia Alimentaria de Estados Unidos a través de la PL-480, Título II, se efectúa mediante los Programas de Emergencia y los Programas de No Emergencia o Apoyo al Desarrollo, a diversos países priorizados por regiones.

Según reportes al Congreso norteamericano, el Programa de Asistencia Alimentaria (incluyendo el Título II) en 1999 representó el 23% de la Asistencia Externa de los Estados Unidos, expresado en recursos financieros significó un

total de 797 millones de dólares, de los cuales el 49% corresponde a los Programas de Desarrollo y el resto a los Programas de Emergencia. Del total de los recursos canalizados para el desarrollo, el 41% fue destinado al Asia, el 32% al Africa y el 27% a América Latina y el Caribe (Report to Congress on Title XII. Famine prevention and freedom from hunger. Fiscal Year 1999).

En 1999, Estados Unidos prestó asistencia alimentaria solo a 20 países en el mundo, a 2 países de América Latina (Perú y Bolivia) y a tres del Caribe. En ese año, Bolivia no fue beneficiaria de los Programas de Emergencia pero sí de los Programas de No Emergencia, habiendo recibido ayuda por un valor de 20 millones de dólares, es decir casi una tercera parte de lo recibido por el Perú y el 17.66% del total de la ayuda brindada a América Latina y el Caribe.

Del total de los recursos del Programa de Asistencia Alimentaria, Bolivia recibió solo el 2.51%, es decir el 4.93% de los Programas al Desarrollo y nada de los Programas de Emergencia, como muestra el cuadro 1.

Cuadro 1

Recursos destinados al Programa de Asistencia Alimentaria PL-480 Título II (1999) (en miles de \$US)			
Regiones/Países	Programas de Emergencia	Programas de No Emergencia	Total Recursos
Bolivia	0	20.059	20.059
América Latina y El Caribe (5)	47.974	113.557	161.513
Resto de regiones (15)	342.707	272.742	615.449
Total (20 países)	390.681	406.358	797.039

Fuente: Report to Congress on title XII: Famine prevention and Freedom from hunger fiscal year 1999.

La ayuda que presta el Título II de la PL-480 tiene por objetivo reducir la pobreza con esfuerzos en apoyar las actividades de agricultura y seguridad alimentaria, creación de empleos y mejoramiento de los sistemas de salud y educación de los países receptores a través de las diversas ONG norteamericanas como CARE, ICRISAT y otras.

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 relacionadas 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 destinó cada año el 3.33% de ese total.

La distribución porcentual del total de la ayuda de la UE varía de año en año. Así por ejemplo, mientras en 1995 la ayuda financiera representaba el 31% del total, la ayuda alimentaria el 62% (del cual el 33% se canalizaba a través de ONG y el 21% a través del PMA) y el saldo (7%) se destinaba para monitoreo y asistencia técnica. En cambio en el año 2002, la Unión Europea destinó solo 450 millones de euros, de los cuales la ayuda alimentaria representa un monto mucho menor que en los años anteriores - 35% del total (de los cuales 100 millones de euros a través del PMA y un poco más de 50 millones de euros a través de ONG) mientras que la ayuda financiera se incrementa al 65% del total (Datos de V. Mikkelsen, U.E., La Paz 2003).

En lo que respecta a **la ayuda alimentaria del PMA/NNUU**, programa que fue creado con carácter temporal en 1961 por resolución de las NNUU y pasó a funcionar de manera permanente desde 1965, tiene los objetivos de erradicar el hambre, la desnutrición y subalimentación a nivel mundial.

Según información del PMA, la ayuda a nivel mundial ha tenido un incremento permanente como se aprecia en el cuadro 2, aunque al interior de ella hay un redireccionamiento ya que mientras el apoyo a Programas de Ayuda al Desarrollo 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).

De los tres programas de ayuda que tiene el PMA, Bolivia se benefició solamente de la Ayuda al Desarrollo en un porcentaje máximo del 3% (en un mínimo del 1.6%) y no se ha beneficiado de los programas de Emergencias y PRO.

La ayuda que recibe Bolivia no está en función de la ayuda destinada a la región de ALTC ya que aunque ésta aumentó en términos generales, la ayuda a Bolivia ha tenido una tendencia al descenso. En 1997 representaba más de un cuarto del total de la ayuda a ALTC, pero en 1999 sólo representó el 7% recuperándose para el 2000 al 17.3%.

1.2. El volumen de la ayuda alimentaria

Como se afirmó anteriormente, la ayuda alimenticia proviene básicamente de fuentes bilaterales y multilaterales. La ayuda bilateral se componía hasta 1994 de las donaciones provenientes de la Unión Europea, de los Estados Unidos de Norteamérica y de otros países de América Latina (Argentina), de Europa y el Canadá.

La Unión Europea donó alimentos en especie hasta el año 1994, en volúmenes que variaban entre 12.000 y 15.600 TM/año significando hasta el 6% del total recibido anualmente en el país

Estados Unidos a través de la PL-480 en sus Títulos I y II es la principal fuente de las donaciones alimenticias. Aunque los volúmenes totales de estas donaciones han ido disminuyendo paulatinamente en los últimos 10 años de 210.007 TM (1992) a sólo 87.340 TM (2000) y 95.714 (2002), siempre ha representado entre el 80% y el 89% del total de las donaciones.

Las "otras" fuentes de las donaciones corresponden a diversos países como el Canadá, Argentina y otros países europeos que de forma bilateral donan alimentos, por lo general trigo, según su disponibilidad y excedentes. Hasta principios de los años 90, el total de ésa donación fue más o menos permanente, en volúmenes parecidos a las donaciones de la UE, es decir alrededor del 6% del total donado, pero luego disminuyó drásticamente. En la actualidad, esas donaciones son ocasionales y corresponden a un solo país, como por ejemplo la donación de trigo y harina de trigo de España el año 2001.

Las donaciones del PMA (ayuda bilateral) también han tenido una disminución paulatina en sus volúmenes (a excepción del año 1998 cuando dobló el volumen de las donaciones precedentes) ya que de 19.515 TM pasó a 14.885 TM en el 2000 y 21.266 el año 2002. Hasta mediados de los años 90, el volumen del PMA representaba entre el 8% y 10% del total, pero luego, por la disminución del

volumen donado de la PL-480 llega a representar entre el 26% (1998) y el 18% del total donado como muestra el cuadro 3.

En términos generales, la ayuda alimentaria total recibida por Bolivia ha tenido una disminución desde 1992 hasta el año 2002 ya que pasó de más de 260.000 TM a más de 116.000 TM en el 2002, compuesta casi totalmente por donaciones de la PL-480 y del PMA.

Cuadro 3

La ayuda alimentaria según procedencia (en TM) (1992 - 2000)

Años	Procedencia de la ayuda alimentaria				Total
	Bilateral			Multilateral	
	UE	PL-480	Otras (2)		
1992	15.648,6	210.007	15.800	19.515	260.971
1993	12.239	185.346	12.230	16.456	209.815
1994	n.d.	150.233	1.880	17.035	169.148
1996	-	117.180	-	13.663,2	130.843,2
1998	-	88.342	615 (3)	31.712,5	120.669,5
2000	-	87340 (p)	-	14.885,03	102.225,03
2002	-	95714 (1)	-	21.266	116.980

Notas:

(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.

Fuente: diversos informes PMA, USAID, Prudencio-Franqueville, 1995.

2. La composición de la ayuda alimentaria

La composición de la ayuda alimentaria varía según las fuentes donantes, sean de la PL-480 como del PMA.

La ayuda de la PL-480 que proviene del Título I está referida exclusivamente al trigo y más recientemente a la harina de trigo, la cual es comercializada en el mercado interno y con los fondos obtenidos se apoya a diversos proyectos que se determinan previamente con el gobierno.

La ayuda del Título I era la más importante de la PL-480 hasta 1994 ya que representaba tres cuartas partes del total de la ayuda de la PL-480, sin embargo desde 1996 aproximadamente se ha reducido hasta representar entre el 35% (1998) y el 50% (2002) del total, esto porque el trigo y la harina de trigo que ingresa al país por este Título ha disminuido paulatinamente.

En cambio el Título II, que en los últimos años adquirió mayor importancia, presenta más variedad de productos donados³ como arroz, arveja, harina de maíz con soya, lentejas, bulgur y otros como se aprecia en el cuadro 4.

³ Aunque esta variedad también disminuyó a partir de los años 90, ya que las donaciones también comprendían aceite vegetal y leche en polvo (para monetizar y entregar directamente), avena y varios otros.

Cuadro 4

**Composición de las donaciones alimentarias de la PL-480
(en TM) (1990 - 2002)**

Alimentos	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
TITULO II							
Arroz						180	
Arveja					1.740	380	2.240
Harina de maíz con soya (CSB)	3.595	12.548	8.413	1.470	2.540	3.660	3.070
Harina de trigo-regular	14.775	16.103	12.220	6.350	9.640	7.190	6.991
Harina de trigo-monetización	9.639	17.498	22.693	24.750	32.280	27.330	32.679
Bulgur con soya	8.627	2.741	4.887	2.700	6.550	3.340	390
Lenteja	1.954	1.452	2.020	3.560	2.120	2.850	1.610
Harina de maíz, soya y leche		5.815					
Aceite vegetal-regular	1.741						
WSB					2.110		1.260
TOTALES TM	40.331	56.157	50.233	38.830	56.980	44.930	48.240
TITULO I							
Trigo en grano en TM	162.174	153.850	100.000	47.250	31.362	42.410	47.474
TOTALES TM	202.505	210.007	150.233	86.080	88.342	87.340	95.714

n.d.: no disponible.

(2): datos provisionales.

(*): no coincide necesariamente con los datos del cuadro 6.

Fuente: USAID (Diversos Informes).

El volumen de los alimentos donados bajo el Título II ha tenido diversas oscilaciones ya que hasta 1992 aumentó considerablemente (más de 56.000 TM) pero luego disminuyó en 1996 para volver a aumentar en 1998.

Un hecho que resalta es que del total de los alimentos donados bajo el Título II, el trigo y la harina de trigo son considerados la mayor parte de los alimentos donados, en una proporción que cada vez se incrementa más ya que de representar el 60% a inicios de los años 90, representó el 80% en 1996 y el 82% en el 2002, considerando en estas cifras tanto al trigo como a la harina de trigo a monetizar⁴.

⁴ El dinero que se obtiene por la monetización del trigo y la harina de trigo en este Título II son distribuidos a las ONG norteamericanas para sustentar sus proyectos y actividades a nivel nacional. A principios de gestión, cada ONG tiene designada una cierta cantidad de trigo y/o harina de trigo en los programas regulares o de monetización, como se analizará en acápite posteriores.

En los años 90 el Título II ha distribuido en general una variedad de 6 productos en promedio anual, la mayoría de procedencia extranjera, pero a partir del año 1998 se amplió esa variedad a otros productos más como las arvejas y el arroz de procedencia nacional.

Respecto a la composición de las donaciones alimentarias del PMA, el cuadro 5 nos muestra en detalle dicha composición. De dicho cuadro resalta, además de las variaciones en los volúmenes totales donados que ya se anotaron, la gran variedad de productos donados (17 en el año 2001), muchos de ellos de origen nacional como se analizará posteriormente.

En las donaciones del PMA también resalta – al igual que en las donaciones de la PL-480 - el gran peso que tiene el trigo y la harina de trigo en el conjunto de los alimentos donados ya que representa el 95% en los años 1994 y 1998 y el 88% en 1996 y en el 2001. Para el año 2002 llegó a representar el 85% del total.

2.1. El caso del trigo y la harina de trigo donados

El caso del trigo y la harina de trigo merecen un análisis aparte por su repercusión en la producción y el consumo nacional. Existen bastantes estudios que hacen referencia al trigo y la harina de trigo donde se afirma que en el pasado Bolivia era un país productor de trigo (se producía en los valles de Cochabamba, Potosí y Chuquisaca), que se autoabastecía plenamente y que inclusive en algunos años llegó a exportar trigo al Perú. Con el transcurso de los años y sobre todo como consecuencia de los bajos precios de este producto en el mercado internacional, se empezó a importar en grandes cantidades aprovechando las vías férreas y las exportaciones de minerales. A ello se sumaron las donaciones de trigo al igual que las importaciones de ese producto, el cual fue subvencionado internamente favoreciendo durante muchos años a la industria molinera que creó una infraestructura muy grande (ahora subutilizada) y que básicamente trabajaba con materia prima extranjera, ofreciendo alimentos de consumo básico a bajo precio para evitar alzamientos sociales pero liquidando la producción nacional interna que no pudo competir con los precios ni rendimientos productivos del trigo extranjero.

Como efecto de las donaciones e importaciones masivas de trigo, Bolivia se ha vuelto un país adicto al trigo con un consumo per capita más elevado que de cualquier otro producto. Ahora bien, ¿Cuál es la situación del mercado del trigo y la harina de trigo en la actualidad?⁵ ¿Qué rol juegan las donaciones de alimentos respecto a la oferta total? ¿En qué queda la hipótesis sostenida hace varios años referida a que las donaciones alimentarias sirven para ampliar el mercado interno de un producto y que luego serán suplidas por las importaciones comerciales?

No existen datos oficiales y confiables sobre la demanda y oferta del trigo y la harina de trigo debido a las dificultades gubernamentales existentes en la recopilación de la información, tanto a nivel de la producción interna como sobre todo de las importaciones legales e ilegales. La información del Ministerio de Agricultura no es actualizada, sin embargo existen algunos cálculos y proyecciones que nos pueden servir de base para aproximarnos a esa realidad. Así, el cuadro 6 ofrece un panorama general respecto a la situación del mercado del trigo en los últimos 10 años, considerando aspectos de la producción nacional, las importaciones comerciales (legales e ilegales), las donaciones así como la oferta y demanda nacional del trigo.

⁵ Hubiera sido muy útil y complementario realizar un análisis sobre la situación de la producción nacional del trigo: tipo de productores, sistemas de producción, costos, rendimientos productivos, zonas productoras, etc., pero eso va más allá de los propósitos del presente estudio.

Cuadro 6

**Participación de las donaciones de harina y trigo en la oferta total (1990 al 2001)
(expresado en términos trigo en grano) (en TM) (a)**

Año	Pro- ducción Nacional	Importaciones Comerciales			Donaciones de Trigo y Harina de Trigo						Importa- ción ilegal de Harina	Oferta Total	Deman- da de Trigo	% Dona- ciones vs Oferta Total
		Trigo	Harina	Total Importa- ciones	Harina PL480 II	Trigo PL480 Título I	Trigo PMA	Otras Donaciones		Total Dona- ciones				
								Harina	Trigo					
1990	87.052	65.000	24.000	89.000	33.823	145.047	7.545	3.613	10.950	200.978	17.350	394.380	394.358	50,96
1991	101.172	102.118	56.163	158.281	29.861	99.065	7.751	3.950		140.627	5.222	405.302	405.302	34,7
1992	131.220	15.880	89.914	105.794	44.761	148.367	13.500			206.628		443.642	414.843	46,58
1993	79.999	56.218	32.402	88.620	47.775	185.242	13.456			246.473	9.516	424.608	424.608	58,05
1994	124.191	97.509	25.502	123.011	52.777	98.696	6.238		1.880	159.591	27.811	434.604	434.604	36,72
1995	84.703	207.247	18.808	226.055	46.806	24.500	9.055			80.361	53.715	444.834	444.834	18,07
1996	158.489	215.425	26.633	242.058	43.194	47.250	8.924			99.368		499.915	455.306	19,88
1997*	161.326	142.931	12.857	155.788	46.112	10.587	18.500			75.199	75.079	467.392	467.392	16,09
1998*	162.490	128.281	9.737	138.018	50.850	31.362	23.663	443		106.318	71.524	478.350	478.350	22,23
1999*	125.697	170.808	44.239	215.047	46.622	47.473	3.564	5.207		102.866	46.390	490.000	490.000	20,99
2000*	106.962	251.145	184.183	435.328	46.222	4.654	7.067			57.943		600.233	567.035	9,65
2001*	102.797	252.409	234.512	486.921	23.189		28.244	550		51.983		641.701	582.097	8,1
2002	107.823		126.167	126.167								423.720	595.552	

(a) Balance general - se considera trigo para todo uso - toda cantidad de harina está expresada en términos de trigo en grano (factor de extracción 72%).

* Se considera cantidad de trigo de producción nacional (zona oriental) 70% de año anterior producido y 30 de la gestión analizada o de producción.

Se consideran las cantidades de trigo y harina de trigo que realmente entran a Bolivia en la gestión analizada.

Fuente: cuadro reproducido de Espinoza G. Roberto.

De dicho cuadro concluimos que:

- Desde el año 1990 hasta el 2002 la demanda nacional de trigo ha tenido un incremento permanente y sostenido ya que de 394.358 TM que se demandaba en 1990, ahora se demandan 582.097 TM, es decir que aumentó 151.01% más, lo que por otro lado significa que tuvo una tasa de crecimiento anual por encima del 2.35%⁶, es decir, más elevada que la tasa de crecimiento de la población nacional que en el periodo considerado fue del 2.11% anual.
- La oferta de trigo que está compuesta principalmente por las importaciones comerciales, las donaciones, la producción nacional y el contrabando, por lo general ha cubierto la demanda nacional, aunque algunos años (1992, 1996, 2000 y 2001) inclusive ha superado esa demanda.

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

¿Qué explica esta sobre oferta?

En los años 1992 y 1996, ésta podría deberse al incremento de la producción nacional de trigo, ya que en esos años se produjo más que los años anteriores (pero si así hubiera sido, significa también que la producción nacional no fue priorizada en la oferta nacional). Si no fuera por lo anterior, debería buscarse la explicación en el incremento de las donaciones (1992) que aumentaron ese año en 66.001 TM respecto al año anterior o en menor medida por el aumento de las importaciones comerciales (16.000 TM más que el año precedente).

La sobre oferta de los años 2000 y 2001 no se explica por la producción nacional y tampoco por las donaciones ya que ambas tuvieron una disminución respecto a años anteriores. En cambio sí se explica por las importaciones comerciales que aumentaron el doble respecto al año anterior.

Todo esto significa que el gobierno debe regular las importaciones (legales e ilegales) de trigo y harina de trigo porque tienen un incremento desproporcionado como se analizará posteriormente.

⁶ Inclusive entre el año 2000 y 2001 ese incremento fue casi del 16%.

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

- En lo que respecta a la producción nacional, esta ha tenido un incremento casi permanente desde principios de los años 90 (a excepción de 1993 y 1995) – sobre todo por el fomento a la producción en el oriente del país – hasta 1998, año en el que empieza a disminuir la producción hasta el 2001 en el que se logran niveles muy bajos (parecidos a los de 1991), explicable por otro lado por las malas condiciones climáticas que afectaron la producción en el oriente, sobre todo de la soya, cultivo ligado a la producción de trigo.
- Las importaciones comerciales de trigo y harina de trigo han tenido un aumento casi permanente (a excepción de 1993 en el que las donaciones tuvieron su nivel más alto) hasta 1996, para luego, en 1997 y 1998, disminuir (por el aumento de la producción nacional de trigo). Por otro lado, llama la atención el volumen creciente de importaciones que se da en el 2000 y el 2001, que son más del doble del año anterior (1999).

También resalta que 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 considerado.

Al interior de las importaciones, la harina de trigo siempre ha representado la minoría (a excepción de 1992) 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%), explicable en parte por los bajos precios del producto en la Argentina que es por donde ingresa la mayoría de la harina al país.

- Las donaciones de trigo y harina de trigo provienen del Título I y II de la PL-480, del PMA y de otras fuentes.

La harina de trigo del Título II ha tenido un comportamiento variable según los años, desde niveles que alcanzan a las 30.000 TM (1991) hasta las 52.777 TM (1994) logrando el 2001 su nivel más bajo de todo el periodo. En cambio el trigo del Título III ha tenido un incremento hasta 1993 que es cuando logra su nivel más alto (185.242 TM) para luego descender paulatinamente a su nivel más bajo (4.654 TM) en el 2000.

Las donaciones de trigo del PMA han tenido un comportamiento muy irregular ya que la mayoría de los años han oscilado entre las 6.000 y 9.000 TM, sin embargo en los años 1998 y 2001 tienen un incremento que llega a representar el 24% y 22% del total de las donaciones.

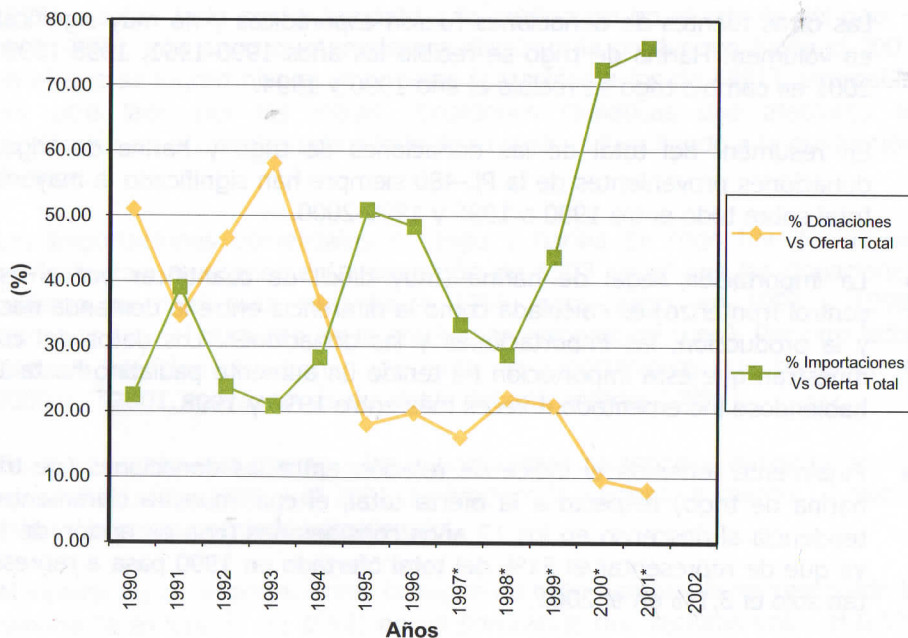
Las otras fuentes de donaciones fueron esporádicas y no muy significativas en volumen. Harina de trigo se recibió los años 1990-1991, 1998-1999 y el 2001 en cambio trigo se recibió el año 1990 y 1994.

En resumen, del total de las donaciones de trigo y harina de trigo, las donaciones provenientes de la PL-480 siempre han significado la mayoría del total sobre todo entre 1990 a 1996 y 1999-2000.

- La importación ilegal de harina (muy difícil de cuantificar por el escaso control fronterizo) es calculada como la diferencia entre la demanda nacional y la producción, las importaciones y las donaciones. Los datos del cuadro muestran que esta importación ha tenido un aumento paulatino hasta 1998, habiéndose incrementado 4 veces más entre 1990 y 1998.
- Finalmente tenemos el índice de relación entre las donaciones (de trigo y harina de trigo) respecto a la oferta total, el cual muestra claramente una tendencia al descenso en los 12 años considerados (con excepción de 1993) ya que de representar el 51% del total ofertado en 1990 pasa a representar tan solo el 8.1% en el 2001.

Pero mientras se observa esta tendencia al descenso entre las donaciones y la oferta total, se observa también una tendencia muy fuerte 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 1).

Gráfico 1
Relación de las donaciones e importaciones de trigo y harina de trigo
ante la oferta total (1990-2001)



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?

2.2. El caso de los alimentos donados de procedencia nacional

Otro caso que resulta importante de analizar es el referido a los productos donados que proceden de las compras locales que realizan las agencias donantes, no solamente porque cada vez representan un mayor volumen en el conjunto de las donaciones sino también por su repercusión a nivel nacional.

Lamentablemente, la carencia de información de las donaciones de la PL-480 impiden realizar un análisis del conjunto de las donaciones como se hubiera deseado, por lo que solo tenemos que sujetarnos a la información brindada por el PMA.

El PMA distribuye alimentos donados de procedencia nacional desde hace varios años, aunque la información detallada está disponible solo para los últimos años.

Cuadro 7

Donaciones alimentarias del PMA según procedencia (1998 - 2002) (TM)

Alimentos donados distribuidos	1998		1999		2000		2001		2002	
Productos locales										
Aceite vegetal	188,06		514,38		288,09		394		402,5	
Arroz	490		2.200,85		985,55		1.358,4			
Sal yodada	105,88		147,16		123,52		217,5		144,6	
Apí (amarillo y morado)	91,83		85,43		251,11		175		157,2	
Leche con sabor	135		40		172,5		62			
Fideos	-		859,03		314,33		765		441,2	
Quinocoa	-						76,8		123,7	
Quinua - (hojuela)	-						46		91,9	
Azúcar							0,22			
Maíz							0,6			
Manteca							1,8		5,5	
Subtotal	1.010,66	3,2%	3.846,85	52,7%	2135,1	14,3%	3.097,3	7,88%	1366,6	6,4%
Productos importados										
Pescado enlatado	299,43		389,67				342,9		508,2	
Carne enlatada	-		35,9		359,04		127,4		8,7	
Arroz	-				1.200		697		1.279,3	
Aceite vegetal	-				200,93					
Leche (SDS)	219,79						1,37			
Trigo (monetizar)	23.663				7.067		28.244		12.800	
Harina de trigo (1)	6.519		916,5		3.922,96		6.682,4		5.235	
Harina de trigo (2)			2.123							
Lenteja							78,4		68,8	
Subtotal	30.701,2	96,8%	3.465,07	47,3%	12.749,93	85,7%	36173,4	92,11%	19899	93,6%
Total general	31.712,5		7.311,92		14.885,03		39.270,7		21.266	

(1): proveniente de la molienda de trigo donado.

(2): harina de trigo comprada en Argentina por la oferta a precio más reducido que la harina nacional.

Fuente: diversos informes del PMA.

Los alimentos donados por el PMA alcanzan al número de 20, de los cuales 11 son de procedencia nacional. Seis de esos productos (aceite, arroz, sal, api, leche y fideos) son distribuidos desde hace varios años y cinco se han incorporado recientemente (quinocoa, hojuelas de quinua, azúcar, maíz y manteca) en los años 2001 y 2002.

En cambio los productos donados de procedencia extranjera siempre han sido el pescado enlatado, carne enlatada, arroz, aceite vegetal, leche descremada, lenteja (que es comprada en La Paz pero proviene del extranjero), trigo y harina de trigo.

Los volúmenes de los productos de procedencia nacional son variables de año en año, en cantidades que oscilan desde las 1.011 TM (1998) hasta las 3.847 TM (1995), siendo el arroz el de mayor volumen comprado cada año (excepción del 2002 que no compraron este producto pero sí recibieron del extranjero), y el maíz y azúcar los de menor cantidad comprada.

El volumen total de los alimentos donados de procedencia nacional es todavía muy bajo respecto al volumen total de las donaciones, pues en 1998 representó sólo el 3.2%, el 2000 el 14.3%, disminuyendo luego al 7.8% en el 2001 y al 6.4% en el 2002. El año 1999 constituye una excepción ya que las compras locales llegan a constituir el 53% del total, pero esto se debe a que no hubo trigo donado a monetizar (razón por la cual el volumen de las donaciones fue tan bajo ese año).

Evidentemente, el trigo y la harina de trigo donado constituyen la mayoría de los alimentos que distribuye el PMA (al igual que la PL-480). Si se obviaran esos dos productos del conjunto de las donaciones, el panorama sería distinto.

En primer lugar, el volumen de las donaciones sería más reducido oscilando entre 1.530,5 TM (1998) y 4.344,3 TM (2000). De esos volúmenes, los alimentos donados de procedencia nacional representarían entre el 42.2% (2002) y el 71.2% (2001).

Respecto a las compras de productos nacionales, es necesario resaltar que las variaciones en la compra de los productos nacionales de año en año se deben a la disponibilidad de dinero que cada año pueda existir y también a que el precio del producto no exceda los precios límites que se fija y que están en relación con el precio o 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 (a abrir mercado nacional comprando lo que produce el agricultor nacional, producción que en varias regiones es excedentaria y no encuentra mercado, no por precios altos sino porque el mercado rural interno es muy reducido y no se fomenta ese consumo, como es el caso del maíz en la región de Tupiza), sino que está sujeto a la política del libre mercado, es decir que se licita públicamente, licitación a la cual acuden empresas de todo tipo⁷. En ese proceso no se considera si el producto es nacional o extranjero⁸. A esas licitaciones empezaron a participar las organizaciones de productores campesinos pero luego fueron desplazados por otras empresas (que se manejan mejor en términos de gestión, comercialización, etc.).

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

Según el cuadro 8 que refleja el aporte de calorías y proteínas de ciertos productos⁹ donados, todos los productos de procedencia nacional tienen mayor aporte calórico que los extranjeros, aunque en términos de proteínas es al revés (a excepción de la quinocoa que es más alto que cualquier otro producto). En este aspecto, vale la pena recalcar que según diversos estudios sobre nutrición (Prudencio J. 2002, FAO 1999, ENDSA 1998), se ha demostrado que en el país hay un sobreconsumo de proteínas y un déficit en el consumo de calorías, lo que nos hace concluir que los productos donados del PMA de procedencia externa deberían ser cambiados por otros más ricos en calorías para aliviar el problema nutricional en Bolivia.

Desde el punto de vista del costo estimado, sólo la harina de trigo tiene un costo más barato que los productos de origen nacional (a excepción del api que costaría menos y cuyo aporte calórico es igual), en cambio los enlatados tienen un precio más elevado que cualquier producto de origen nacional (5 veces más que la quinocoa, la hojuela de quinua y el arroz, y 2.4 veces más que el aceite que tiene 2.6 veces más calorías).

⁷ 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.

⁸ El mismo caso se da para los productos farmacéuticos que le PMA adquirió como la vitamina A para su programa de micronutrientes. La industria farmacéutica nacional no pudo competir en términos de precios con los productos de procedencia extranjera que producen millones de tabletas (por lo que sus precios son más bajos) y fue desplazada de esas compras.

⁹ No se pudo obtener información para el conjunto de los productos donados, que hubiera sido lo óptimo para el análisis comparativo.

Cuadro 8

Relación de los productos donados del PMA según su aporte energético y su costo (2002)

<u>Alimentos de procedencia nacional</u>	<u>Grs./día</u>	<u>Calorías</u>	<u>Proteínas</u>	<u>Costo estimado (\$US)</u>
Arroz	100	362	7.71	0.042
Aceite	100	880	-	0.093
Api	100	364.2	7.85	0.028
Hojuela de quinua	100	377.1	11.71	0.045
Quinocoa	100	405	18.5	0.045
<u>Alimentos de procedencia externa</u>				
Pescado enlatado	100	340	21	0.230
Carne enlatada	100	340	21	0.230
Harina de trigo	100	365	11.8	0.036

Fuente: diversos informes PMA.

El análisis anterior sobre los costos de los productos donados nos lleva a examinar el valor de los productos de origen nacional, los cuales se expresan en el cuadro 9 que muestra el costo de los productos donados de procedencia nacional que el PMA adquirió en las gestiones 2000 y 2001¹⁰. De dicho cuadro se desprende que:

- En promedio, en los 2 años considerados se compraron 9 productos nacionales, aunque en el 2001 se dejó de comprar manteca, quinua, quinocoa y leche con sabor, y se adquirieron harina de trigo y pescado enlatado (que no se produce nacionalmente).
- Los productos que mayoritariamente se compran son el aceite y fideos en ambas gestiones. Luego le siguen la leche con sabor y api en el 2000, y la harina de trigo y aceite en el 2001.
- En el año 2001 el PMA contó con fondos extras de la Cooperación Británica (DFID) para comprar alimentos nacionales destinados a apoyar al Proyecto de Alimentos por Trabajo (PMA/BOL 2735). En esa gestión se compró mayor volumen que en la gestión 2000 (más de 539 TM).
- 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

¹⁰ Cantidades que no necesariamente fueron distribuidas en esas gestiones, por lo que las cifras no necesariamente coinciden con las de los otros cuadros.

significaron solo el 0.64%, el 0.45% y el 0.31% del total producido respectivamente. En el año 2001 significaron el 0.47% del total producido del aceite y el 0.45% del arroz. En el caso de la harina de trigo comprada el 2001, esas compras significaron sólo el 0.63% del total producido.

Todo esto nos indica que las compras locales que realiza el PMA tienen muy poco impacto en la producción nacional, a excepción de los nuevos productos que algunas organizaciones de productores campesinos asociados al CIOEC están produciendo (en el afán de diversificar su producción) como ser las hojuelas de quinua (de SOPROQUI y ANAPQUI), la quinocoa (del CEIBO) y el api.

Cuadro 9

**Valor de los productos donados de procedencia nacional – PMA
(2000 - 2001)**

	2000			2001 (1)		
	Cantidad comprada TM	Total Producción Nacional	(%) Comprado respecto al total producido	Cantidad comprada	Total Producción Nacional	(%) Comprado respecto al total producido
I. Alimentos comprados localmente						
1. Fideos	704,3	n.d.		1069,19	n.d.	
2. Api (amarillo + morado)	251,1	n.d.		133,6	n.d.	
3. Sal yodada	228,5	n.d.		211,89	n.d.	
4. Arroz	1.938,5	299.083	0,64	1358,49	n.d.	
5. Aceite vegetal	371	82.190.382	0,45	393,92	83.064.818	0,47
6. Leche con sabor	110	34.681.417	0,31	-		
7. Lenteja	54,8 (2)	n.d.		59,58 (2)	n.d.	
8. Manteca	1,8	n.d.		-		
9. Hojuelas de quinua	73	23.785	0,3	-		
10. Quinocoa (quinua + cocoa)	106,7	n.d.		-		
11. Harina de trigo	-			1,059 (3)	165.647	0,63
12. Pescado enlatado	-			93,15 (2)		
TOTALTM	3.839,93			4.378,82		
II. Valor total de los productos (\$US)	2.341.762			2.057.969		
III. Valor total de los productos de procedencia nacional (\$US)	2,313,122 (4)			1,917,872 (4)		
IV. (-) Ingresos provenientes del DFID destinados a la compra de alimentos locales	-			400.773		

V Total invertido por el PMA (con sus propios recursos) por la compra de alimentos locales:	2.313.124			1.517.098,6		
VI. Recursos generados por la venta de trigo donado por PMA:						
(2000) 7067 TM x 215 \$US (5 (promedio) por TM	1.519.405					
(2001) 28244 TM x 215 \$US (promedio) por TM				6.072.460		
VII. Porcentaje de los recursos provenientes de la venta de trigo donado destinados a la compra de alimentos de procedencia nacional	152,23			24,98		

Notas: (1) Incluye compra para programas de emergencia y también con los fondos del DFID.

(2) Producto de procedencia extranjera importada por una compañía comercial y vendida al PMA.

(3) Elaborada con trigo donado por el PMA.

(4) No incluye valor de productos de procedencia extranjera como lenteja y pescado enlatado.

(5) Precio promedio para el año 2000 y 2001.

Respecto al valor de las compras de los productos, éste alcanzó a 2.341.762 \$US en el 2000, habiendo disminuido a 2.057.969 \$US en el 2001. Si a esas cifras les descontamos el valor de los productos de procedencia extranjera tenemos que el PMA invirtió en el año 2000, en productos nacionales, la cifra de 2.313.122 \$US y en el 2001 sólo 1.517.099 \$US¹¹, es decir, menos 796.025 \$US a pesar de haber comprado 539 TM más de alimentos (lo que significaría que compraron alimentos más baratos en el 2001 o que disminuyeron los precios de los alimentos comprados).

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. De ese total, en el 2000 se invirtió 793.717 \$US más de lo que obtuvieron por la venta del trigo donado (7.067 TM) en la compra de alimentos nacionales, y en el año 2001, se invirtió el 25% de lo recaudado por la venta del trigo de ese año. 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.

¹¹ Descontando por supuesto los recursos que el DFID otorgó al PMA para esas compras que alcanzaron a 400.774 \$US.

3. Los canales de distribución de los alimentos donados

Los canales de distribución de los alimentos donados que utilizan las agencias donantes son diferentes como diversas ONG en el caso de la PL-480, Título II ó proyectos de desarrollo en el caso del PMA.

El cuadro 10 nos muestra en detalle los canales utilizados por ambas agencias desde 1998 hasta el 2002, así como la cantidad de alimentos donados que destinan a cada ONG/proyecto.

Cuadro 10

**Los canales de distribución de los alimentos donados
(TM) (1998 - 2002)**

Canales de distribución	1998		1999		2000		2001		2002	
	Regular (= R.)	Moneti- zación (= M)	R.	M.	R.	M.	R.	M.	R.	M.
De la PL-480 (Tit. II)										
CARITAS	9.810	11010	-	-	-	-	-	-	-	-
FHI	1.660	7440	1.130	8090	2.600	8500	n.d.		3.841	9739
PCI	5.720	6210	5.420	7330	3.450	7330	n.d.		450	1860
ADRA/Bolivia	7.510	7620	6430	8110	5.580	7300	n.d.		2.340	5660
CARE	-	-	880	4200	5.970	4200	n.d.		3.010	8960
SAVE THE CHILDREN	-	-	-	-	-	-	n.d.		5.920	6.460
SUBTOTAL	24.700	32.280	13.860	27.730	17.600	27.330			15.561	32.679
	56.980		41.590		44.930				48.240	
II. Del PMA										
Bol/2735/3	444,67		497,89		2.068,79		2.252,10		1.707	
Bol/2795/2	1.976,63		277,43		1.002,48		954		1.286,6	
Bol/2801/2	1.749,16		4.712,12		1.826,45		418,2		608	
Bol/3866/1	3.879,12		1.824,48		2.920,31		6.211		2.733	
FGI	-		-		-		2,9		146,5	
Bol/6275	-		-		-		371		686	
DRIPAD -1/1	-		-		-		817,5		1.298,9	
SUBTOTAL	8.049,58		7.311,92		7.818,03		11.026,7		8.466	

Notas: (1) El programa de monetización de la PL-480 comprende solamente harina de trigo. El programa regular comprende todos los otros productos donados, inclusive harina de trigo.

3.1. Los canales de distribución de la PL-480, Título II

En el caso de la PL-480, el Título II distribuye alimentos a través de 2 tipos de programas: el regular y el de 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 (para todo propósito también) que debe ser vendido (monetizado) y los recursos financieros logrados, utilizados por las propias ONG.

Del total de los fondos que se obtengan de la monetización de la harina de trigo (27.330 TM en el 2000), una parte se destinará a la compra de 8.000 TM de alimentos de origen nacional con el fin de fomentar la producción nacional (Resolución Ministerial No. 159 para la internación de alimentos donados de USAID-2000, La Paz, 16/XII/99), alimentos que sumados a los del Programa Regular deberán ser distribuidos 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. El resto de los fondos financieros pueden ser utilizados por las ONG para cubrir sus costos de operación y apoyar otras actividades.

Las ONG que canalizan las donaciones del Título II son Food for the Hungry (FFH), Project Concern International (PCI), la Iglesia Adventista (ADRA-Bolivia), y CARE. Hasta 1998 también participó CARITAS-Bolivia, en cambio la ONG Save The Children empieza a trabajar con las donaciones recién en el año 2001.

El volumen de donaciones distribuidas alcanzó en 1998 a la cifra de 56.980 TM, habiendo disminuido el año siguiente a 41.590 TM, principalmente por una reducción de los alimentos del Programa Regular de más de 10.840 TM. Posteriormente vuelve a aumentar paulatinamente el total donado hasta alcanzar las 48.240 TM en el año 2002.

Del total de las donaciones distribuidas, la harina de trigo para monetizar (Programa de Monetización) siempre ha constituido mayor cantidad que los alimentos del Programa Regular, más del doble en la mayoría de los años considerados.

Las ONG que reciben mayor cantidad de donaciones fueron CARITAS en el año 1998, ADRA en 1999 y en el 2000, y FFH en el 2002.

Asimismo, las ONG que más se beneficiaron de la harina de trigo del Programa de Monetización son FFH y ADRA, aunque en el último año CARE también se ha visto beneficiada pues recibió más del doble que en el año 2000. En cambio PCI, que en años anteriores era una de las principales ONG que canalizaban esas donaciones, en el año 2002 vio reducida drásticamente el apoyo de la PL-480 Título II.

A propósito de estos cambios en la canalización de las donaciones, surgen una serie de preguntas como, ¿Cuáles son los criterios para designar mayor cantidad de alimentos a una ONG y a otra no? ¿Con qué criterios se designa más cantidad de harina de trigo (en el Programa de Monetización) para ciertas ONG, y menos para otras? Los criterios utilizados para esa designación, ¿Responden a criterios compatibilizados con los gobiernos municipales donde implementan sus acciones esas ONG o con instancias del gobierno central encargadas del desarrollo rural y el apoyo productivo? Se sabe que al monetizar la harina de trigo, la ONG beneficiaria dispondrá de libres recursos financieros. ¿Cómo están utilizando esos recursos? ¿Qué tipo de controles existen¹² al respecto? ¿Qué tipo de impacto tienen en la producción nacional y en los beneficiarios? ¿Coordinan acciones en sus diferentes proyectos de saneamiento básico, infraestructura agrícola, programas educativos, etc., entre sí y/o con las otras ONG, gobiernos municipales, agencias de cooperación, asociaciones de productores?

Por otro lado, es complementario saber que la ONG CARE (Cooperativa para la Asistencia y el Socorro a cualquier parte del Mundo) tiene como objetivo a largo plazo lograr una mejora importante en los medios de vida de 29.000 hogares vulnerables de 16 municipios de extrema y alta inseguridad alimentaria del país, con los objetivos estratégicos de incrementar la disponibilidad alimentaria mediante la mejora sostenible de la producción agrícola y pecuaria, la mejora de las oportunidades económicas, mejorar la utilización biológica mediante la mejora en la salud materno infantil y el acceso al agua potable; mejorar la participación democrática y un adecuado uso de los recursos naturales (Programa SEAS-Seguridad Alimentaria Sostenible).

¹² Hace poco tiempo la prensa registró las declaraciones del experto David Haquim, quién cuestionaba la utilización de esos recursos por parte de estas ONG, resaltando que esos fondos servían para el pago de elevados sueldos de sus ejecutivos y que no se invertía adecuadamente en proyectos de desarrollo.

Realiza acciones en los municipios de Chaquí, Betanzos, Puna y Caiza D (Potosí), El Puente y San Lorenzo (Tarija), proyectándose para el año 2003 incursionar en Vitichi y Cotagaita (Potosí), Yunchará,¹³ Uriondo y Entre Ríos (Tarija); Tomina, Sopachuy, Tarvita, El Villar y Azurduy (Chuquisaca).

FFH trabaja en Bolivia desde 1978 con el programa de patrocinio de niños, y desde 1983 implementa un programa de alimentos para emergencias el cual posteriormente es ampliado a programas de desarrollo. En la actualidad desarrolla sus acciones en el Altiplano y en los Valles, focalizando sus acciones en incrementar la productividad agrícola y el mejoramiento nutricional.

Los programas que implementa FFH hacen referencia a la agricultura (resaltando acciones en el mejoramiento de caminos, capacitación a agricultores en mercadeo y formación de líderes eclesiásticos), agua y sanidad (instalación de baños y letrinas, provisión de agua potable y saneamiento básico), salud materno infantil (rehidratación oral, reducción de la malnutrición crónica de niños, apoyo a la lactancia materno infantil, controles prenatales), salud reproductiva (atención a mujeres embarazadas y lactantes para reducir morbilidad), alimentos a escolares a través de meriendas alimenticias para mejorar la nutrición infantil, y finalmente un programa de reducción de Chagas a través de la construcción y mejoramiento de viviendas.

Save The Children focaliza sus acciones en salud, educación y en el mejoramiento de las oportunidades económicas, porque considera que estas son las áreas más significativas para el mejoramiento del nivel de vida de los niños. También considera que organizando a las familias y las comunidades a trabajar juntos por los niños logrará reacciones en cadena que mejoran las condiciones de vida de las familias. Focaliza también su apoyo en la mujer por su estrecha relación e impacto beneficiario que pueda tener en los niños.

Las acciones en salud se concentran en salud reproductiva, mejoramiento nutritivo a niños recién nacidos, capacitación en salud y acciones que favorezcan a personas afectadas con el SIDA. También concentra acciones en el mejoramiento de los servicios de salud, tratamientos para infecciones intestinales y apoyo a deficiencias nutricionales. Capacita y educa en salud, higiene y

¹³ En esos municipios trabajan hace años los proyectos BOL/2795 y BOL/3866 del PMA. ¿Por qué se escogen esos municipios cuando ya tienen asistencia alimentaria, habiendo otros tantos municipios más pobres y sin recursos? ¿Se coordinó las acciones y la planificación con las otras agencias donantes para elegir estas zonas?

nutrición a escolares y maestros, ejecutando también acciones en salud reproductiva y supervivencia infantil.

Por su lado, PCI es una organización privada que trabaja en Bolivia desde hace más de 20 años, y su labor se basa en cuatro pilares: salud materno infantil (mejoramiento de niños menores de 5 años y de las madres a través de prácticas en salud, prevención de enfermedades, apoyo a equipos de salud, capacitación), agua y saneamiento básico (construcción de sistemas de agua potable, letrinización, capacitación a líderes comunales, prácticas de salud e higiene), ingresos familiares (construcción infraestructura productiva, sistemas de micro riego, silos, capacitación en medio ambiente, apoyo a la agricultura) y finalmente la educación básica incentivando la asistencia escolar de niños y niñas por medio de la distribución diaria del desayuno caliente a 120.000 niños y niñas, en coordinación con las Juntas Escolares y municipios.

ADRA (Agencia adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales) desarrolla sus actividades en el país desde 1966, en sus inicios de forma asistencial para luego realizar trabajos enfocados hacia el desarrollo comunitario.

ADRA ejecuta proyectos en agricultura, salud, nutrición, infraestructura básica, educación, prevención y rehabilitación de niños y niñas a través de convenios con diferentes municipios y prefecturas. Las acciones desarrolladas se enfocan a la capacitación en salud, agua potable y saneamiento básico, asistencia técnica, administración del hogar y huertos familiares. También realiza apertura de caminos y asistencia con alimentos en caso de situaciones de emergencia

3.2. Los canales de distribución del PMA

En lo que respecta a los canales de distribución del PMA, el cuadro 10 muestra que esos alimentos (excluyendo el trigo y la harina de trigo para monetizar), hasta el año 2000 se han distribuido a través de 4 proyectos (el BOL/2735, que es el apoyo a niños y niñas 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 Chagas¹⁴ y el BOL/3866 que es apoyo al desarrollo rural mediante alimentos por trabajo), ampliándose en el 2001 y 2002 al BOL/6275 (niños y niñas de la calle), y canalizando los recursos del DFID para el BOL/3866 a través del DRIPAD

¹⁴ Que finalizaba actividades en diciembre del 2002.

(Proyecto de Desarrollo Rural Integrado y Participativo en Áreas Deprimidas que se ejecuta a través de las Prefecturas) y finalmente el FGI (que en realidad fue una donación del gobierno de Italia para el BOL/3866).

El volumen total de alimentos distribuidos tiene una constante variación según los años, ya que si bien en 1998 se distribuyeron más de 8.000 TM, al año siguiente se distribuyeron 700 TM menos. Luego, en el año 2001 se distribuyeron 11.026.7 TM (quizás explicable por la incorporación de esas 3 nuevas partidas) pero nuevamente al año siguiente (2002) se distribuyó un volumen mucho menor, lo que según el PMA obedece a varias causas¹⁵.

Aunque no es relevante recalcar esto por los motivos ya señalados, la distribución anual al interior de cada proyecto varía sustancialmente, ya que mientras en algunos casos aumenta desproporcionadamente de un año a otro (caso del BOL/2735 que en el 2000 distribuye 4 veces más que en 1998 y 1999) en otros disminuye drásticamente (por ejemplo el BOL/2795 que en 1999 distribuye 6 veces menos que en 1998).

En términos generales, los proyectos ejecutados por el PMA son realizados de manera muy adecuada con resultados óptimos, logrando en gran medida las metas establecidas y coordinando actividades con los diferentes gobiernos municipales, ONG e instituciones del Estado a nivel nacional.

Los principales postulados y planteamientos de cada uno de los proyectos son los siguientes:

El BOL/2795 opera en el sudeste de Potosí y beneficia a 50.000 escolares con raciones distribuidas diariamente que constituyen un complemento a la alimentación escolar, con una serie de actividades complementarias en salud, capacitación, apoyo a la infraestructura escolar y a proyectos productivos escolares.

El proyecto BOL/3866 tiene como objetivos apoyar al desarrollo rural (apertura de caminos, recuperación de tierras, reparación de escuelas, riego, micro riego, etc.) mediante acciones de alimentos por trabajo, en coordinación con los municipios que dan una contraparte técnica y financiera. Las raciones que

¹⁵ Las variaciones en el volumen distribuido entre un año y otro pueden deberse a la ampliación de actividades de los proyectos, a casos de emergencia eventual que hayan sido cubiertos por algún proyecto o finalmente a que la ejecución de las actividades previstas haya tenido un retraso y la entrega de las donaciones haya tenido que figurar en otra gestión.

entregan a los trabajadores constan de 5 raciones, es decir para toda la familia. Este proyecto se ejecuta en varios departamentos del país, a excepción del oriente.

Referente al BOL/2735, este proyecto plantea el apoyo a los niños y niñas menores de 6 años que están en las guarderías de los centros PAN, ubicados tanto en el sector rural como urbano de todos los departamentos del país. El apoyo consiste en dar alimentos para los niños y niñas y las educadoras durante los 5 días que funcionan a la semana. Se apoya también con los utensilios de cocina y se les doto de juguetes, frazadas, cocinas a gas y varios otros, mientras los municipios también contribuyen con un sueldo a las educadoras.

El BOL/2801 tiene como objetivos reducir el mal de Chagas por lo que sus acciones se enfocaban a la capacitación de los padres de familia, a la fumigación de las viviendas y posteriormente a la remodelación de estas para evitar la intromisión del vector. Se apoyo también la instalación de laboratorios y su equipamiento en la ciudad de Tupiza. Este proyecto se ejecutó hasta finales del año 2002, en coordinación con el Ministerio de Salud y los municipios.

Un último aspecto a resaltar es que las raciones alimentarias que cada proyecto entrega a sus beneficiarios son diversas y dependen del tipo de beneficiario que puede ser un niño y/o niña 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 como 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 siguiente.

Cuadro 11

Ración alimenticia diaria y valor

Productos	Ración diaria (Grs.)	Kcalorías	Proteínas	Costo (TM/\$US)	Costo estimado de la ración/día
Harina trigo	0.100	365	11.8	360	0.036
Arroz	0.035	127	2.7	456,75	0.015
Aceite	0.015	132	0	989	0.014
Enlatados	0.020	68	4.2	2.338,37	0.046
Api	0.014	51	1.1	630	0.004
Hojuela quinua	0.035	132	4.1	1.150	0.016
Quinocoa	0.020	81	3.7	2.215	0.009
Sal yodada	0.004	-	-	123,5	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 quinocoa.

Fuente: PMA.

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 \$US.

Para los próximos 5 años (2003-2007), el PMA ha planteado un nuevo Programa País (PP) con dos objetivos: crear las condiciones para que los hogares pobres inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación, y crear condiciones propicias para que los hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados puedan contar con medios de subsistencia más sostenibles.

Este PP consta de 2 actividades básicas que son apoyar la seguridad alimentaria y los medios de vida a fin de crear y preservar activos naturales, físicos y sociales mediante actividades de alimentos por trabajo, y apoyar el desarrollo del capital humano de niños y niñas preescolares, escolares y de la calle mediante enfoque integrado de educación. Todo esto complementado con otras 2 actividades relativas a los micronutrientes y la ampliación de la alimentación en escuelas primarias.

La estrategia principal es aumentar la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia de 554.000 beneficiarios cada año en determinadas zonas seleccionadas del país, lo cual supone la asignación de 125.000 TM de alimentos.

Desde el punto de vista de la PL-480 Título II, la carencia de información impide describir y analizar sus planteamientos para el futuro, sin embargo se sabe que la determinación de otorgar mayor o menor volumen de la ayuda depende de la clasificación que alcance Bolivia, como país prioritario o no.

Sin embargo, en el año 2001, por iniciativa de un senador norteamericano el gobierno ha dispuesto apoyar un programa de desayuno escolar, dentro el Título I, por un valor de 200 millones de dólares, es decir que se dispondrá de ese dinero para adquirir alimentos de los agricultores norteamericanos y distribuirlos a nivel mundial.

En Bolivia, se conoce también que las ONG norteamericanas están iniciando un nuevo sistema de distribución de donaciones a través de licitaciones públicas a las cuales pueden acudir ONG nacionales e instituciones particulares.

Si las donaciones del PMA y de la PL-480 van a continuar en el futuro como se está planteando – necesariamente surge el tema de los alimentos donados modificados genéticamente.

Existen una serie de denuncias efectuadas en los últimos meses relativas a la introducción de alimentos genéticamente modificados (maíz transgénico) en las donaciones alimentarias, las cuales estarían siendo distribuidas.

Según una red de instituciones ecológicas, diversos países como Lesotho, Malawi, Swazilandia, Zambia, Zimbabwe y Mozambique se negaron a recibir la ayuda alimentaria del PMA ya que no cuentan con sistemas de evaluación de riesgos y no están dispuestos a arriesgar la salud de sus habitantes y a la continuación de sus variedades criollas como ya sucedió en México (Ecoportal.net. El directorio ecológico y natural).

Por otro lado, según la "Red por una América Latina libre de transgénicos" (REDALT, Octubre 2002. Alimentando el mundo a la fuerza de Silvia Ribeiro), el director del PMA – James Morris – en declaraciones a la revista New Scientist (19-09-02) habría declarado que hace 7 años el PMA ha incluido transgénicos en la ayuda alimentaria que han recibido países como Filipinas, India, Bolivia, Nicaragua, Colombia, Guatemala, Ecuador y varios países africanos, sin informar a las naciones receptoras.

A nivel nacional, hace pocos meses la prensa informó que en las donaciones distribuidas por la PL-480 se encontró alimentos transgénicos (maíz link) que

están prohibidos en la Unión Europea y aceptados en Estados Unidos y el Canadá sólo para el consumo animal, no para consumo humano directo.

En el país no se ha llegado a probar si evidentemente se distribuyeron esos alimentos transgénicos hace 7 años y si hubieron o no repercusiones o riesgos a nivel de la salud humana y contaminación con la producción interna. Lo que sí hay precisión es que ante esta serie de denuncias – a veces no comprobadas – y noticias internacionales sobre el tema de los transgénicos, las anteriores autoridades gubernamentales promulgaron (2001) una disposición prohibiendo la internación de ese tipo de productos al país, sin una autorización expresa ni los análisis correspondientes, disposición que al poco tiempo fue levantada por “presiones”, quedando esta situación de controversia científica (sobre los presuntos beneficios que permitirían alimentar a toda la población hambrienta del planeta o sobre las posibles alergias y daños a la salud que causarían los residuos químicos) en un estado incierto a nivel nacional.

4. 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.
 - Referente a la composición de la ayuda alimentaria, el trigo y la harina de trigo representan la mayoría de los productos (entre el 82% y el 85% en el 2002 según agencia donante). El resto de los alimentos ha disminuido en su diversidad en el caso de la PL-480, y aumentado en el PMA.
 - La ayuda alimentaria se ha visto reducida en los últimos años, sobre todo en su componente de trigo como en la fuente de "otros" donantes, aunque las ONG 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 participó del 7% y del 17% en el 2000. Para Estados Unidos, ahora la prioridad es el África y parte del Asia, y ya no América Latina, con el riesgo de que cualquier año en el futuro inmediato Bolivia sea declarado país no prioritario por sus exportaciones de soya, y deje de recibir alimentos.
 - Sobresale también que los Programas de Monetización de las donaciones alimentarias siguen adquiriendo mayor relevancia en las agencias donantes y
-

sobre todo en las ONG distribuidoras de las donaciones ya que los recursos financieros obtenidos son más flexibles y útiles en su uso. Por eso, se debe enfatizar en que la utilización de esos fondos generados debe ser para los habitantes sin recursos y para los que sufren malnutrición.

- 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. Por otro lado, estas raciones donadas no son la medida más adecuada para mejorar el estado nutricional de los beneficiarios ya que solo constituyen una solución momentánea y parcial al problema. La malnutrición continua en el país hace muchos años al igual que la ayuda alimentaria, lo que muestra que los objetivos finales de la asistencia alimentaria no se cumplen.
- 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. Por eso se deben fomentar las compras locales, los intercambios regionales y las operaciones triangulares de productos nacionales que pueden mejorar el comercio regional y local.
- Desde el punto de vista del comercio exterior agrícola, 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.
- Se expuso la situación actual de la ayuda alimentaria en Bolivia, sin embargo hay que preguntarse en qué dimensión la ayuda alimentaria enfoca los aspectos relativos a la producción agrícola, a la generación de empleos, al apoyo a la infraestructura. ¿Cuáles son los impactos de esos proyectos en la mujer, en el modelo de consumo de las diversas regiones del país, en la producción familiar y en las organizaciones de base? ¿Y, cuál será la consecuencia de esa ayuda alimentaria en el nuevo contexto de la globalización, es decir en el proceso de integración del ALCA a partir del 2005, y en el contexto de los alimentos genéticamente modificados?

-
- Se conoce poco respecto al impacto de las acciones de las agencias donantes en el empleo ya que estas hacen más énfasis en la movilización temporal de la mano de obra que en la generación de empleo, tema que es crucial para apoyar el combate contra la pobreza, uno de los principales objetivos de las agencias donantes y ONG/proyectos.
 - La ayuda alimentaria no es positiva ni negativa en si misma, sino que depende del uso que se le dé a ella. Puede ser un potencial recurso para el desarrollo o puede ser un obstáculo, dependiendo de la habilidad con la que se la utilice. 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. La ayuda alimentaria debe ser un "medio temporal" del desarrollo y no un fin en si mismo.
-

Bibliografía

DRIPAD - PMA. Ingreso de Productos por Proyecto. La Paz (Mimeo), 2002.

Espinoza, G. Roberto. Balance de Oferta y Demanda de Trigo y Harina de Trigo. La Paz (Mimeo), 2002.

FAO. Perfiles Nutricionales por Países - Bolivia. (Mimeo), 1999.

INE – DHS. Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA). La Paz, 1998.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDR). Requerimiento de Alimentos de la PL-480. La Paz (Mimeo), 2002.

PMA. Diversos Informes sobre Productos Suministrados. La Paz. Hojas de Embarques (diversos años). La Paz (Mimeo), 2002.

PMA. Diversas Estadísticas. La Paz, 2001.

Prudencio, J. y Franqueville, A. La Incidencia de la Ayuda Alimentaria en Bolivia. UNITAS, 1995.

Prudencio, Julio. El Consumo de Alimentos y la Nutrición en Bolivia desde los Derechos Humanos. La Paz (Mimeo), 2002.

USAID. Diversos Informes sobre la PL-489, Título II. La Paz, 2002.
