

ANALISIS

Directores responsables: Carlos Serrate Reich
Juan Pereira Fiorilo

Nº 123

LA PAZ, VIERNES 26 DE FEBRERO DE 1988

AÑO III

¿SEGURIDAD O DEPENDENCIA?
LAS IMPORTACIONES EN EL SISTEMA
ALIMENTARIO BOLIVIANO (1)André Franqueville (*)
Julio Prudencio (**)(*) Geógrafo del ORSTOM, U.R. "Maitrise de la Sécurité Alimentaire" Misión ORSTOM. La Paz, Bolivia
(**) Economista de CERES. La Paz, Bolivia.

RESUMEN

¿SEGURIDAD O DEPENDENCIA?
LAS IMPORTACIONES EN EL SISTEMA
ALIMENTARIO BOLIVIANO

El empeoramiento de la situación alimentaria de Bolivia desde hace una década es la herencia de la historia caótica del país, especialmente en el campo económico. Hoy en día el sistema alimentario boliviano se apoya más en importaciones y donaciones.

Este informe trata de analizar el desarrollo de este proceso y, de modo más preciso, el funcionamiento de los componentes del sistema (importaciones, producción y consumo), en lo que se refiere a las tres importaciones principales: el trigo, los aceites y la leche. Por la crisis de la producción minera tradicional, Bolivia está buscando ahora otros recursos. Ojalá tienda por fin a preocuparse más del futuro de su agricultura y los campesinos.

A pesar de ser el país más pobre de América Latina, Bolivia está dotada de una gran variedad de riquezas agrícolas y mineras (1). Las primeras, tan poco explotadas, obligan a efectuar importaciones masivas y crecientes destinadas a la alimentación de sus pobladores, mientras que las segundas se ven totalmente reducidas por los saqueos consecutivos realizados desde el siglo XVI.

Se trata de una situación ineludible y típica de un país, que, confrontado al mercado internacional, no puede asegurar su seguridad alimentaria sino es al precio de su independencia? Responder a la pregunta supone una evaluación de las importaciones y donaciones alimentarias, y una estimación de su impacto y de sus relaciones con el consumo y la producción nacional.

I. Importaciones y ayuda alimentaria.

A. Las importaciones alimentarias: Tradición de una economía extrovertida.

Las importaciones de alimentos de primera necesidad tienen una larga historia en Bolivia, ya que se recurrió a

esa modalidad de abastecimiento desde principios de siglo. En efecto, esta práctica mantiene una estrecha relación con el desarrollo de la explotación del estaño que llegó a ser en esa época la fuente principal de divisas del país. Como consecuencia de ello, las ciudades, ligadas directamente o indirectamente a este hecho, se desarrollaron (La Paz) o cobraron un nuevo empuje (Oruro), apareciendo también al mismo tiempo, en los lugares de extracción mineral, grandes aglomeraciones, algunas de las cuales de varias decenas de miles de habitantes (Siglo XX, Llallagua, Calavi...) aunque impropriadamente llamadas "campamentos" mineros.

El abastecimiento alimentario de estos centros más o menos urbanizados, no pudo ser satisfecho en su totalidad por las haciendas latifundistas vecinas, lo que generó la necesidad de efectuar algunas importaciones de productos alimenticios. Esto se vio facilitado por la infraestructura ferroviaria que ya entonces unía el país con los puertos del Pacífico: la vía férrea Oruro-Antofagasta que se construyó en 1892 y que se prolongó hasta la Argentina y el Brasil, aseguraba el tránsito del mineral de estaño en un sentido, y de los alimentos importados en el otro. Estos últimos podían ser ofrecidos al mercado de consumo nacional a precios mucho menores que los estipulados por otras regiones del país (Santa Cruz), que a pesar de su potencial agrícola, no poseían vías de comunicación que los integrara a los centros de consumo. Es así que, desde 1910-1920, estas importaciones de alimentos llegaron a constituir valóricamente, el 25% de las importaciones del país.

La crisis mundial de 1930, seguida de la Guerra del Chaco con el Paraguay (1932-35), tuvieron por consecuencia la caída tanto de las exportaciones de minerales como de las importaciones alimentarias y otras: en 1935 las importaciones agrícolas eran un 25% inferiores a las efectuadas en 1927 (Prudencio, 1984). La década de los años 30, fue una época de agudo desabastecimiento, que, sumado a los efectos de la recesión mundial, originó una fuerte emigración de mineros desempleados hacia las ciudades, que convergía en ellas con el gran número de soldados desmovilizados de la guerra del Chaco.

(1) Para información sucinta del país y de su situación alimentaria, ver Franqueville A., Laure J. Malnutrición et politiques agro-alimentaires en Bolivie. Cahiers ORSTOM, ser. Sci. Hum. (en edición).

En sentido inverso, la segunda Guerra Mundial, provocando una fuerte demanda del estaño boliviano, tuvo benéficos efectos sobre la economía, totalmente extrovertida, del país. El aumento de exportaciones mineras permitió entonces acrecentar el volumen de las importaciones alimentarias, de tal suerte que, en 1944, el 43% del total de las importaciones era de índole alimentaria.

El conjunto de estas fluctuaciones se ve ilustrado en la Fig. 1. Se constata, hacia el fin de los años 40, una total discordancia entre la curva de crecimiento de las importaciones generales y las curvas decrecientes de las importaciones de alimentos. Esto no significaba que el país logró alcanzar a la época, un nivel óptimo de autosuficiencia alimentaria; la situación era más bien reflejo de una crisis social, política y económica profunda que desembocó en la Revolución de 1952, fecha en la cual el país comenzó una nueva fase de su historia.

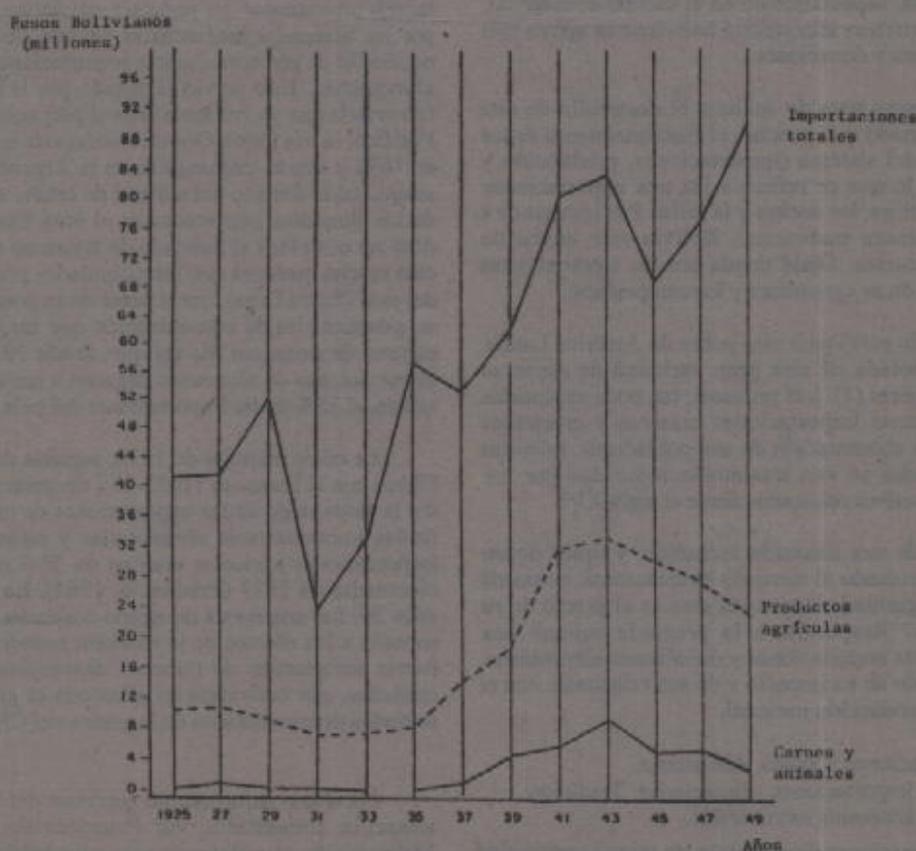
Antes de proseguir, se hace necesario examinar de cerca la naturaleza y el origen de las importaciones alimentarias mencionadas. Durante todo ese período de tiempo, el país importó 6 principales productos alimenticios: aceites en general, leches bajo diversa forma, trigo, azúcar, arroz y harina de trigo. El volumen de crecimiento del conjunto de estas importaciones es evidente durante los 30 años (Fig. 2): 41.000 Tm. en 1924, 116.000 Tm en 1955, exceptuando la caída entre 1930-35, en la cual además no está incluido el trigo. En 30 años, las importaciones alimentarias se multiplican por 2.8 mientras que la población del

país aumenta sólo en un 1.7 en el transcurso de la primera mitad del siglo.

Es sobre todo notable el aumento del volumen de importaciones en productos como el trigo, los aceites, el azúcar. Durante la crisis de 1930, el trigo sustituye las importaciones de harina del mismo cereal, manteniendo de todas maneras un lugar primordial entre las importaciones a pesar de la ya concebida importancia que se otorga desde entonces a las importaciones de harina. Casi la totalidad (entre 2/3 y 9/10) del azúcar se importó desde el Perú y en menor cantidad de la Argentina. En lo que respecta al trigo y a la harina de trigo (Fig. 3 A y B), la producción norteamericana viene a sustituir a la producción sudamericana a fines del citado período, luego de un primer intento realizado en los años 30. La conquista de un mercado para la leche es aún más difícil por la elevada concurrencia para este producto (Fig. 3 A): Los Estados Unidos, Europa y América del Sur (sobre todo Chile) se disputan este mercado durante la crisis mundial, y si bien Europa se retira después de la Segunda Guerra Mundial, participa aún con más fuerza a partir de 1950. Respecto a los aceites, Europa desaparece del mercado durante la 2da. Guerra Mundial y es reemplazada casi exclusivamente por la Argentina; el cual ofrece precios más bajos, sin embargo, es a su vez reemplazada por los Estados Unidos desde 1955.

Las medidas económicas del gobierno del MNR en 1953 estaban dirigidas por una parte, al control de las minas por el Estado y por otra, a la promulgación de una

Fig. 1. Importaciones totales e importaciones alimentarias (1925-1949)



(Fuente: Prudencio, 1964)†

reforma agraria que abolió los latifundios y las relaciones de pongueaje aún vigentes en el campo. En el aspecto de la producción agrícola, la ambición del nuevo gobierno era lograr la auto suficiencia del mercado alimentario interno, reduciendo y hasta suprimiendo las importaciones; este hecho se haría factible por los recursos provenientes de la explotación minera. Una serie de iniciativas fueron entonces consideradas entre 1955 y 1962: programas de agricultura, apertura de nuevos caminos, creación de fábricas y transformación de productos agrícolas (aceites, leche...), sin embargo, todas estas operaciones económicas sólo

podían ser efectivizadas gracias a una significativa ayuda extranjera, que en lo anecdótico llegó a ser la Alianza para el Progreso de origen norteamericano, a pesar de que el gobierno boliviano de la época era reconocido como "marxista, pero no comunista". Con la dictadura del Gral. H. Banzer (1971-1978) se da aún un nuevo paso: el desarrollo de la producción agrícola no tiene como único objetivo la sustitución de las importaciones sino que pretende también conquistar los mercados exteriores gracias a una política de exportaciones de productos como el café, algodón, arroz, azúcar, etc...

Fig. 3. La conquista de los mercados

(Fuente: Prudencio, 1984)

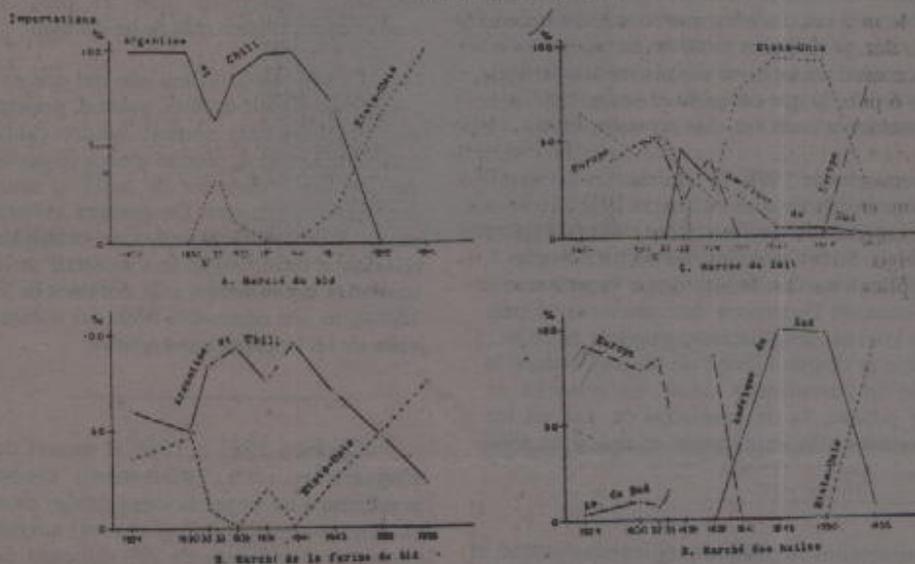
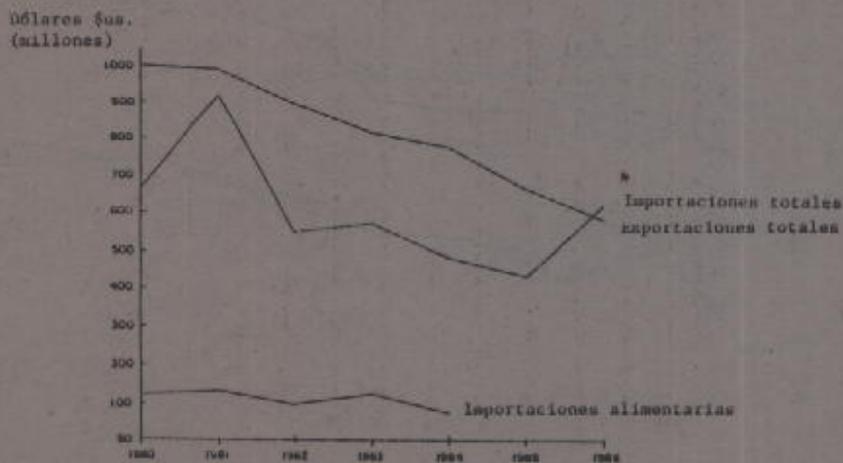


Fig. 4. Evolución reciente de exportaciones, importaciones totales e importaciones alimentarias (en millones de dólares Sus.)



(Fuente: Prudencio, 05.01.87; Solo Cifras, 36/86, 4/87; I.N.E., 1985)

¿Cuáles fueron los resultados de esta política? ¿En qué medida llegó al país a disminuir, sino a sustituir, las importaciones alimentarias?

La Fig. 2 muestra las consecuencias de esta política en evolución de las importaciones de trigo y harina de trigo, leche, aceites y arroz entre 1950 y 1984, es decir después de la Revolución Nacional (2)

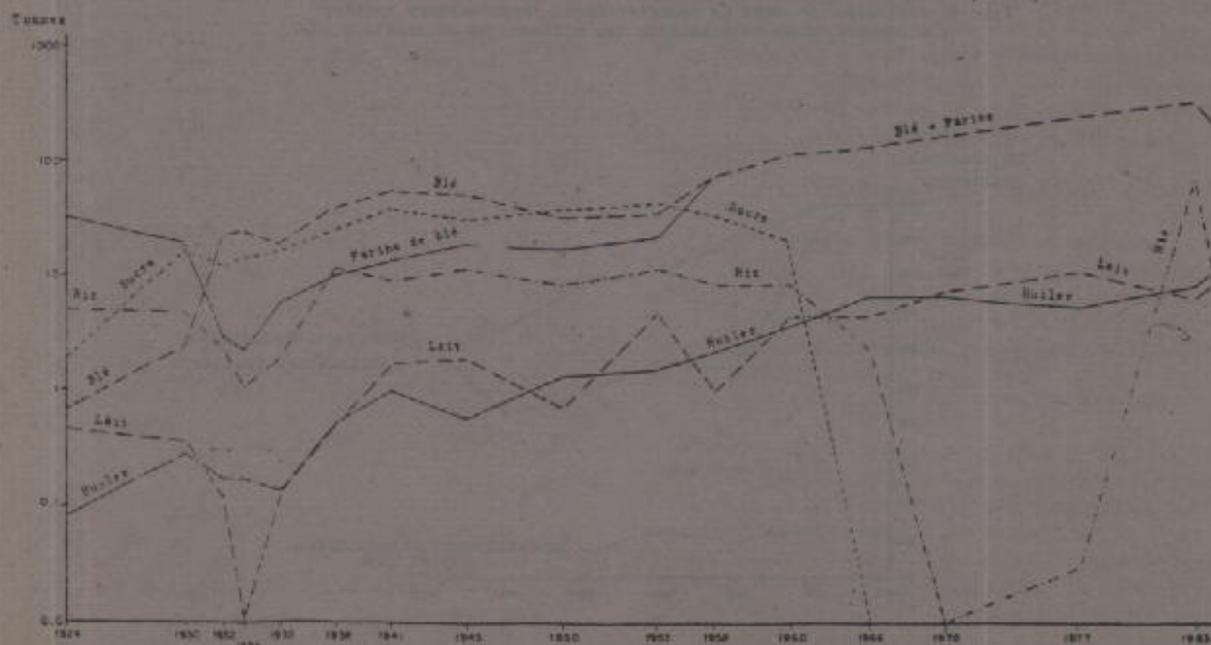
Paradójicamente, la Reforma Agraria de 1953 fue inmediatamente seguida de un alza general de importaciones alimentarias que se suponía debería combatir! El fenómeno se explica por la desorganización agrícola y comercial originada por la fragmentación de las haciendas que suministraban hasta entonces al mercado local, y por la fragmentación del autoconsumo del sector campesino. Afectados por la Reforma Agraria, los grandes propietarios que monopolizaban los medios de comercialización, cesaron de abastecer a las ciudades que constituían, junto con las minas, los principales centros de venta de su producción. Se generó así un nivel de intermediarios hasta entonces desconocido, lo que obligaba al sector público a recurrir a importaciones cada vez más considerables.

Sin embargo, desde 1958, la tendencia a la disminución de las importaciones alimentarias es casi general, a excepción de los aceites, de las frutas y del tabaco. ¿Se debe ello al éxito de la nueva política del MNR? Según J. Prudencio (1984) se trataría más bien de las consecuencias de la crítica situación financiera que atraviesa el país (elevada deuda externa, devaluación monetaria en 1956...) lo que, al reducir la disponibilidad de divisas, reduce la posibilidad de importaciones. Así, se observa la disminución y pronto, la desaparición de dos de los productos importados más importantes, el azúcar en 1966

(2) Importaciones legalmente registradas ya que el volumen de los productos internados por vía del contrabando no es conocido.

Fig. 2. Principales importaciones alimentarias (1924-1984)

(Fuente: Prudencio, 1984; I.N.E., 1986)



y el arroz en 1970 que conformaban juntos, casi la mitad (49%) del valor de las importaciones en 1950.

A pesar de estos logros que fueron el resultado de una sustitución lograda gracias a los cultivos en la frontera agrícola del oriente, el conjunto de las importaciones alimentarias prosiguió un alza durante el decenio de los años 70 y 80; al mismo tiempo que se observa una concentración sobre algunos productos esenciales como el trigo, la harina de trigo, la leche, los aceites. En las cifras de los años 80, se destaca la necesidad de distinguir la coyuntura particular de 1983, año marcado por serios desastres agrícolas (sequía en la región altiplánica y las inundaciones en la región oriental); desastres que ocasionaron la pérdida de dos terceras partes de la producción de tubérculos y hasta la mitad de la producción cerealera (Al respecto ver Roca J. C. 1985 y Prudencio 1985). Esta fue la ocasión para las importaciones masivas de arroz, producto que el país había logrado autoabastecerse hace más de un decenio.

El año 1984, último año del que se disponen cifras completas para un análisis general, presenta el "retorno" a una situación más normal: menor cantidad de trigo y harina importados, mucho menos importaciones de arroz, aunque los volúmenes de leche y aceites importados continúan creciendo. De manera general, en 1984, las importaciones alimentarias se multiplican por 2.3 en relación a 1950, llegando a alcanzar un total de 272.000 toneladas, equivalentes a 74 millones de \$us. (Sólo Cifras, 36/86), lo que representa 56% del volumen y el 15% del valor de las importaciones totales.

(3) Para 1985 y 1986 el monto de importaciones alimentarias, no es oficialmente conocido; el correspondiente a las importaciones totales parece seguro (41% de aumento entre los años citados) mientras que, el de las exportaciones difiere en 200 millones de dólares (25%) según las fuentes de consultas. Banco Central y Dirección de Comercio Exterior.

Considerando las variaciones recientes de estas importaciones alimentarias, tanto en el conjunto de las importaciones como en relación con las exportaciones (Fig. 4), se observa que dichas variaciones siguen finalmente, desde 1980, la evolución global del comercio exterior del país, es decir, la de una involución constante debido principalmente a la crisis del estaño. La baja constante de exportaciones origina la baja de las importaciones, lo que implica también las importaciones alimentarias (3). Posteriormente, se verá que esta situación encuentra paliativo al problema mediante la ayuda alimentaria.

El rubro principal de importaciones alimentarias es de hecho el trigo y la harina de trigo: 80% de su volumen (217.354 Tm) y la mitad de su valor (36.103.000 \$us.). Los mercados de abastecimiento de trigo para Bolivia, son en 1984, los Estados Unidos (52,5%) y la Argentina (40,8%); en cuanto a la harina de trigo, este último país cubre un 59,3% de las importaciones, seguidas por los Estados Unidos (17%) y Europa (13%).

El caso del trigo es un claro reflejo de la política a la que están sujetas las importaciones. En 1981, afinidades entre las dictaduras boliviana (Gral. G. Meza) y argentina (Gral. Videla) hacen que se importe un total de 355.200 toneladas de trigo argentino al precio elevado de 377 \$us/Tm, mientras que el precio medio (real) era de 276 \$us/Tm en 1980. Este trigo fue revendido a las molineras privadas del país al valor de 250 \$us/Tm, "subvención" que significó una pérdida neta de 45 millones de dólares para el Estado que no tenía los recursos ni la voluntad de frenar esta situación, favoreciendo así a los comerciantes intermediarios e industriales, y no así a los sectores pobres ni productores. (Dandler, et al. 1987) Actualmente, el liberalismo radical en virtud del cual, el gobierno del Dr. Paz Estenssoro suprime toda subvención a los productos nacionales, pone al productor boliviano en un nivel de competencia directa con el mercado internacional, sin tener en cuenta que estos últimos sí se benefician de subvenciones de sus respectivos gobiernos (Urioste, 1986).

Se constata pues que la política de sustitución de importaciones alimentarias de productos de alto consumo ha sido óptima para el azúcar, (4) y sólo parcialmente para el arroz y para el café entre los productos secundarios. En realidad, el total de importaciones alimentarias no cesó de aumentar, siguiendo la misma tendencia desde principios de siglo, tendencia que se verá acrecentada aún más por la política neoliberal practicada desde 1985.

B. Las Donaciones Alimentarias.

Las importaciones oficialmente registradas constituyen sólo una parte de la existencia de las importaciones. Es preciso añadir a éstas, otras dos maneras de introducción de productos alimentarios al país: las importaciones de contrabando y la ayuda extranjera.

(4) El problema de la actualidad, es el de la sobreproducción de azúcar, lo que obliga al gobierno a fijar cuotas (topes) de producción que, sin embargo, fueron excedidos en 1986. La situación presenta además otros agravantes: el cierre del mercado estadounidense que acordaba precios preferenciales a Bolivia, los elevados costos de producción y la subutilización de la capacidad industrial instalada (30%) (Presencia, suplemento CORDECruz, 16.01.87) F.

En relación a las primicias, ningún dato permite calcular su real volumen. Se sabe no obstante, que el contrabando es tan activo en las fronteras con el Brasil, Chile, la Argentina y el Perú que, por ejemplo, este último país sufriría un déficit alimentario por su alto componente de exportaciones ilegales de víveres. Entre Bolivia y el Perú, existe un intenso tráfico en los pueblos fronterizos del Desaguadero y Copacabana. Según las informaciones de prensa, éste llegaría entre 42 y 45 Tm de productos/día, es decir unas 15.000 Tm/año, consistentes esencialmente en productos como leche en polvo, arroz y papas (Presencia 10.01.86). El contrabando, junto con el tráfico de cocaína, constituyen actualmente la principal fuente de ingresos en la economía informal en Bolivia.

Las informaciones concernientes a la ayuda alimentaria que se otorga al país, son por el contrario más accesibles, ya que por una parte, los "donantes" se esfuerzan por cubrir sus "entregas caritativas" con un máximo de publicidad y el gobierno trata cada donativo como resultado del éxito de su política extranjera. Se puede considerar que hasta 1986, Bolivia habría recibido algo más de 238.000 toneladas de alimentos a título de alimentos complementarios, de alimentos por trabajo, o de apoyo en casos de emergencia (Prudencio et al, 1987).

Una cuarentena de instituciones, públicas o privadas, se encargan de distribuir estas donaciones. La ayuda norteamericana, canalizada por C.R.S. (Catholic Relief Service), CARE (Cooperative for American Relief Every where) y USAID es repartida luego por "Caritas Boliviana", la "Fundación contra el Hambre", las obras filantrópicas de la Iglesia Adventista (OFASA), el "Servicio Nal. de Desarrollo de Comunidades" y "Plan de Padrinos". Los que provienen del PMA (Programa Mundial de Alimentos), de la CEE (Comunidad Económica Europea) y de ayudas bilaterales, han sido confiados a OFINAAL (Oficina Nacional de Asistencia Alimentaria) y a una veintena de instituciones gubernamentales.

En este conjunto, la ayuda norteamericana juega un papel preponderante (5). Esta empieza a otorgarse desde 1955, mediante el Programa de "Alimentos por la Paz" establecida por el Congreso de los Estados Unidos en 1953 y conocido como la P.L. 480. Esta ley permite efectuar tres tipos de ayuda alimentaria: El título I autoriza la otorgación de créditos a largo plazo en dólares para la importación de alimentos de dicho país. El título II permite al gobierno americano, efectuar donaciones de alimentos a instituciones privadas y, según el título III, los alimentos importados a bajo costo por el Estado receptor pueden ser revendidos para constituir un fondo que sirva al desarrollo agrícola y rural. Se establece así la política norteamericana que "utiliza su productividad agrícola para combatir el hambre y la desnutrición, para estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, al mismo tiempo promover la expansión del mercado de alimentos tanto de origen norteamericano como el de otros países en vías de desarrollo" (Bowers, 1986), verificándose en esta cita, el dogma de que "todo lo que es bueno para los Estados Unidos, es bueno para el resto del mundo".

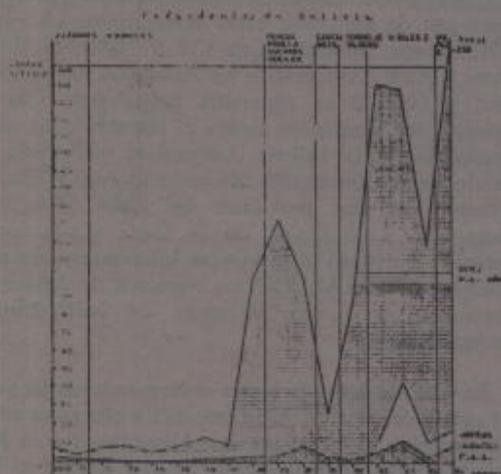
De manera general, el aumento del volumen recibido en calidad de ayuda alimentaria, es impresionante: 1.000

(5) Entre 1955 y 1986, el 90,4% de la ayuda alimentaria provenía de los Estados Unidos.

Tm en 1960, 5.600 en 1970, 233.000 en 1986. En este último año, un 88.3% de la ayuda es otorgada en virtud de la P.L. 480, 3.1% por el P.M.A., 4.4% por la CEE y 3.2% por otras fuentes. El carácter netamente político de la donación americana, se evidencia al relacionarlos con los cambios que se operan en la situación interna del país. Así, observamos por ejemplo (Fig. 5), el crecimiento vertiginoso de las donaciones a fines de la dictadura del Gral. Banzer, una caída durante la dictadura del Gral. G. Meza que refleja su conocida implicación en el tráfico de cocaína, y el considerable aumento hasta nuestros días, sólo interrumpido temporalmente por efectos del rechazo del Presidente Siles Zuazo de pagar la deuda externa.

En 1984, el arroz constituía la tercera parte de las importaciones paliativas al déficit alimentario que atravesaba el país, la harina de trigo estaba en segundo lugar con un 29% del total. La sequía dio además lugar a importaciones de origen dudoso; en 1983 ingresaron al país 270.000 Tm de trigo mientras que el consumo medio de este producto había sido de 217.000 Tm los años precedentes (Roca, o.c.). Si bien en 1986, desaparecen las donaciones de arroz, los derivados de las donaciones del trigo llegan a representar un 50% del total recibido, mientras que la parte de la leche en polvo se mantiene en un 18% (CARITAS, 1986).

Fig. 5. Evolución de la ayuda alimentaria según los donadores y según los productos de Bolivia (1970-1986)



(Fuente: Fundación, Bolivia et al., 1987)

Participan conjuntamente en la distribución de estos donativos de procedencia norteamericana, Catholic Relief Service (C.R.S.) y Caritas Boliviana. En 1984, la primera institución, canalizó un 84% de la ayuda alimentaria. Esta poderosa institución norteamericana privada, fundada en 1943, conduce actualmente programas de asistencia por un valor total de 440 millones de dólares en más de 60 países (Presencia, 20.12.1985). En Bolivia, y sólo en el aspecto alimentario, la ayuda asciende a 13 millones de dólares en 1984, y se reparte en cuatro programas principales:

—Salud materno-infantil: distribución de alimentos vía 2.200 Clubes de Madres, muchas veces circunstanciales.

—Alimentación escolar: distribución de desayuno y almuerzo a niños en edad escolar en las zonas rurales y urbano-marginales.

—Alimentos caritativos: ayuda de urgencia en casos excepcionales.

—Alimentos por trabajo: especie de salario otorgado como contraparte de la participación en trabajos públicos (apertura o reparación de caminos, irrigación, etc.). Así, se desarrolla en Bolivia como en los países vecinos, un tipo de asistencia pública que acostumbra a la población solicite esa asistencia como condición de esfuerzo de organización o desarrollo.

Asimismo, en la ciudad de La Paz, gracias a acuerdo firmado con OFASA en el marco del programa "Alimentos por Trabajo" la Municipalidad aprovecha esta posibilidad para realizar sin gastos de mano de obra los trabajos de la vía pública (empedrado y limpieza de calles); estos trabajos son ejecutados por los habitantes de los sectores pobres de la ciudad, y en particular por mujeres (95%) de la zona de El Alto de La Paz. La "tarifa" se fija en 40 Kg de harina y sémola, 3 litros de aceite litro de leche por 12 días de trabajo continuo (Período Aquil, 6.12.1986; Presencia, 8.01.1987). Esta operación que prosiguió al licenciamiento masivo de empleados municipales, estaba previsto por un lapso de un año, embargo ha sido renovada para 1987 dentro el plan donaciones de USAID (P.L. 480), que prevé un aporte de 5.000 toneladas de alimentos, ocupando a unos 20.000 desempleados mensualmente (Presencia, 15.01.1987).

De igual manera, los profesores de las escuelas públicas son remunerados parcialmente por medio de donaciones alimentarias P.A.N. (Programa Alimentario Nacional) de origen argentino. Cada profesor tiene derecho a 2 litros de aceite, 1 Kg. de harina blanca, 1 litro de leche en polvo, 3 sacos de sémola, 3 Kg. de fideo, 2 Kg. de arroz y 4 latas de conserva (Presencia, 22.01.87).

Al final de estos años se acrecienta pues la cantidad de productos alimentarios que provienen del extranjero, y éstos importados a título oneroso o gratuitos. ¿Significa esto que la política de independencia alimentaria preconizada y ejecutada hace 30 años ya no está presente? Mientras que los países exportadores y "donantes", e incluso el transcurso de estos 30 últimos años, implementan poderosos instrumentos de penetración en los mercados exteriores y en especial en los países del Tercer Mundo parece ser que, en Bolivia, se perdían los medios y voluntad de proseguir con los objetivos inicialmente fijados. Se observa por ejemplo en La Paz, la construcción por parte de OFINAAL de grandes almacenes para recepción de mayores donaciones alimentarias; en Oruro y Potosí se prevén también otros con el mismo fin (Presencia, 16.01.1987); asimismo, están en curso negociaciones con Chile para construir silos de grano en Arica y Antofagasta para las futuras donaciones de trigo.

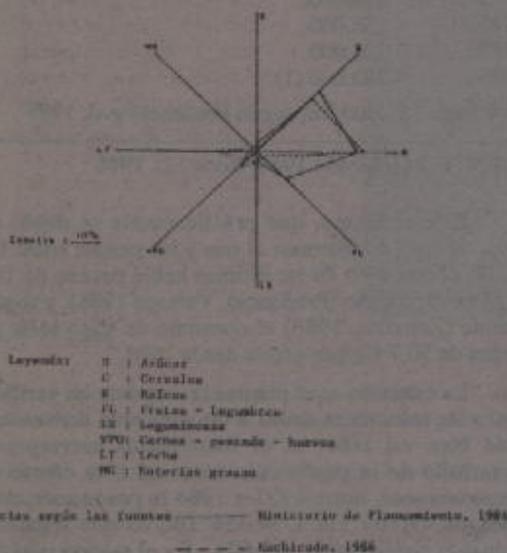
Antes de concluir sobre el fracaso de una política de autosuficiencia alimentaria limitada, es necesario evaluar lo que representan las importaciones en relación a la producción alimentaria nacional y a la demanda de consumo interno, de manera de poder precisar mejor el grado de dependencia del país.

II. El Consumo Alimentario.

Retomando la tipología de modelos agro-nutricionales propuestos por G. Livet (1969) y L. Malassis (Ortíz 1986), se constata que el de Bolivia es de tipo "tradicional-agrícola", a base de cereales y raíces (tubérculos). Según Malassis y Padilla (1982) se caracterizaría por el consumo predominante de cereales, tubérculos, frutas y hortalizas, acercándose al adoptado en la Costa de Marfil y el vecino país del Perú.

Tanto el aspecto del consumo alimentario, como en otros aspectos; en Bolivia es difícil obtener información confiable. Según un documento elaborado por el Ministerio de Planeamiento (1984) en base a datos estadísticos de la División de Nutrición del Ministerio de Salud Pública, los alimentos de mayor consumo serían, en orden de importancia, los tubérculos, los cereales, las frutas y por último las hortalizas, seguidos por los alimentos de origen animal, los azúcares y los productos lácteos (al respecto ver la Fig. 6).

Fig. 6. El modelo alimentario boliviano

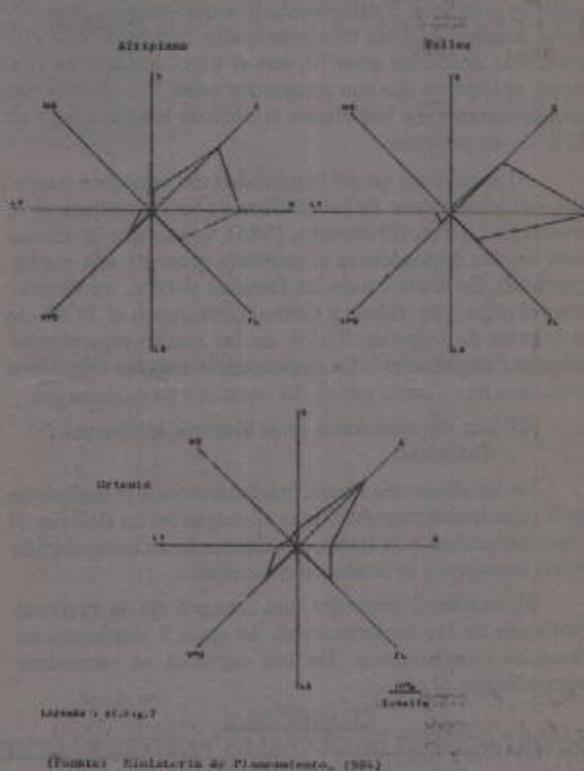


Sin embargo, este orden es distinto si se consideran las estadísticas del economista F. Machicado (1986). Según esta fuente, tubérculos y cereales ocuparían un primer lugar, pero las frutas y hortalizas tendrían mucho menor importancia (1% en lugar del 15% del total consumido); asimismo, el consumo de productos lecheros y de materias grasas sería más significativo (16% en lugar de 3.5% y 3% en lugar de 0.7% respectivamente). Es notoria la importancia de la divergencia. Según un estudio de CERES (Dandler et al, 1987), el consumo de leche y sus derivados se sitúa entre los datos de las dos fuentes mencionadas: 60 Grs. por día y por persona. Por una parte, los datos existentes son poco seguros y divergentes a veces, y por otra, las estimaciones globales propuestas para definir un patrón nacional de consumo dependen mucho del peso que se acuerda a los 3 grandes tipos de consumo alimentario que caracterizan las 3 zonas ecológicas que predominan en el país: Altiplano, Valles y Llanos amazónicos del Oriente.

El documento elaborado por el Ministerio de Planeamiento (1984) permite, sin embargo, identificar estos 3 patrones regionales de consumo alimentario (Fig. 7). Los resultados, considerados bajo las restricciones precedentes, dejan percibir diferencias que en el conjunto pueden estimarse como significativas. En el Altiplano, cereales y tubérculos se consumen por igual, las hortalizas menos, la fruta casi no es tomada en cuenta. A decir verdad, la importancia que se da a cereales y hortalizas, lo mismo que al consumo de carne, hacen pensar que la fuente consultada, ha incorporado en la lectura del

régimen alimentario del Altiplano, patrones de consumo de los habitantes ciudadanos de La Paz. Así, el trigo que es un producto de mayor producción en los Valles que en el Altiplano, constituye en este modelo, la cuarta parte del consumo total, es decir dos veces más que el constatado en los valles mismos. Una "tasa alimentaria" (modelo alimentario) del Altiplano rural daría aún mayor importancia a los tubérculos (papa o chuño) y una menor importancia a los otros rubros de alimentación. El modelo en valle parece menos influenciado por los patrones ciudadanos de consumo; al consumo de papas se suma el de la yuca, producto que cobra aún mayor importancia en los Llanos orientales. El patrón de consumo en esta última zona se diferencia netamente de los anteriores por la importancia dada a los cereales (y en especial al arroz), por la relativa reducción de la ingestión de tubérculos, y por el importante consumo de hortalizas, frutas y sobre todo de productos de origen animal.

Fig. 7. Los modelos alimentarios regionales en Bolivia



En cada uno de los 3 modelos propuestos, se observa el rol primordial que desempeñan los cereales (cuarta a tercera parte del consumo global) y en particular el trigo y sus derivados, que llega hasta igualar el consumo de arroz en la región amazónica. A pesar de la carencia de información que permita seguir la evolución del conjunto de estos modelos, parece ser evidente que ésta está marcando la influencia de la urbanización creciente de la población boliviana, que privilegia al consumo de pan y pastas alimenticias, azúcar y productos de origen animal.

Al considerar el aspecto nutricional y al margen del aspecto del consumo, se obtiene una idea más cabal del impacto de las importaciones sobre el sistema alimentario en Bolivia. El cuadro siguiente presenta las principales fuentes proteíco-energéticas consumidas en el país.

CUADRO No. 1
PRINCIPALES FUENTES PROTEICO-ENERGETICAS
EN BOLIVIA

	CALORIAS	PROTEINAS (%)
Trigo	24.0	21.7
Arroz	8.8	5.1
Habas	5.2	12.2
Azúcar	8.1	—
Aceites/grasas	11.8	—
Papas	11.8	8.5
Leche	4.4	10.2
Carne	3.0	14.2

FUENTE: Machicado, 1986

Cinco de los productos representan cerca de las dos terceras partes de las calorías consumidas: trigo, aceite, papa, arroz y azúcar, cuatro de ellos dan la mitad de las proteínas: trigo, carne, habas, leche. Se destaca aquí, el rol estratégico que juega el trigo en este patrón nutricional, ya que aporta él solo la cuarta parte de calorías y la quinta parte de proteínas. Reafirmando lo anteriormente mencionado, a saber, que las tres principales importaciones alimentarias desde los años 70, son el trigo, los aceites y la leche, se observa que son justamente estos 3 productos que proporcionan a los bolivianos el 36% de sus calorías y el 32% de sus proteínas.

Al considerar no ya la totalidad del consumo nacional, sino el consumo de las familias de bajos recursos de la ciudad de La Paz, (Prudencio, 1986), vemos que la dimensión de esta dependencia alimentaria presenta aún mayor gravedad. En efecto, para las familias pobres, los derivados del trigo (pan, fideos y harina) constituyen el 74.4% de la ingesta de calorías, 73.5% de las cuales representan calorías "importadas". La dependencia externa concierne pues unas tres cuartas partes del consumo de calorías (6).

III. Las Importaciones en el Sistema Alimentario Boliviano.

En las siguientes líneas, nos limitaremos al análisis de las 3 principales importaciones alimentarias en Bolivia: el trigo, los aceites y la leche, considerando su interrelación con el consumo y la producción nacional.

El cuadro 2 presenta una imagen de la reciente evolución de las importaciones de estos 3 productos en términos cuantitativos. En los cereales se considera especialmente al trigo.

CUADRO No. 2
IMPORTACIONES DE CEREALES, ACEITES Y LECHE
(1976-1985) (en Tm)

	CEREALES	ACEITES	LECHE
1976	57.164	6.993	35.827
1977	132.841	6.459	60.735
1978	218.637	7.903	59.478
1979	258.833	6.957	74.233
1980	280.003	8.574	91.207
1981	266.397	13.459	80.149
1982	170.000	9.823	89.332
1983	331.267	10.085	79.011
1984	273.478	10.225	79.684
1985	380.000	7.642	83.045

FUENTE: Prudencio et al., 1987

(6) 73.8% si se suma el aceite importado según ese autor, el aporte calórico de estas familias está constituido de la siguiente manera: un 83% proviene de cuatro productos elaborados (azúcar, pan, aceites y fideos) y un 16.7% proviene de cinco productos de consumo directo (papa, arroz, carne y huevos).

El Trigo

A pesar de las divergencias constatadas en las diferentes fuentes de información estadística, se puede hacer una idea de la evolución reciente del consumo de este cereal.

CUADRO No. 3
EVOLUCION DEL CONSUMO DEL
TRIGO EN BOLIVIA

AÑOS	CONSUMO NAL. (Tm)	CONSUMO ANUAL PERCAPITA (Kg)
1973	118.000	25
1975	166.000	33
1980	226.000	40
1985	293.000 (1)	46

(1) y hasta 383.000 Tm según Prudencio y al, 1987

FUENTE: Machicado 1986, Roca J.L. 1986

Este consumo, que prácticamente se dobló en 15 años, reviste dos formas: el pan y las pastas; entre 1975 y 1979, el consumo de las últimas había pasado de 13 a 19 Kg/per-cápita/año (Prudencio, Velasco 1986), y según otra fuente (Zeballos, 1986) el consumo de trigo sería ya del orden de 50.7 Kg/per-cápita desde 1984.

La cuestión aquí planteada consiste en verificar no tanto las soluciones dadas a tan creciente demanda, sino más bien en saber si el incremento corresponde al desarrollo de la producción nacional o es efecto de las importaciones. Entre 1971 y 1984 la producción de trigo pasa de 47.100 Tm a 74.456 Tm, lo que significa un aumento considerable del 60%. En el mismo período las importaciones de trigo pasan de 46.300 a 271.900 toneladas, equivalente a un 487% de aumento; pero al mismo tiempo las importaciones de harina disminuyen en un 30%. Si reducimos, con fines comparativos, producción e importaciones a su equivalente en harina, se constata que la producción nacional aumentó en un 60% y las importaciones (de trigo y harina) en un 110%. El aumento global del consumo de harina, está constituido en un 91% por las importaciones y tan sólo en un 9% por la producción nacional de este cereal. Se verifica pues que es gracias a las importaciones, de harina primero y de trigo después, que el mercado boliviano se ha visto abastecido durante estos últimos quince años.

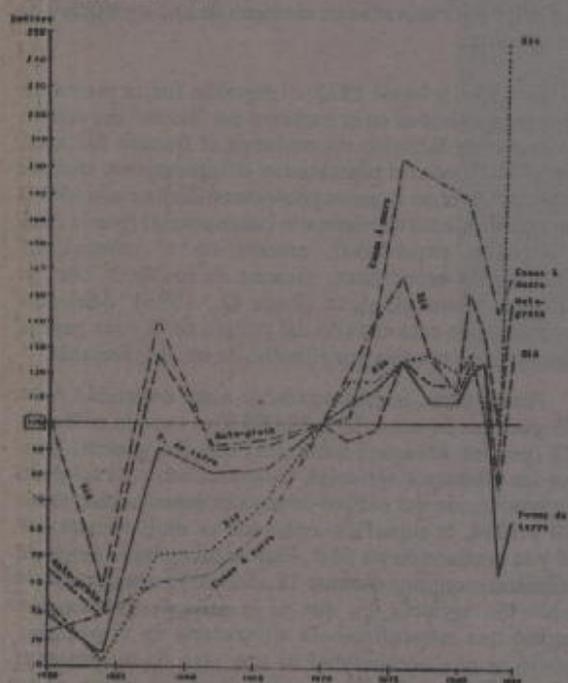
Por su parte, el Ministerio de Industria y Comercio, estima que el consumo nacional de trigo es del orden de 250.000 Tm, de los cuales la producción nacional participaría sólo con 20.000 Tm, en tanto que en virtud de la P.L. 480, el volumen importado sería de 180.000 Tm. (lo que equivale al monto acordado con los Estados Unidos para 1987), el resto correspondería a las importaciones de la Argentina (Presencia, 19.04.1987). Como encargado de la recepción de importaciones, este ministerio parece estar subestimando el autoconsumo efectuado por el sector campesino, lo que le lleva a subestimar voluntariamente la producción nacional.

De otra parte, no es inútil de constatar, junto con Dandler y Muñoz (1987), que contrariamente a una opinión general, la mayor parte del trigo que ingresa al país es comprado y no recibido gratuitamente: entre 1978 y 1982, 95.6% de 1.168.300 toneladas fueron importadas a título oneroso, pago que representó la suma de 330.3 millones de dólares.

¿Debe buscarse la explicación a esta situación en la incapacidad del país a desarrollar su propia producción

cerealera? Tomando como base 100, la producción del año 1970, la Fig. 8 ilustra la evolución de los 5 principales cultivos alimenticios desde 1950. Sobre esta base, vemos que el arroz ha ganado 210 puntos, la caña de azúcar 133, el maíz 102, la papa 35 y el trigo sólo 25. De entre estos cinco tipos de cultivos básicos, el del trigo, que era el más importante en 1950 y hasta en 1960, ha sido el de menor progreso en 35 años. ¿Cuáles son las causas de este fenómeno?

Fig. 8. Evolución de la producción de cinco principales productos alimenticios (1970 = Índice 100)



(Puntos: Prudencio, 1984; Índice: *op. cit.*, 1987)

La zona de producción tradicional del cereal de trigo son los valles templados del país. Durante los años 1983-1985, el departamento de Cbba, produjo la tercera parte de la producción nacional, el departamento de Chuquisaca y el de Potosí, una cuarta parte cada uno (Méndez, 1986). Para su abastecimiento en trigo, el país cuenta de manera segura con estas regiones de producción "natural" de este cereal. Ahora bien, si se observa la distribución de créditos agrícolas otorgados para este tipo de cultivos por el Banco Agrícola (1982-83), se constata que si bien el departamento de Chuquisaca ha recibido la cuarta parte del total distribuido, monto correlativo a su producción, Cochabamba recibió sólo un 10% y el de Potosí tan sólo un 0.4%; mientras que el departamento de Santa Cruz (2% de la producción) recibió el 60% del total de créditos. Estas diferencias en la otorgación de créditos constituyen un testimonio del favoritismo gubernamental hacia la agricultura capitalista del Oriente boliviano, en desmedro de los pequeños productores que son el sector mayoritario de los valles.

Pero esta política de favoritismo, no parece haber permitido un desarrollo espectacular en los llanos amazónicos, la participación de Santa Cruz en la producción no sólo es insignificante sino que también los rendimientos obtenidos a elevados costos, son los más bajos del país: 0.57 T/Ha contra 0.70 en Chuquisaca y 0.72 en Oruro y La Paz (Méndez, *op. cit.*). En realidad, como describe un agrónomo boliviano "el traslado del cultivo de trigo de la zona valluna a la zona de los llanos orientales ha

sido un objetivo de la política agrícola nacional, pero su éxito ha sido y es actualmente dependiente de la búsqueda de soluciones tecnológicas apropiadas a la zona". (Abcia, Lawrence-Jones, 1986). El actual estancamiento de la producción nacional es pues, resultado de una opción cuyos efectos han sido, hasta el momento, negativos para los pequeños productores de los valles, como para el conjunto de la población nacional. En tal coyuntura, el recurso a las importaciones masivas se hace inevitable y hasta fácil si se tiene en cuenta la actual situación del mercado internacional. Así, en abril de 1987, el Mercado Común Europeo anunciaba un aporte para Bolivia de 12.000 Tm de cereales, compuesto esencialmente de trigo, (Presencia, 10.04.1987).

Se constata además, que gran parte de esta producción nacional de trigo no es comercializada: el 74% es destinada al auto-consumo, sólo el 16% participa en el mercado, y el resto (10%) se lo reserva para semilla. (Prudencio, Velasco, *op. cit.*) Los productores afirman que en 1986, 300 toneladas de trigo no pudieron ser comercializadas (Presencia, 16.04.1987).

Otro factor que interviene también en contra de los pequeños productores, es la política ejercitada en cuanto a precios e importaciones. De 1952 a 1985, los precios al productor fueron fijados de manera de evitar el alza del costo de vida en las ciudades; esta medida, estable durante más de 30 años, no incitaba a desarrollar una producción con fines de mercado. Por otra parte, las molineras prefirieron siempre acopiarse de trigo importado, así sea ilegalmente, introducido desde la Argentina, esto porque la harina extranjera era de mejor calidad y los precios de compra eran más bajos. Esta situación se va dando a pesar de la obligación que tienen las molineras de utilizar el trigo nacional y el importado en partes iguales. Así pues, desde 1970, se ven amontonarse cientos de toneladas de trigo nacional en depósitos de Cochabamba, Sucre y Potosí (Roca J.L. 1985). La no venta del trigo nacional desincentiva aún con mayor fuerza la producción de este cereal por parte del sector campesino.

Actualmente, y a pesar de la política neoliberal adoptada por el gobierno desde 1985 (Decreto Sup. 21060), el trigo es el único producto que mantiene una reglamentación para su precio, el recurso a las importaciones se ha convertido ya en regla. Más aún, constituye el único artículo que escapa al derecho de aduana que reclama un 20% por toda importación según el Decreto Supremo 21367 (7). Se hace pues comprensible, en esas condiciones, que la producción nacional signifique sólo un 4% de la materia prima utilizada por la industria molinera nacional (Prudencio, Velasco, *op. cit.*).

La demanda constante de los productores en sentido de que el gobierno les fije créditos preferenciales, fije un precio justo como en el caso de la caña de azúcar y decida el volumen de las importaciones después de realizar una evaluación de la producción nacional, no ha tenido hasta el presente ningún eco.

(7) Derecho de aduana que pasó en realidad a 35% desde que se adoptó el impuesto sobre el valor agregado (IVA) en 1987, y que alentó fuertemente las importaciones ilegales no controladas por el Estado (Presencia, 18.05.1987).

Todos estos factores se combinan creando la dependencia casi total (96%) de Bolivia respecto a su aprovisionamiento en el mercado internacional del trigo (1). Las medidas económicas actuales no tienden a reducir esta dependencia.

Otra manera de solucionar el problema (si se considera que existe tal) y al margen del desarrollo de una producción nacional, sería el de recurrir a la utilización de harinas compuestas para la elaboración del pan. Bolivia posee una producción cerealera capaz de enfrentar dicha propuesta. La más conocida por su alto valor nutritivo es la quinua (o quinoa), originaria de los Andes y por lo tanto, bien adaptada al medio ambiente ecológico que se cultivó siempre en el Altiplano y los Valles, este cereal contiene más proteínas que el trigo, y su valor energético es también más elevado (2). En 1982, fue propuesta la elaboración de harinas compuestas que comprendían quinua, soya, maíz y trigo en un 75%, pero el proyecto no tuvo éxito alguno. Otro proyecto, aprobado en el Senado Nacional en diciembre de 1986 después de muchas postergaciones y presiones de parte de la Asociación de Productores de Maíz y Sorgho (PROMASUR), ha sido vetado por el Presidente de la República (3).

(1) En 1969-70, se estimaba la dependencia del país en cereales en un 18%, y en 1978 en 34% (CHONCHOL, 1985).

(2) Según análisis realizados, la quinua (*Chenopodium quinua*) contiene 17% de proteínas (el trigo: 10.2%) y 3.670 Kcal/Kg (el trigo: 3.260) (Gandarillas, 1986). La tabla de composición alimentaria para América Latina (INCAP-ICNND, 1961) da los siguientes valores por cada 100 gr. de parte comestible: quinua 351 Kcal. y 12.3 gr. de proteínas, trigo 307 Kcal. y 9.3 gr. de proteínas.

(3) Este proyecto prevenía, a partir de junio de 1987, la fabricación de 8 tipos de harinas compuestas, donde entraban en proporciones de 5 a 20%, las harinas de maíz, soya, quinua o yuca, todas de origen nacional. La ley prohibiría las importaciones de harina de trigo, salvo casos de urgencia nacional (y no así las importaciones de trigo). El Senado hizo la observación que esta disposición era contraria al Decreto Supremo 21060 que autoriza todas las importaciones y promulgó varias enmiendas en este sentido (Presencia, 17. 12. 1986; 7.01.1987). La decisión presidencial tuvo como efecto una vez más, el receso del proyecto.

Es evidente que no son las posibilidades de cambio que hacen falta. Pero aquí, como en otros lugares, tal sustitución de cereales, aunque que se efectivizará de manera progresiva, podrá realizarse sobre todo por una acción intencionada y planificada de parte de las autoridades, ya que la "leyes naturales del mercado" constituyen más bien un obstáculo dadas las actuales condiciones del mismo.

LOS ACEITES Y MATERIAS GRASAS.

En 1984, los aceites ocupaban por su volumen, el segundo lugar en la importación de alimentos provenientes mayormente de la Argentina. A pesar de no existir en Bolivia una fuerte demanda de este producto en relación a otros países latinoamericanos, el crecimiento de la misma ha sido remarcable desde 1970; y esto, en gran parte, por

la sustitución progresiva del aceite por la grasa animal; fenómeno que es característico de un proceso de urbanización de la población. La evolución fue la siguiente, 1968: 1.78 litros por año y per-cápita; en 1972: 2.66; en 1980: 2.70, en 1984: 3.10 (Aramayo, 1984; Prudencio, op. cit.).

El cultivo de oleaginosas se ha situado entre los de mayor aumento durante estos últimos quince años. Evidentemente, este proceso ha pasado por muchas pruebas que comprometieron el esfuerzo de colonización agrícola del Oriente. Hoy en día, tres plantas oleaginosas son cultivadas; el cacahuate, la soya y el algodón, pero todas ellas son cultivadas en el marco de una agricultura de tipo capitalista.

En 1970, y hasta 1975, el algodón fue la planta de mayor productividad en el contexto del "boom" del cultivo algodonnero en Bolivia; sin embargo el fracaso fue total entre 1978-80 que las plantaciones desaparecieron casi por completo. Diversas razones provocaron dicha situación: el poco conocimiento del mercado internacional (por la fibra del algodón exportado), errores en el control de enfermedades específicas, escasez de mano de obra y problemas climatológicos (Roca O., 1986); debiendo añadirse a todo esto el éxito del cultivo de la coca para la elaboración de cocaína por el hecho de ser más rentable.

Por su parte, la producción de maíz es estable desde 1975 pues oscila entre 15 a 20.000 Tm. salvo la caída en 1983 (por los desastres naturales) que fue general para todos los productos agrícolas. Contrariamente, el aumento de la producción del cultivo de soya es espectacular; entre 1970 y 1984, la superficie cultivada es multiplicada por 44.6 y la producción por 38.5. Este es un ejemplo único de crecimiento continuo durante 15 años en lo concerniente a producción agrícola, ya que ni la caña de azúcar, que permitió una autosuficiencia alimentaria en el país, no conoció ni una continuidad ni una tasa de crecimiento similares. En los años 70, el objetivo era, en efecto, el de suprimir las importaciones de aceites comestibles, constatándose que la planta de soya era la más indicada para ello.

Las autoridades no escatimaron esfuerzos para llevar a cabo tal sustitución. En 1976 se prohibió la importación de aceites comestibles a fin de proteger la agro-industria naciente; paralelamente, se construyeron 6 fábricas de extracción y purificación (cuatro en Santa Cruz, una en Cochabamba y la estatal - FACSA, en Tarija) las mismas que fueron dotadas del monopolio para la compra de la producción nacional; por último, el cultivo de la soya recibió un cuarto de los créditos obtenidos a la agricultura (Prudencio, op. cit.).

Sin embargo, a pesar de este conjunto de privilegios económicos y de la existencia de una demanda relativamente reducida, se constata que la producción de aceites se estancó y hasta disminuyó en el transcurso de los últimos años (Fig. 9), por su parte, las importaciones no han cesado de aumentar (Ej. Fig. 2). La producción nacional cubre sólo el 43% de las necesidades requeridas por la industria de transformación de oleaginosas (Aramayo, op. cit.). Resulta paradójico que la evolución y las variaciones de esta producción de aceites no esté en correlación con la producción misma de soya: una baja en 1981 y 1982, cuando paradójicamente la producción de soya crece, un aumento entre 1982 y 1983 mientras la soya declina y baja aún en 1983 y 1984 a pesar de que la curva evolutiva de la soya comienza a reestabilizarse. ¿Qué pasa pues?

En la euforia de los años 70, años de fácil obtención de créditos durante la dictadura del Gral. H. Bánzer, las construcciones de fábricas procesadoras de productos agrícolas se realizaron de manera anárquica sin considerar suficientemente las capacidades reales de la producción local. En efecto, en la industria aceitera así como en la molinera, aunque en menor grado en esta última, se constató un evidente sobredimensionamiento frente al cual la prohibición de importaciones en 1976 no podía ser mantenida de manera coherente. Si la producción nacional alcanzaba a cubrir apenas unos 15 millones de litros, la capacidad instalada demandaba unos 29 millones, esto significaba una tasa de subutilización del 45%, según J. Prudencio (8). Sin lugar a dudas, se subestimó, en la época, la capacidad de autosuficiencia del sector rural en grasas animales.

En esas condiciones, se hacen comprensibles las presiones a las que son sometidos los ministerios para permitir la entrada masiva de aceite bruto importado y asimismo, de productos oleaginosos.

No obstante estas importaciones, las industrias procesadoras no llegan a cubrir la demanda nacional; en 1983 unos veinte millones de toneladas de grasas animales y aceites vegetales debieron ser importados. La baja de producción observada entre 1980 y 1984, es atribuible sobre todo a la fábrica estatal FACSA de Tarija, que disminuyó un 63% de su producción (Prudencio, Velasco, op. cit.). Cada industria es autónoma en sus compras de

aceite en el extranjero; pero, contrariamente a las fábricas privadas, la estatal vió drásticamente disminuídos sus créditos, ocasionando este hecho una virtual quiebra ya que funciona con el 10% de su capacidad utilizable.

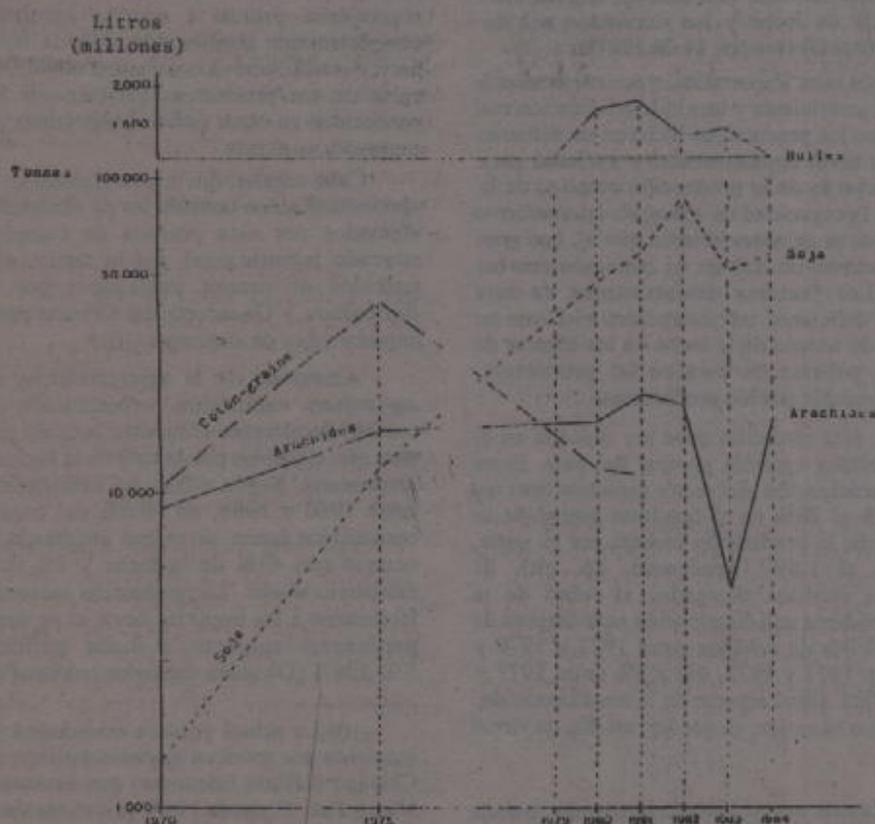
La política de desestatización de la economía tiene pues, como consecuencia, el aumento de las importaciones legales e ilegales provenientes del Brasil o la Argentina, ya que sus productos ocupan actualmente casi la totalidad del mercado nacional. En fin, la subutilización de la industria implica tal elevación de costos, que, legales o no, la importación de materias grasas son, en poder del consumidor, menos caras que cualquier producto nacional.

LA LECHE

Deseosos de implementar las recomendaciones efectuadas por diversas misiones de expertos norteamericanos, según los cuales la causa de la malnutrición en Bolivia sería el escaso consumo de leche, las autoridades gubernamentales decidieron hacer un particular esfuerzo en este sentido. Así, en 1960, se creó en

(8) Según el mismo autor, la tasa de subutilización es de 28% en la industria molinera. Una situación similar, prevalece también en la región central-oeste brasilera, estudiada por Catherine Aubertin, (1986), donde "la del riesgo por parte de la administración, permite la multiplicación de proyectos mal estudiados e irrealizables".

Fig. 9: Evolución de la producción de oleaginosas y de aceites comestibles



(Fuente: Prudencio, 1984; Dandler et al., 1967; I.N.E., 1980)

Cochabamba y bajo el auspicio de la CBF (Corporación Boliviana de Fomento), la primera industria de transformación de leche, PIL (Planta Industrializadora de Leche), con una capacidad de tratamiento inicial de 40.000 litros por día; más tarde incrementada a 120.000 Lt. Después se construyeron fábricas en La Paz (1972), Santa Cruz y Sucre (1977) y Tarija (1978).

La capacidad total instalada era, en 1983, de 7.337 Tm por año; en la misma época, la producción de leche en polvo era de 1.477 Tm; las fábricas PIL trabajaban por lo tanto a sólo un 20% de su capacidad instalada (9). En 1984 la situación no había cambiado: las fábricas trabajaban aún a 23% de su capacidad (Prudencio, Velasco, op. cit.).

El consumo nacional de leche y derivados es aproximadamente de 28 litros persona/año como término medio; y está estimada en 59 Lts. en las familias urbanas de ingresos elevados y medios, y apenas en 8 litros en el sector rural (Aramayo, op. cit.). La ciudad de La Paz absorbe más de la tercera parte del consumo total, y Santa Cruz más de la cuarta parte. La PIL satisface tan solo un tercio del consumo en zonas urbanas; sin embargo se ha calculado que aún trabajando en un 100% de su capacidad instalada, esta industria no llegaría a satisfacer más que un tercio de los requerimientos nacionales.

El consumo de leche no es elevado a pesar de su incremento: 16 Kg/per. en 1972, 22 Kg. en 1978 y 28 Kg en 1984, pero se basa cada vez más en las importaciones. Así en 1966, la producción nacional aportaba 8 Kg. por persona y las importaciones 4.9 Kg; en 1981, la producción aportaba con 10.5 Kg. mientras que 12.6 Kg. procedían de las importaciones (Urioste, op. cit.). En 1987 se estima que 52% de leche y sus derivados son de procedencia extranjera (Presencia, 14.04.1987).

Es evidente que estas importaciones son consecuencia de una producción insuficiente y una industrialización mal planificada. Aunque los productores hicieron un esfuerzo de organización a nivel departamental y nacional para facilitar tanto el aspecto de la producción como el de la comercialización, la capacidad de autoaprovisionamiento del país, disminuye; es de conocimiento, por ej. que gran número de productores no trabaja en convenio con las industrias PIL. Los factores determinantes de esta situación son: la deficiente infraestructura vial que no facilita el trabajo de acopio de la leche en los lugares de producción y la política de precios (al productor), considerada desfavorable por los productores.

En realidad, esta situación debe ser ubicada en el contexto de la política agrícola general del país. Entre 1950 y 1980, la participación del sector ganadero tuvo una regresión del 51% al 28% en el conjunto global de la producción agrícola; la producción lechera por su parte, rebajó de 8.5% al 1.6% (Prudencio, op. cit.). Si consideramos los créditos otorgados al rubro de la lechería, se hace evidente una disminución neta después de 1970: de captar el 9% de créditos entre 1977 y 1979 y 1.7% y 0.4% entre 1971 y 1975, 4% y 5% entre 1977 y 1979 y 1.7% en 1982. En el aspecto de la transformación, la situación tampoco es mejor, ya que hoy en día, en virtud

(9) La fábrica más activa, la de Cochabamba, trabaja con un 38% de su capacidad instalada; la menos activa, la de Tarija, con un 7% (Dandler, et. al, op. cit.). En 1986, todas las fábricas fueron transferidas a diversas Corporaciones de Desarrollo Departamentales en aplicación al Decreto 21060 que promueve la desestatización de la economía.

de las medidas de corte liberal tomadas en 1985, las autoridades colocaron a la industria nacional en los mismos niveles de competencia que los demás países exportadores, sin tomar en cuenta que estos se favorecen de subvenciones de sus respectivos gobiernos. Así, en diciembre de 1986, la mantequilla alemana costaba al consumidor paceño, 17% menos cara que la elaborada en la PIL. En estas condiciones, a corto plazo se hace previsible una aguda crisis para la producción nacional.

Según lo descrito, ya se trate del trigo, aceites o leche, no se justifica la práctica de las importaciones bajo el argumento de la incapacidad de auto aprovisionamiento, por lo menos para la mayor parte del consumo nacional. La presente situación resulta más bien de la manera inconsecuente con que fueron llevadas a cabo las sucesivas políticas desde 1960. Se buscó, en primer lugar, desarrollar la capacidad de transformación industrial del país para reducir las importaciones alimentarias, sin haber estimado objetivamente las posibilidades de producción de la agricultura y ganadería. Esta actitud sólo dió resultados, hasta el momento, para el caso del azúcar. Para el resto de productos, se debió recurrir a importaciones masivas, hecho que supuestamente, se trataba de eliminar.

Como el Oriente todavía no ha respondido a las expectativas, el país se vió envuelto en un engranaje en el que las importaciones, de medios de funcionamiento industrial que eran, pasaron a ser motivo de subutilización de estas industrias siempre al borde de la quiebra, por lo menos en lo que concierne a los productos oleaginosos y lecheros.

Las importaciones fáciles, a bajo precio o gratuitas, y la incapacidad del Estado de controlar sus fronteras, condujeron pronto a que la agroindustria se vea completamente abandonada. Sólo la industria molinera parece mantenerse más o menos estable, sin duda porque parte de sus productos (galletas por lo general) son producidos en otros países (Argentina) y solamente son envasados en el país.

Cabe señalar, que trascendiendo ya los niveles de la agroindustria, son también los productores que se han visto afectados por esta política de completa apertura al mercado internacional, así lo testimonia una serie de artículos de prensa publicados por la Cámara de Agricultura y Ganadería del Oriente para denunciar las importaciones de alimentos (10).

Abandono de la agro-industria, abandono de la agricultura campesina, urbanización que entraña un cambio de patrones alimentarios; todo parece conjugarse para que el país no pueda salir de la espiral de dependencia alimentaria. Según cifras del Ministerio de Agricultura entre 1980 y 1984, un 95.5% del trigo y de la harina consumidos fueron de origen importado, de igual manera ocurrió con 43% de la leche y 7% de los aceites. El ministerio añade: "La producción nacional podría sustituir fácilmente a las importaciones, si se tomaran decisiones pertinentes respecto a dicha política" (Presencia, 5.03.1987) ¿De quién dependen entonces dichas medidas?

(10) La actual política económica y monetaria está inspirada por teóricos norteamericanos de la Escuela de Chicago (Milton Friedman) que asesoran al gobierno de Víctor Paz E. desde 1985: privatización de la industria y los servicios, congelamiento salarial, impuestos aduaneros uniformes sin discriminación, liberación de importaciones de productos manufacturados. Es curioso constatar cómo Bolivia adopta, generalmente con atraso, algunas recetas económicas probadas por países vecinos y abandonadas por su nocividad.

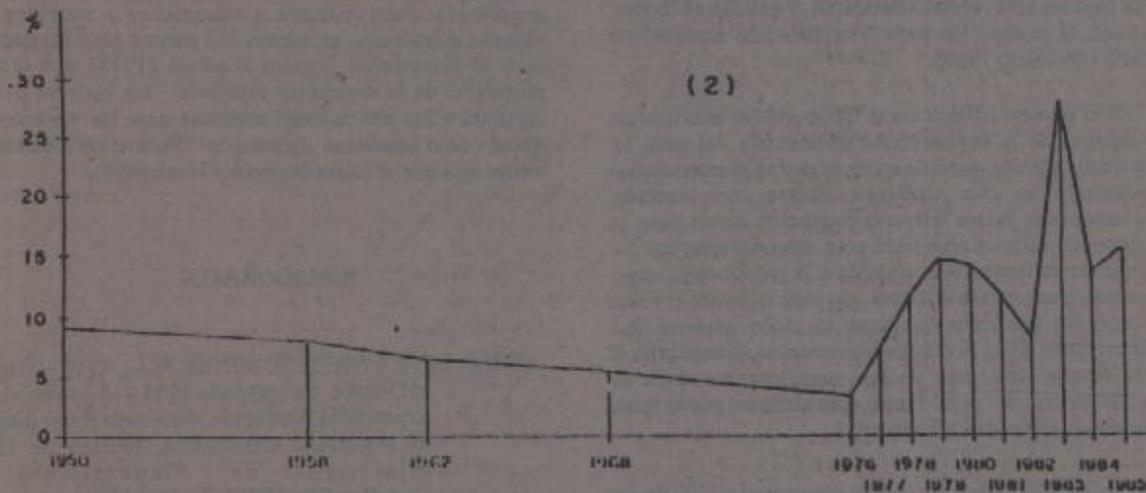
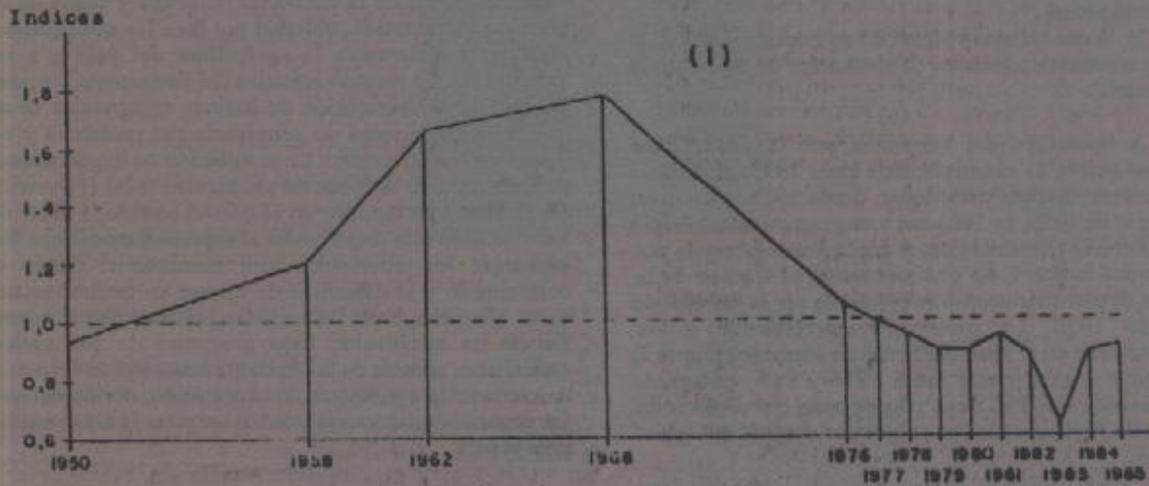
El ejemplo de los 3 principales productos alimenticios de importación, muestra claramente cual fue y es actualmente el peso de la dependencia alimentaria en Bolivia. Si bien hacen falta datos recientes, se hace evidente que la política económica implementada desde agosto de 1985, está agudizando este fenómeno y comprometiendo otros aspectos de la economía. Además, paralela a esta dependencia, está también en orden creciente, la de la deuda externa, ya que el impulso para la agro-industria y la apertura de la frontera agrícola en el

Oriente, no pudo haberse realizado sin el aporte de capitales extranjeros, entre 1967 y 1984 la deuda externa se multiplicó por 12; mientras el PIB creció sólo un 1.3 (11).

 ¿En qué medida podría cuantificarse esta dependencia alimentaria, esta "vulnerabilidad externa" (Presencia, 18.04.1986) del sistema alimentario boliviano?

Fig. 10. Dos indicadores de la dependencia alimentaria de Bolivia:

- (1) Índice de cobertura del consumo por la producción
- (2) Porcentaje de importaciones en el abastecimiento



(Fuente: Prudencio, 1984, 1986)

En 1950, el país se autoabastecía en un 80% gracias a la producción de la agricultura campesina y en un 5% de la agro-industria. En 1981, los pequeños productores satisfacían aún dos terceras partes del consumo alimentario, mientras que la agro-industria no aportaba más del 10 a 15% a pesar del apoyo financiero prestado a la región oriental.

Otro enfoque que permite apreciar la evolución del sistema agroalimentario es el que considera las interrelaciones entre las variaciones de la producción, del consumo y de las importaciones de productos alimenticios. Este estudio fue realizado para el período 1950-1985 (Prudencio, 1984, 1986); y la Fig. 10 nos ilustra los resultados por medio de dos curvas:

(1) la del índice de cobertura del consumo por la producción local

(2) la que refleja la parte (%) de importaciones en el abastecimiento de alimentos (o coeficiente de dependencia alimentaria).

La cobertura del consumo por la producción nacional (curva 1) es satisfactoria hasta 1975, disminuye rápidamente después para llegar, desde 1975, a un nivel inferior al de 1950; en 1983 cae vertiginosamente debido a las catástrofes climatológicas y queda desde entonces por debajo del índice 1, lo que representa el fracaso de la política de autoabastecimiento planteada por la Revolución del año 1952. La parte que corresponde a las importaciones en el abastecimiento de alimentos (curva 2) disminuye regularmente hasta 1976 y sube enseguida bruscamente; en 1982 llega a bajar tanto que alcanza los niveles de 1950, y sigue su progresión después del "pico" de 1983.

Estas dos curvas muestran de manera elocuente, que en el transcurso de pocos años, el esfuerzo realizado durante 25 años por una autosuficiencia e independencia alimentarias, se vio reducido a cero. Entre 1980 y 1985 la producción de la agricultura y la ganadería destinados a la industria nacional bajó a 17%, la destinada al consumo directo bajó en 13%, simultáneamente, y gracias al "boom" de la coca, la producción para la exportación aumentó en un 300% (Morales, 1986).

En el presente análisis no se quiso evocar más que un solo aspecto de la dependencia alimentaria del país, la dependencia directa, medida a través de las importaciones agroalimentarias. Sin embargo, existe otra también importante, para juzgar sobre la evolución de un país: la dependencia alimentaria indirecta engendrada por la importación de insumos necesarios a la producción, cuyo incremento permanente aumenta aún más la deuda externa. Este artículo presenta entonces un sólo aspecto del problema, pero no es acaso, la dependencia alimentaria, el reflejo o más bien, una de las manifestaciones de la situación general del país? Puede considerarse, por lo tanto asegurada su seguridad alimentaria?

(11) En 1985, Bolivia habría consagrado 56% de sus ingresos sobre exportación al pago de su deuda externa; en 1986 un 44.5%. (Solo Cifras, 4/87).

La misma fuente, basándose en un estudio de la CEPAL (Nº 15/87) da los siguientes porcentajes: 49.8% en 1984; 46.8% para 1985 y 46.7% para 1986. En toda América Latina, sólo la Argentina presenta un porcentaje superior (51.8%) para 1986.

Probablemente no a largo plazo, si se toma en cuenta la diversidad de intereses que rigen el comercio y la "caridad" internacionales (cf. Schejtmann, 1982). A corto plazo, la seguridad alimentaria parecería estar a primera vista asegurada; en realidad la situación del empleo es tal que sólo los privilegiados que tienen un ingreso regular y suficiente, pueden aprovechar de las fluidas importaciones.

Los demás, es decir la mayoría de la población, deben recurrir a estrategias individuales diferentes y circunstanciales (aleatorias) para poder sobrevivir, o bien contar en último caso con la caridad nacional o internacional.

Es de esperar que la crisis de la producción minera, base tradicional de la economía boliviana y causa de su continua extraversión, obligará por fin a las autoridades a considerar seriamente la agricultura del país y a los agricultores. La reciente tentativa del Parlamento Nacional de aprobar la fabricación de harinas compuestas es un indicador de la toma de conciencia del problema y un ligero intento de cambio. La prohibición de importaciones de fruta durante la época de producción local (Presencia, 18.12.1986), va también en el mismo sentido, a pesar de haberse dado más importancia al aspecto fitosanitario. Sin embargo, los obstáculos son numerosos; desde el contrabando y la dificultad de ejercer un control estatal sobre el mismo, hasta las medidas políticas que el mismo Estado ha establecido bajo presiones de sus socios capitalistas, además de la constante tentación de favorecer únicamente la agricultura de exportación, olvidando que los pequeños productores pueden asegurar la alimentación para el país.

O al contrario, habría que admitir que la dependencia alimentaria en Bolivia se inscribe ineludiblemente en una "lógica histórica" y que es mucho más racional para un país como éste, contar con la producción de otros países para alimentarse a menor costo, en lugar de intentar ser autosuficientes. Este cuestionamiento al que no escapa ningún país del Tercer Mundo significa más que un debate académico, pues enfrenta a vencedores y vencidos del sistema económico existente. No parece aquí inoportuno citar al historiador Nathan Wachtel (1976) que dice, a propósito de la conquista española: "La historia parece racional a los vencedores mientras que, los vencidos la viven como irracional alienación". Para estos últimos, no existe más que el estancamiento y la sumisión.

BIBLIOGRAFIA

ABELA J.E. LAWRENCE-JONES W.L., 1986 - Trigo en el Oriente. La campaña 1985 y el potencial para expandir la producción. Simposio sobre políticas de seguridad alimentaria, febrero de 1986. Ministerio de Planeamiento y Coordinación-UNICEF (457-509).

Aquí, Periódico. La Paz.

ARAMAYO J., 1984 - La agroindustria respecto a la seguridad alimentaria. Seminario sobre el sistema nacional de seguridad alimentaria, octubre de 1984. Ministerio de Planeamiento y Coordinación, 14 p. mimeo.

- AUBERTIN C., 1986.- Industrialiser les frontières? Journées des économistes, s/commission Economie Politique, ORSTOM (12-38).
- BOWERS G.R., 1986 - El programa de la P.L. 480 título II en Bolivia. Simposio sobre políticas de seguridad alimentaria, febrero de 1986. Ministerio de Planeamiento y Coordinación-UNICEF, 5 p. mimeo.
- Caritas, 1986 - Alimentos donados. Ponencia institucional. Simposio sobre políticas de seguridad alimentaria, febrero de 1986. Ministerio de Planeamiento y Coordinación-UNICEF (92-96).
- CHONCHOL J., 1985 - L'évolution de l'agriculture latino-américaine de 1950 à 1980: croissance, modernisation et marginalisation des paysans. Problèmes d'Amérique Latine, n°77, 3^e trim. (51-81).
- DANDLER J., MUÑOZ J., 1987 - El sistema agroalimentario en Bolivia. C.E.R.E.S. 210 p. La Paz.
- DANDLER J., MUÑOZ J., 1987 - La problemática agroalimentaria en Bolivia. Pro Campo, revista del desarrollo rural, año 1, n° 1 (41-48).
- GANDARILLAS H., 1986 - Aspectos relativos a la producción, comercialización e industrialización de la quinua. Simposio sobre políticas de seguridad alimentaria, febrero de 1986. Ministerio de Planeamiento y Coordinación-UNICEF (265-307).
- GREEN R., 1986 - Modes de consommation et échanges alimentaires en Amérique Latine. Problèmes d'Amérique Latine, n° 81, 3^e trim. (41-64).
- INCAP-ICNND, 1961 - Tabla de composición de alimentos para uso en América Latina. 132 p. + anexos.
- Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.), 1985 - Boletín de Comercio exterior, n° 6. Departamento de Estadísticas Económicas. La Paz.
- Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.), 1986 - Importaciones 1984. 26 p. mimeo.
- Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.), 1986 - Bolivia en cifras, 1985. 364 p.
- LIVET R., 1969 - Géographie de l'alimentation. Ed. Ouvrières. 317 p.
- MACHICADO F., 1986 - Producción agrícola y consumo de alimentos. Simposio sobre políticas de seguridad alimentaria, febrero de 1986. Ministerio de Planeamiento y Coordinación-UNICEF (118-137).
- MALASSIS L. PADILLAA M., 1982 - Typologie mondiale des modèles agro-nutritionnels. INRA-IAM, sér. Etudes et Recherches, n° 72.
- MENDEZ A., 1986 - Visión macroeconómica de la producción agroalimenticia y políticas para su expansión. Simposio sobre políticas de seguridad alimentaria, febrero de 1986. Ministerio de Planeamiento y Coordinación-UNICEF (181-214).
- Ministerio de Planeamiento y Coordinación, 1984 - Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria. Dirección de Planeamiento Social. Seminario sobre el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria. 9 p. mim.
- MORALES R., 1986 - La nueva política económica y el sector informal urbano en Bolivia. In: El sector informal en Bolivia (273-280). CEDLA-FLACSO. 323 p.
- PACHECO M., 1986 - Alimentos donados en Bolivia. Simposio sobre políticas de seguridad alimentaria, febrero de 1986. Ministerio de Planeamiento y Coordinación-UNICEF (56-86).
- Presencia, quotidien. La Paz.
- PRUDENCIO J., 1984 - La situación alimentaria en Bolivia. Cuadernos C.E.R.E.S. 158 p.
- PRUDENCIO J. 1985 - La sequía en Bolivia Mimeo CERES
- PRUDENCIO J., 1986 - La estructura del consumo de alimentos. Debate agrario 6; Seguridad alimentaria (7-32). ILDIS. 124 p.
- PRUDENCIO J., VELASCO., 1986 - Crisis de abastecimiento y estrategias de resistencia en Bolivia: el caso de La Paz. C.E.R.E.S. 229 p. + anexos.
- PRUDENCIO J., VELASCO M., RIVERA., FLORES G., 1987 - Evaluación del impacto de los alimentos donados por el Programa Mundial de Alimentos. Mimeo. 157 pj.
- ROCA J.L., 1985 - Derrotemos al hambre. UNICEF. La Paz. 157 p.
- ROCA J.L., 1986 - Perspectivas inmediatas de la producción de trigo en Bolivia. Simposio sobre políticas de seguridad alimentaria, febrero de 1986. Ministerio de Planeamiento y Coordinación UNICEF (138-180).
- ROCA O., 1986 - Situación actual de la comercialización y abastecimiento de productos agrícolas en el departamento de Santa Cruz. Simposio sobre políticas de seguridad alimentaria, febrero de 1986. Ministerio de Planeamiento y Coordinación-UNICEF (394-427).
- SCHJEITMANN A., 1983 - Análisis integral del problema alimentario y nutricional en América Latina. Estudios Rurales Latinoamericanos, vol. 6, n° 2-3 (141-180).

Solo Cifras. Carta Semanal Económica y Estadística.
I.P.E. La Paz-Santa Cruz.

URIESTE M., 1986 - Apuntes sobre seguridad alimentaria
y comercialización de alimentos. Simposio
sobre políticas de seguridad alimentaria,
febrero de 1986. Ministerio de Planamiento y
Coordinación-UNICEF (428-456).

WACHTEL N., 1976 - Los indios del Perú frente a la
conquista española (1530-1570). Alianza
Editorial. Madrid. 408 p.

ZEBALLOS H., 1986 - Análisis del sistema de mercadeo
agropecuario en Bolivia. Simposio sobre
políticas de seguridad alimentaria, febrero de
1986. Ministerio de Planamiento y
Coordinación-UNICEF (457-509).

~~WACHTEL N.~~