

**PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS NECESARIOS PARA EL ANÁLISIS DE  
PLANES Y POLÍTICAS DE DESARROLLO AGROALIMENTARIO**

**Julio Prudencio Böhr**  
**(La Paz, 1986)**

ANÁLISIS DE PLANES Y POLÍTICAS DEL SECTOR ALIMENTARIO

(1980 - 1985)

Durante el período comprendido entre los años 1980 - 1985 los organismos gubernamentales especializados en el sector alimentación, elaboraron dos documentos oficiales donde planteaban los objetivos, metas y políticas a implementar en las diferentes gestiones de Gobierno.

Dichos documentos titulan "Estrategia Nacional de Desarrollo y Plan Cuatrienal de Rehabilitación" publicado en el año 1984 y "Estrategia Nacional de Desarrollo y Plan Cuatrienal 1985 - 1988" publicado a principios de 1985. Ambos documentos fueron elaborados en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación y tienen como base los diversos informes de las comisiones interinstitucionales que se crearon en el transcurso del año 1983, para la elaboración de las bases del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.

1. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO Y PLAN CUATRIENAL DE REHABILITACION

Como prioridad absoluta son planteadas las actividades dirigidas a mejorar la alimentación, factor fundamental para el desarrollo de la fuerza de trabajo de los bolivianos. Se menciona que sólo aumentando en forma permanente los niveles alimentarios se reducirá la desnutrición y por tanto la morbilidad y mortalidad.

De igual manera, se plantea que la Política de Seguridad Alimentaria está basada imprescindiblemente en una política de redistribución del ingreso y orientada en dos direcciones: hacia la población en general y hacia la población vulnerable (la que se encuentra en situación de desastre, pobreza extrema o del grupo materno infantil).

1.1 LOS OBJETIVOS

Esquemáticamente, los objetivos planteados son:

A largo plazo: asegurar a todos y cada uno de los habitantes del país una canasta alimentaria que permita atender los requerimientos alimentarios mínimos.

- A mediano plazo:
- Resolver los problemas de abastecimiento de alimentos en sus áreas de mercadeo y comercialización.
  - Resolver los problemas inherentes al incremento y fortalecimiento de los niveles de producción de los alimentos básicos.
  - Resolver los problemas relativos a la facilitación del acceso a los alimentos.
  - Establecer el funcionamiento del sistema de Seguridad Alimentaria, en sus componentes de producción, abastecimiento y acceso a los alimentos.

#### 1.2 LAS POLÍTICAS.-

La orientación de las acciones varían según las poblaciones:

- a) Para la población en general. Plantean la necesidad de formular una canasta básica de alimentos, considerando los hábitos alimentarios, costos, capacidad de compra de la población y el potencial de los recursos naturales. Dicha canasta estaría básicamente formada por productos como trigo y derivados), arroz, maíz, haba, papa, yuca, carne (de vaca, cordero, pollo y pescado), huevos, leche, azúcar, aceite y manteca animal.

También se plantea que la canasta básica seleccionada cubriría en 1987, el 90% de los nutrientes necesarios.

Las importaciones de trigo tenderán a disminuir no solo por el aumento de la producción sino por la optimización del consumo, y también por la sustitución del trigo por otros productos nativos.

Internacionalmente, se continuará captando la ayuda alimentaria, en cantidad y tipo seleccionada según las necesidades de los proyectos de asistencia alimentaria.

Se establecerán mecanismos capaces de solucionar el sistema de abastecimiento de alimentos, con el control y regulación de comerciales por parte del Estado. A su vez, el sistema de abastecimiento considerará la solución del transporte, almacenamiento, manipuleo, selección, empaque y transformación industrial básica.

Por último se garantizará el incremento del gasto en alimentos utilizando medios convencionales en el área de la educación alimentaria.

- b) Para la población vulnerable. Por sus características socio-económicas, ésta población recibiría raciones alimentarias de complemento bajo diferentes tipos de acciones.

De igual manera, se plantea facilitar el flujo de alimentos que permita complementar la dieta disponible de la población, considerando los grupos étnicos, el riesgo nutricional, los hábitos y patrones alimentarios de cada región.

### 1.3 LOS LINEAMIENTOS DE POLITICA

Sobre la producción. Los lineamientos de política sobre la producción plantean:

- a) La promoción y normalización de la producción agropecuaria y agroindustrial de los alimentos de la canasta.
- b) El fomento de la producción de algunos productos seleccionados como el arroz, quínu, cañahuá, tarhui, porotos, lentejas, habas y arvejas.
- c) El establecimientos de normas para las importaciones, compras y donaciones, en los rubros que el país no se autoabastezca.
- d) Para complementar las dietas, se realizarán esfuerzos para incentivar la producción de carnes de consumo no tradicional (pescado y animales menores).
- e) Topar la máxima utilización de la capacidad instalada en la industria de alimentos.

Sobre el abastecimiento.

- a) Se normará y diseñará el mecanismo de abastecimiento de alimentos, integrando las etapas de almacenamiento, transporte y distribución.
- b) Creación de una red nacional de abastecimiento de alimentos tanto para el sector rural como urbano, con capacidad operativa propia e infraestructura de almacenamiento, manipuleo y selección.
- c) En la comercialización se tenderá a la institución de los niveles de intermediación, fomentándose la directa participación de productores y consumidores.

Sobre el consumo.

- a) Se ampliará la cobertura de atención y alivio de los sistemas de saneamiento básico y agua potable.
- b) Se elaborarán y difundirán programas en el campo de la educación alimentaria y nutricional.

2. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO Y PLAN CUATRIENAL 1985 - 1988

En la estrategia 1985 - 1988 se parte del enfoque teórico de que el problema alimentario no radica en la producción y/o existencia en cantidad y calidad, sino en la accesibilidad de la población, lo que significa la disponibilidad de ingresos, nivel cultural y condiciones médico-sanitarias adecuadas.

Resalta el hecho de que la problemática alimentario nutricional debe tratarse a través de un conjunto de acciones multisectoriales (tanto en el campo de la producción agropecuaria, la transformación agroindustrial, mercadeo, comercialización y consumo de alimentos) sobre una misma población. Para el efecto, se plantean tres instancias de intervención: a) el logro de la seguridad alimentaria, b) el favorecimiento a las poblaciones de extrema pobreza y c) la protección alimentario-nutricional de la población vulnerable (grupo materno infantil y escolar).

## 2.1 LOS OBJETIVOS

El objetivo general que se plantea es asegurar a la población en general y particularmente a la de escasos recursos, la satisfacción de la alimentación en cantidad, calidad y precios acordes con las necesidades y posibilidades de la población.

Sin embargo, los objetivos y estrategias están planteados según las tres instancias de observación:

Para la seguridad alimentaria:

- . el incremento de la producción de los alimentos básicos
- . elevar la capacidad adquisitiva de la población a través de políticas de ocupación e ingresos.

Para la extrema pobreza:

- . elevar la calidad de vida, mediante acciones integradas

Para la población vulnerable:

- . Mejorar las condiciones alimentario-nutricionales dentro del concepto de complementación alimentaria.

## 2.2 LOS LINEAMIENTOS DE POLITICA

- a) Para la seguridad alimentaria. Se definen una serie de alimentos prioritarios, como cereales, tubérculos, carnes, grasas y aceites y otros <sup>(1)</sup>.

Respecto al abastecimiento de alimentos, se proponen acciones destinadas a incrementar la disponibilidad de los alimentos básicos, orientados a promocionar la producción nacional, sustituir las importaciones de alimentos, mejorar las estructuras de acopio y comercialización, garantizando mejores ingresos al productor y precios menores y estables al consumidor.

---

(1) Dichos productos son los mismos que se utilizan en la Estrategia Nacional analizada anteriormente.

En política de precios, ingresos y ocupación, las políticas estarían orientadas a la fijación de precios con la intervención de productores y consumidores; a minimizar los impactos de ajuste macro-económico global, restringiendo la desocupación e incentivando la producción. De igual manera, se aseguraría la expansión de los mercados internos y se desarrollarían mecanismos reales de asociación popular.

b) Para la extrema pobreza. Acá se realizarán algunos esfuerzos por determinar la magnitud de la población beneficiada, alcanzando el número de 320.000 habitantes. Las acciones en este sector se refieren a la atención del estado de salud, priorizando el de Asistencia Primaria en salud; ampliación de la cobertura educacional logrando la adecuada utilización de los recursos existentes; y la asistencia alimentaria en programas integrados.

c) Para la población vulnerable. Se plantean acciones dirigidas a la protección alimentaria nutricional de la población materno infantil y escolar, que constituirían aproximadamente 1.500.000 habitantes.

Las acciones se referían a la distribución de alimentos a los grupos étnicos prioritarios; la utilización de alimentos de preferencia de producción nacional y la participación de la industria nacional estatal y/o privada en la preparación y distribución de alimentos a fin de garantizar la continuidad de los programas.

### 2.3 PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA

La Estrategia Nacional 1985 - 1988 plantea una serie de sub-programas de Asistencia Alimentaria, con los objetivos de lograr la autonomía alimentaria, fortalecer el ingreso real de las poblaciones y mejorar la calidad de vida a través de adecuada alimentación y nutrición.

Esos subprogramas serían: a) Alimentos para el desarrollo programando la utilización de la capacidad industrial instalada, introduciendo alimentos nacionales en función de los hábitos alimentarios y poniendo en funcionamiento unidades económicas de producción en zonas prioritarias.

b) Alimentación complementaria, priorizando las acciones de alimentación complementaria según la vulnerabilidad de la población, incorporando en la ración alimentos productivos en el país, y reordenando el programa bajo normas básicas (selección de beneficiarios, raciones).

c) Emergencias, que estarían basados en la programación técnica y operativa de los alimentos de emergencia (considerando zonas ecológicas); en la disposición de un stock mínimo en almacenes próximos a los desastres y por último, a través de un ordenamiento institucional.

d) Carencias específicas, que comprendería el tratamiento de los problemas de bocio endémico y anemias ferrofrivas, recomendándose la promoción del consumo, fabricación y comercialización de sal yodada; y determinando la prevalencia y etiología en los grupos de alto riesgo. Aquí también se plantea la preservación de la lactancia materna destinada a garantizar el estado nutricional de los niños.

#### 2.4 LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL

En esta Estrategia Nacional se plantea la creación de un Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) como requisito indispensable para el cumplimiento de los objetivos descritos anteriormente.

Dicho Consejo estaría conformado básicamente por los Ministerios de Planeamiento, Previsión Social, Asuntos Campesinos, Industria y Comercio, Educación, Finanzas y Trabajo. A nivel operativo, se consideran diversos comités especializados como el Comité de Seguridad Alimentaria, extrema pobreza, Asistencia Alimentaria, Alimentación Complementaria materno-infantil y Carencias específicas. Como dependen-

PROPUESTA PARA UN MODELO ANALITICO SOBRE EL SECTOR ALIMENTARIO

La presente propuesta pretende establecer un modelo de lo que es el funcionamiento global alimentario. No se pretende someter el esquema adjunto como un planteamiento teórico rígido y acabado. Debe ser sometido a amplios análisis y discusiones, respaldados empíricamente, hasta lograr una aproximación cabal a la realidad del sector alimentario.

Si partimos del supuesto objetivo de que el sector alimentario debe tener la suficiente capacidad para abastecer en cantidad y calidad suficientes, las necesidades alimenticias de toda la población urbana y rural del país, es que es necesario determinar lo más aproximadamente posible, la estructuración y funcionamiento de todo el sistema alimentario.

El sector alimentario está constituido básicamente por tres fases principales:

- 1) La oferta o disponibilidad de alimentos
- 2) La distribución de alimentos
- 3) El consumo de alimentos.

1. LA OFERTA O DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS

La oferta o disponibilidad de alimentos es uno de los elementos principales del sector alimentario. Los factores condicionantes que intervienen en esta fase son:

- a) La producción agrícola interna de alimentos
- b) El procesamiento o transformación de alimentos
- c) Las importaciones
- d) Las donaciones de alimentos.

a) LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA INTERNA

En la producción agrícola interna de alimentos intervienen una serie de componentes analíticos como la productividad (para una adecuada y suficiente producción de alimentos), la tenencia de las tierras junto con el tamaño de las propiedades, la relación costo-precio

(o costos de producción y precios de venta), la infraestructura agrícola con que se cuenta (carreteras, riegos, silos, etc.) y el apoyo externo privado o estatal (a través de precios, créditos, subvenciones, extensión, investigación, etc.)

b) LA TRANSFORMACION DE ALIMENTOS

En la transformación de alimentos intervienen factores como la disponibilidad de insumos o materias primas (sean éstos importados o del sector agrícola interno), la infraestructura con que cuenta esta industria (tecnología, silos, etc.) la productividad que se pueda lograr (capacidad instalada sobre la capacidad utilizada), y el tipo de demanda y la cantidad, sujetos ambos a los patrones de consumo de la población. Esta demanda puede ser la nacional como la internacional.

c) LAS IMPORTACIONES DE ALIMENTOS

En las importaciones de alimentos, que es otro componente de la oferta de alimentos, hay factores que condicionan ésta como los impuestos y obligaciones tributarias (tipo de aranceles, montos); las relaciones de precios nacionales e internacional (incluidos los costos de transporte, embalaje, etc.), el volumen a importar (que a su vez depende de la disponibilidad de divisas); así como las importaciones ilegales.

d) LAS DONACIONES

El otro componente de la oferta de alimentos son las donaciones que están condicionadas por las relaciones económico-comerciales que tiene el Estado con otros gobiernos y/o organismos internacionales, así como por la cantidad de divisas de que dispone el país para costear los gastos de transporte, seguro, distribución, etc. Otros factores a considerar son la procedencia, el volumen, valor y tipo de los alimentos donados.

## 2. LA DISTRIBUCION DE ALIMENTOS

La distribución de los alimentos es un elemento crítico en todo el sistema alimentario. Los factores que condicionan y revisten mayor importancia en un análisis crítico de la fase de distribución de alimentos son:

- a) El sistema de comercialización
- b) Aspectos socio-económicos y poblacionales
- c) Las políticas.

### a) EL SISTEMA DE COMERCIALIZACION

Es evidente la estrecha relación existente entre los sistemas de comercialización y la distribución de alimentos.

En su conjunto, el sistema de comercialización está compuesto por el sistema tradicional que comprende a la mayoría de los productos, bajo las formas de la intermediación y sus diferentes fases (mayorista, transportista, minorista, etc.). Luego está el sistema de comercialización moderno, donde los productos (generalmente los procesados) son ofertados a través de canales modernos (agencias, transporte especial, supermercados, etc.)

También está el sistema comercial que depende del Estado y que es específico de algunos productos (azúcar, arroz). Hay otros canales también como por ejemplo la comercialización entre cooperativas o asociaciones de productores y algunos centros de trabajo como pulperías. Por último están los productos intercambiados entre los distintos productores y/o consumidores.

En todas esas fases de comercialización descritas, influyen directamente una serie de factores como los precios, márgenes de comercialización, manejo, almacenamiento, información, etc.

Aquí influyen básicamente dos aspectos. En primer lugar los aspectos económicos como ser la distribución de los ingresos, la capacidad de compra de éstos así como el tipo y monto de los gastos. Por otro

lado, están los aspectos poblacionales, que determinan la demanda y distribución de los productos. Si la población es urbana o rural, la edad de la población, densidad, la tasa de crecimiento, la tasa de migración, etc.

c) LAS POLÍTICAS

El factor de las Políticas del Estado es básica también en la distribución de alimentos. Es importante la capacidad que el Estado tiene respecto al almacenamiento (reservas, infraestructura, volumen, costo, etc.).

También incide mucho la política de precios que el Estado implementa (fijación de precios pro productos, subsidios, regulaciones, información, etc.) Por último, las políticas en torno al abastecimiento y la distribución, ya sea al sector urbano o rural, a las zonas marginales, etc. (ámbito espacial, mecanismos operativos, etc.)

3. EL CONSUMO DE ALIMENTOS

En la fase del consumo de alimentos influyen una serie de factores como los siguientes:

- a) La capacidad económica de compra
- b) El consumo suplementario o de apoyo
- c) El estado alimentario nutricional
- d) Las políticas alimentarias

a) LA CAPACIDAD ECONOMICA DE COMPRA

La capacidad de compra está determinada por el poder adquisitivo de los ingresos (ingresos familiares, en su conjunto, por el tipo de empleo de los miembros, por el monto de los sueldos y/o salarios, por los precios de los elementos y por la distancia y accesibilidad a los centros de venta de productos.

Por otro lado, influye también la estructura del gastos en alimentos, ya sea según los estratos económicos, los patrones culturales, el tamaño de la familia, etc.

b) EL CONSUMO SUPLEMENTARIO O DE APOYO

Esto representa básicamente los subsidios alimentarios, ya sea a través de los comedores populares, los precios, los cupones de alimentos y los productos alimentarios suplementarios a las comidas.

c) EL ESTADO ALIMENTARIO NUTRICIONAL

Esto depende de la naturaleza del estado, el área, sector, los estratos sociales y los mismos requerimientos nutricionales según edad, tamaño, actividad y región.

d) LAS POLITICAS ALIMENTARIAS

Las políticas alimentarias están determinadas por el grado de instrucción y educación, ya sea la educación alimentaria nutricional según formas y patrones de consumo; así como también por el grado de publicidad y propaganda desplegadas.

Por otro lado, influyen o determinan las políticas especiales como ser las distintas regulaciones nutricionales, alimentarias y administrativas.

PROCEDENCIA
VOLUMEN, VALOR
TIPO DE PRODUCTOS
NATURALEZ, Y VOLÚMEN
VALOR

RELACIONES ECONÓMICAS
CANTIDAD DE DIVISAS

DONACIONES DE ALIMENTOS

PROCEDENCIA
VOLUMEN, VALOR
DISPONIBILIDAD DE DIVISAS
COSTOS DE TRANSMISIÓN E IMPDET.
TIPO Y CANT. DE IMPUESTOS Y DEDUCCIONES

TARIFAS
LEGALES
RELACION DE PRECIOS
IMPUESTOS OBLIGAC.
TRIBUTARIAS

IMPORTACIONES DE ALIMENTOS

CONSUMO NACIONAL
EXPORTAC.
CAPAC. INSTAL. Y CAPAC. UTILIZ.
SÍLOS
TECNOLOGÍA
NACIONAL
IMPORTADA

PATRONES DE CONSUMO
HID. DE DEFENSA
PRODUCTIVO
INFRASTR. INDUSTRIAL
INSUMOS - M.S. PRIMAS UTILIZADAS

PROCESAMIENTO D TRANSFORMACION DE ALIMENTOS

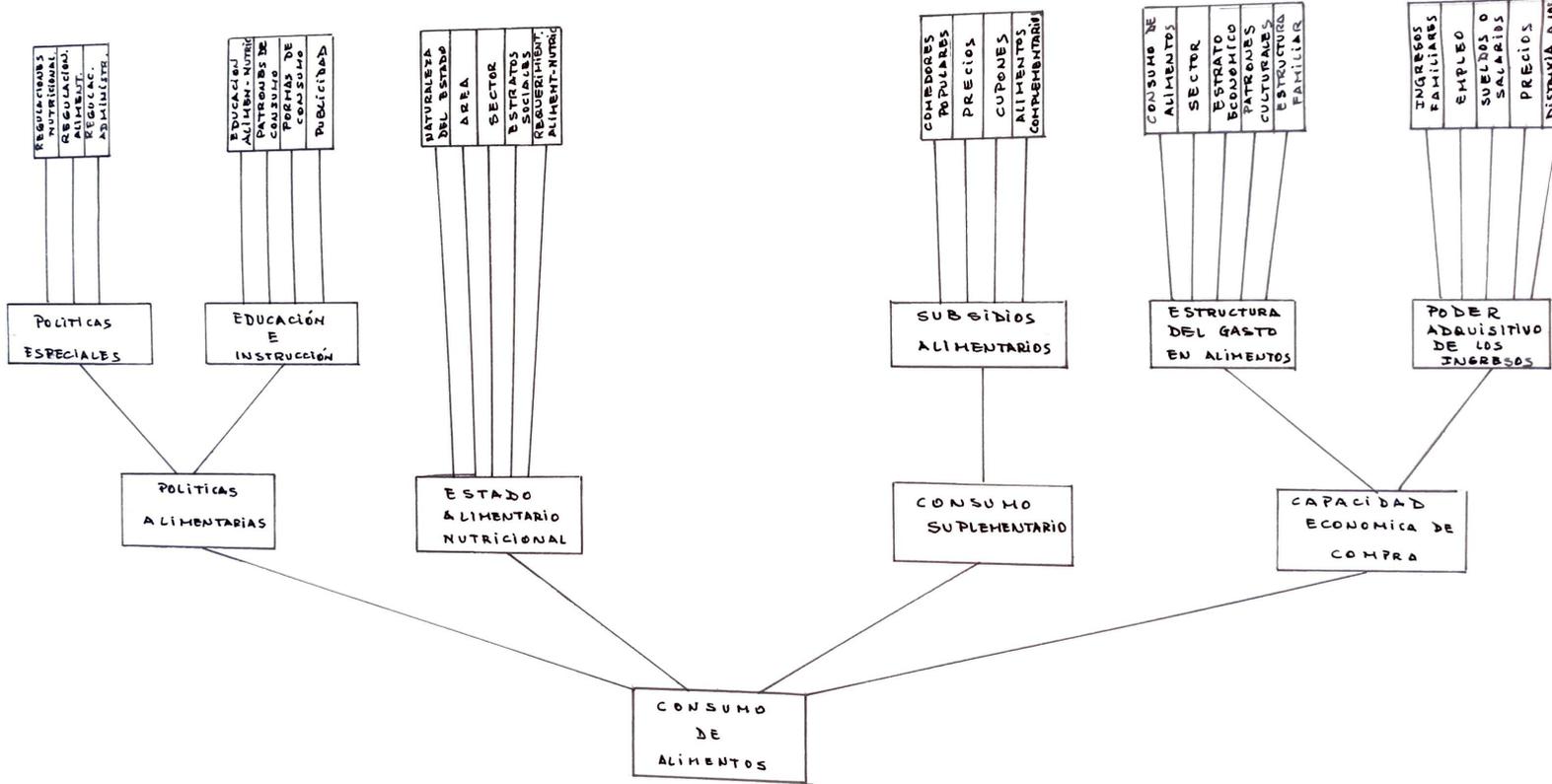
VOLUMEN / SUPERF.
TAMANO DE PROPIEDAD
COSTOS DE PRODUCCION Y VENTA
RIEGOS
CAMINOS
SÍLOS
EXTENSION PRECIOS (SUBVEN) CREDITOS INVESTIGACION

PRODUCC. TIENSA
TENENCIA DE LA TIERRA
RELACION COSTO-PRECIO
INFRAESTRUC TURA AGRIC.
APOYO ESTATAL (POLITICAS)

PRODUCCION AGRICOLA INTERNA DE ALIMENTOS

OFERTA O DISPONIBILIDAD





REGULADORES NUTRICIONALES  
REGULACION ALIMENTARIA  
REGULACION ADMINISTRATIVA

POLITICAS ESPECIALES

POLITICAS ALIMENTARIAS

EDUCACION ALIMENT-NUTR  
PATRONES DE CONSUMO  
FORMAS DE CONSUMO  
PUBLICIDAD

EDUCACION E INSTRUCCION

NATURALEZA DEL ESTADO  
AREA  
SECTOR  
ESTRATOS SOCIALES  
REGIMEN ALIMENT-NUTR

ESTADO ALIMENTARIO NUTRICIONAL

COMERCIO POPULARES  
PRECIOS  
CUPONES ALIMENTOS COMPLEMENTARIOS

SUBSIDIOS ALIMENTARIOS

CONSUMO SUPLEMENTARIO

CONSUMO DE ALIMENTOS  
SECTOR  
ESTRATO ECONOMICO  
PATRONES CULTURALES  
ESTRUCTURA FAMILIAR

ESTRUCTURA DEL GASTO EN ALIMENTOS

CAPACIDAD ECONOMICA DE COMPRA

INGRESOS FAMILIARES  
EMPLEO  
SUELDOS O SALARIOS  
PRECIOS  
DISTRIBUCION

PODER ADQUISITIVO DE LOS INGRESOS

CONSUMO DE ALIMENTOS