

CRISIS, SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA Y BOLIVIA

De las causas y efectos a las políticas públicas

César Romero Padilla

“El hambre, la desnutrición y la exclusión social de millones de personas no son efecto de la fatalidad, de un accidente, de un problema de la geografía o de los fenómenos climatológicos. Son una consecuencia de determinadas políticas económicas, agrícolas y comerciales a escala mundial, regional y nacional que han sido impuestas por los poderes de los países desarrollados, sus corporaciones y sus aliados en el tercer mundo, en su afán de mantener y acrecentar su hegemonía política, económica, cultural y militar”.

Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. La Habana, septiembre de 2001

“La Tierra tiene lo suficiente para satisfacer las necesidades de todos, pero no las ambiciones de unos cuantos”.

Mahatma Gandhi



Universidad Mayor
de San Simón



Asdi
Agencia Succa para el
Desarrollo Internacional



Dirección de Investigación
Científica y Tecnológica



IESE
Instituto de Estudios
Sociales y Económicos

Este libro es publicado con el auspicio del Programa de Cooperación a la Investigación Científica, en el marco de la cooperación internacional entre la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y la Universidad Mayor de San Simón, en la línea de apoyo a la formación doctoral y al desarrollo de investigaciones en el Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE), mediante el Proyecto de Desarrollo Sostenible en el Trópico de Cochabamba.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la fotocopia y el tratamiento informático, sin autorización escrita del titular del Copyright, bajo las sanciones previstas por las leyes.

CRISIS, SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA Y BOLIVIA
De las causas y efectos a las políticas públicas

Primera edición, agosto 2012

Cuidado de edición: César Romero Padilla

I.S.B.N.: 2-1-2435-12
Depósito Legal: 978-99954-69-24-5

Diseño Tapa: César Romero Padilla
Diagramación: Roxana M. Arnez Z.

Impresores: Talleres Gráficos KIPUS
Teléfono 4237448
Cochabamba, Bolivia

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

EL AUTOR



César Romero Padilla hizo la licenciatura en Economía en la Universidad Mayor de San Simón. Se graduó como Magister Scientiae en Política Económica con mención en Desarrollo Sostenible y Economía Ecológica (mención honorífica Magda Cum Laude) del Centro Internacional de Política Económica (CINPE)/Universidad Nacional de Costa Rica. Obtuvo su doctorado en Ciencias Económicas en la Universidad de La Habana-Cuba.

Entre 1995 y 2012 ha impartido las siguientes materias a nivel de pregrado en la Facultad de Ciencias Económicas de la U.M.S.S.: Economía Fiscal, Economía Monetaria, Teoría de Instituciones Económicas, Teoría Monetaria, Economía Industrial y Macroeconomía. En el Departamento de Posgrado ha impartido los siguientes módulos: Organizaciones Económicas de Base, Productividad y Competitividad, Análisis y Gestión de la Competitividad de las Cadenas Agroindustriales, Seminario de Economía y los Negocios, y Proyectos de Investigación.

*En memoria de mi amado Padre,
Julio Romero Aranibar,
ejemplo de superación, responsabilidad,
solidaridad y paz.*

ÍNDICE

Presentación	11
Introducción	13

PARTE 1

LA CRISIS ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA Y BOLIVIA

De las definiciones, causas-efectos, a las políticas públicas pretéritas

1.2 ¿Qué se entiende por crisis alimentaria?	27
1.3 ¿Cuáles fueron las causas de la crisis alimentaria a nivel internacional?	28
1.3.1 La crisis alimentaria como resultado de la interdependencia sectorial....	28
1.3.2 La crisis alimentaria como resultado de factores de carácter estructural	32
1.3.3 La crisis alimentaria como resultado de múltiples factores	39
1.4 ¿Cuáles fueron los efectos de la crisis alimentaria a nivel internacional?	41
1.4.1 El aumento en el precio de los alimentos	41
1.4.2 Menor acceso a alimentos y más pobreza.....	41
1.4.3 Desabastecimiento de alimentos e inestabilidad social y política	47
1.4.4 Mayores importaciones para los países pobres deficitarios en alimentos....	47
1.4.5 Mayor incertidumbre y disminución de las exportaciones	48
1.4.6 Menos recaudación por impuestos y más gasto por subvencionar al consumo y/o producción.	48
1.4.7 Aumentos de ganancias y subsidios para empresas grandes	49
1.4.8 Perjuicios a medianas y pequeñas empresas de países subdesarrollados	50
1.5 ¿Cuáles fueron las causas de la crisis alimentaria en Bolivia?	50
1.5.1 Causas debido a factores externos.....	52
1.5.2 Causas debido a factores internos	54
1.6 ¿Cuáles fueron los efectos de la crisis alimentaria en Bolivia?	64
1.6.1 Incremento de los precios de los alimentos y escasez	65
1.6.2 Incremento de las importaciones.....	67
1.6.3 Aumento del contrabando	70
1.6.4 Corrupción en la venta de productos.....	72
1.6.5 Ocultamiento y especulación de alimentos en los mercados	73
1.6.6 Más hambre y más pobreza.....	74
1.6.7 Inestabilidad social y política	75
1.6.8 Disminución en el ingreso de microempresas.....	77

1.7	¿Qué políticas públicas pretéritas se aplicaron a nivel internacional para enfrentar la crisis alimentaria?	77
1.7.1	A nivel mundial	77
1.7.2	A nivel de América Latina y El Caribe	80
1.7.3	A nivel de los países de la Comunidad Andina de Naciones	83
1.8	¿Qué políticas públicas pretéritas se aplicaron para enfrentar la crisis alimentaria en Bolivia?	87

PARTE 2
SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA EN
AMÉRICA LATINA Y BOLIVIA

De las definiciones, causas-efectos, a las políticas públicas pretéritas

2.2	¿Qué se entiende por seguridad alimentaria?	96
2.2.1	¿Qué significa la definición de seguridad alimentaria para Bolivia?	99
2.2.2	¿Qué se entiende por inseguridad alimentaria y cuáles son sus causas?	100
2.2.3	¿Cuáles son las causas de la inseguridad alimentaria en Bolivia?	102
2.2.4	¿Qué relación existe entre inseguridad alimentaria y pobreza?	104
2.3	¿Qué se entiende por soberanía alimentaria?	105
2.4	Las definiciones de seguridad y soberanía alimentaria en el Plan Nacional de Desarrollo y en la política del MDRyMA	109
2.5	¿Qué factores amenazan o están asociados a la seguridad y soberanía alimentaria en Bolivia?	112
2.5.1	Mayor peso de la población urbana	112
2.5.2	La pobreza	113
2.5.3	Tendencias hacia la descampesinización de la población rural	114
2.5.4	Menor participación del sector agrícola y pecuario en el producto interno bruto	115
2.5.5	Limitaciones del suelo para la producción agrícola y deterioro de las tierras de los campesinos del occidente	116
2.5.6	Mayor concentración de la producción agrícola y pecuaria en la región de los llanos	117
2.5.7	La estructura del consumo de alimentos de los hogares.....	120
2.6	Políticas públicas pretéritas para la seguridad y soberanía alimentaria a nivel internacional.....	124
2.6.1	Políticas públicas pretéritas para la seguridad alimentaria	124

2.6.2	Acciones explícitas e implícitas en seguridad alimentaria nutricional	127
2.6.3	Políticas públicas pretéritas para la seguridad y soberanía alimentaria	131
2.6.4	Hacia políticas públicas para la seguridad y soberanía alimentaria en el Continente Americano: 42 Asamblea General de la OEA	133
2.7	Políticas públicas pretéritas para la seguridad y soberanía alimentaria en Bolivia	135
2.7.1	Políticas públicas en el Estado intervencionista y el Estado neoliberal: 1952-2005	135
2.7.2	Políticas públicas dentro el Estado Nacional Productivo: 2006-2012 ..	140

PARTE III

HACIA POLÍTICAS PÚBLICAS SOSTENIBLES PARA LA SEGURIDAD Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN BOLIVIA

3.2	Desempeño de indicadores macroeconómicos y sociales en Bolivia.....	170
3.2.1	La poca relación entre crecimiento de la producción y disminución del desempleo y subempleo: un obstáculo para alcanzar la seguridad alimenatria en Bolivia	170
3.2.2	La inflación de alimentos: otro obstáculo para lograr la seguridad alimentaria en Bolivia.....	177
3.2.3	La pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso: otros dos obstáculos para lograr la seguridad alimentaria en Bolivia ..	179
3.3	Hacia la construcción de un enfoque de políticas públicas de carácter sostenible para abordar la seguridad alimentaria con soberanía en Bolivia....	189
3.3.1	Las políticas sectoriales en la teoría económica	189
3.3.2	Integración de los enfoques CGM y ACV con la política sectorial: propuesta teórico-metodológica para explorar una política sectorial sostenible	199

Presentación

Entre los Objetivos del Desarrollo del Milenio, el acuerdo sin precedentes de la comunidad internacional, se plantea como primer objetivo la reducción de la pobreza, la cual tiene muchas dimensiones (ingresos bajos, la mala alimentación, el analfabetismo, la mala salud y la desigualdad de ingresos, entre otros).

La necesidad de contar con la disponibilidad de alimentos producidos localmente y en forma sostenible, debe ser encarada de manera integral y estructural, junto a la problemática de la accesibilidad limitada a los alimentos, la misma que está asociada a la pobreza, población con ingresos bajos y a la desigualdad en la distribución de ingresos. La referida necesidad y estos obstáculos o limitantes para el acceso a alimentos deben ser abordados en términos instrumentales y estructurales. En este sentido surge la necesidad de explorar propuestas teórica- metodológicas para contar con políticas finalistas, instrumentales y estructurales conducentes a promover la disponibilidad y el acceso a alimentos, así como el uso y la estabilidad de los mismos, para constituir una base objetiva para la soberanía alimentaria.

El libro tiene un contenido rico en el tratamiento de la crisis alimentaria, en la aplicación de políticas públicas pretéritas en seguridad y soberanía alimentaria en América Latina y en Bolivia, y el planteamiento de una propuesta teórica- metodológica para explorar políticas públicas de carácter sostenible orientadas al sector alimentos.

La propuesta teorica-metodologica planteada para explorar políticas públicas sostenibles se inscribe en la Constitución Política del Estado

Plurinacional de Bolivia y se constituye en una contribución significativa y relevante conducente a buscar la seguridad alimentaria con soberanía.

Hay una necesidad imperiosa de que las políticas públicas aplicadas en los países estén centradas en la *capacidad de acceso* de hogares familiares a los alimentos. Por ello, la exploración de políticas públicas finalistas, coyunturales y estructurales orientadas a la disponibilidad, acceso, uso y estabilidad de los alimentos en Bolivia debe considerar principalmente el elemento *acceso*.

Persiste el reto de brindar alternativas económicas para resolver las necesidades de alimentación, educación y salud, de un sector vulnerable de la población. La construcción de la seguridad y soberanía alimentaria en Bolivia amerita avanzar en la organización de una estructura social y alternativas de acumulación y crecimiento económico considerando prioritariamente componentes sociales, humanos y ecológicos.

Finalmente, es importante señalar que el producto de una investigación sobre crisis, seguridad y soberanía alimentaria, de autoría del Dr. Cesar Romero Padilla, y plasmada en este libro, constituye un logro relevante para el Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE), gracias al apoyo brindado por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI).

Crescencio Alba Pinto
DIRECTOR IESE

Introducción

El Banco Mundial señala que entre marzo de 2006 y marzo de 2008 el índice internacional de precios de los alimentos casi se duplicó en términos nominales, alcanzando un aumento del 82%. Los cereales, oleaginosas y lácteos, componentes importantes de la canasta básica de consumo, registraron el mayor incremento en su precio; el trigo aumentó un 152% en el periodo de referencia y el maíz en un 122%; otros alimentos experimentaron menores aumentos en sus precios, como la carne (20%) y las bananas (24%). Por su parte, Ginja y Alves (2010) señalan que luego de la crisis de precios de los alimentos registrados entre el 2007 y el 2008, si bien los precios se estabilizaron a partir de 2009, sin embargo no lograron bajar a los niveles registrados al inicio de la crisis, con el consiguiente impacto en las familias más pobres. Es más, la FAO (2011) menciona que cuando los precios de los alimentos bajaron en el segundo semestre de 2008, se albergó alguna esperanza de que se estabilizaran, aunque probablemente a un nivel más alto que antes de su fuerte aumento previo; sin embargo, a mediados de 2010 comenzaron de nuevo a subir rápidamente, lo cual suscitó de nuevo preocupación por los precios altos y puso en primer plano la cuestión de la volatilidad.

En el caso de Bolivia el aumento de precios de los alimentos fue significativo entre el 2007 y el 2011, destacándose, a nivel de las ciudades del eje central, los elevados incrementos porcentuales del precio del azúcar y la papa; en Cochabamba y La Paz los importantes incrementos de los precios de la lechuga, el maíz, la carne de res y el fideo; en Santa Cruz fueron notables los incrementos del precio de la carne de pollo y el arroz. Según Carvajal

(2011), citado por Baldivia (2011), a pesar de que hubo un cambio de la base de ponderación del índice de precios al consumidor, que le resta peso a los alimentos en cerca de 10%, la inflación de alimentos y bebidas en 2008 fue superior al 20% y en 2010 superior al 10%.

A nivel mundial, de América Latina y el Caribe, y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), se han aplicado diferentes políticas públicas para encarar la crisis alimentaria. En el primer caso, algunos *países exportadores* hicieron cambios en sus políticas diseñadas para desalentar las exportaciones (impuestos, restricciones cuantitativas y prohibiciones) buscando mantener la producción interna dentro del país, con el objetivo de incrementar la oferta interna y restringir los incrementos en los precios de los alimentos. Los *países importadores* también tomaron medidas políticas protectoras para combatir la subida de los precios de los alimentos (reducción de aranceles de importación, subvenciones a los consumidores, entre otras), con el objetivo de que las importaciones de alto costo estén disponibles para los consumidores a precios más bajos.

En el caso de América Latina y el Caribe las políticas más aplicadas fueron los subsidios de precios y cupones de alimentos focalizados. Por otro lado, la eliminación de las restricciones a las importaciones fue una medida que permitió aumentar el comercio de alimentos y mejorar el consumo y el superávit entre los consumidores. Asimismo, con los programas de transferencias en efectivo condicionadas se buscó entregar más dinero en efectivo a los hogares pobres y ayudar a compensar el riesgo de desnutrición, ausentismo escolar o renuncia a la atención de salud. Según Vilaro (s.a.), los países latinoamericanos adoptaron políticas orientadas a la movilización de recursos para atenuar el impacto de la inflación de los precios de alimentos, la disminución de la capacidad de compra y para impulsar una mayor producción interna.

Por su parte, los países de la CAN implementaron, según Kuan (2009), medidas especialmente dirigidas a apoyar a los consumidores: medidas de comercio externo (reducción de aranceles y restricción de exportaciones de ciertos alimentos) y medidas de comercio interno (de apoyo al abastecimiento

de alimentos, de control de precios de alimentos esenciales en la canasta de consumo, de transferencia de recursos monetarios o en especie a familias más pobres y exoneración del impuesto al valor agregado). Por otro lado, se adoptaron también medidas dirigidas a apoyar la producción de alimentos: desde medidas de corto plazo (subsidios a los insumos agrarios, exoneraciones tributarias, créditos a la producción y de emergencia climatológica), hasta medidas más estructurales y de mediano plazo (programas de desarrollo agropecuario, de seguridad y soberanía alimentaria, y de sustitución de alimentos importados). Por el lado de las *importaciones* los cuatro países de la CAN implementaron reducciones arancelarias y/o eliminaron barreras a la importación de productos alimentarios de consumo popular. Por el lado de las *exportaciones*, Bolivia y Ecuador establecieron barreras a las exportaciones de productos básicos. En el primer caso, los productos tuvieron que ver con granos, arroz, carnes y, eventualmente, de acuerdo a la situación de abastecimiento del mercado interno, aceite. En Ecuador se impidió la venta de arroz al exterior, con algunas excepciones (Soto, 2009).

En la perspectiva de la FAO (2011), los precios de los productos alimenticios básicos y los precios en general seguirán siendo relativamente elevados en el período 2015-2020, debido a que el crecimiento constante de la población y de la economía ejercerá una presión alcista sobre la demanda, así como a la mayor utilización prevista de biocombustibles como consecuencia de las políticas en la materia y del precio del petróleo. En el lado de la oferta, si los precios del petróleo siguen aumentando, los costos de producción agrícola se incrementarán, lo cual contribuirá al encarecimiento de los alimentos. No solamente se espera que los precios de los alimentos sean más elevados en el futuro, sino también que sean más volátiles.

Frente al anterior panorama, se han presentando una serie de pronunciamientos y toma de acciones concretas para enfrentar la crisis alimentaria en el mediano y largo plazo. Así, por ejemplo, en el evento “*La crisis alimentaria: retos y oportunidades en los Andes*”, llevado a cabo en junio de 2009 en Perú, Sánchez (2009: 70; en Kuant, 2009), planteaba que existía un consenso virtual referido a la necesidad de enfrentar la crisis alimentaria como un problema estructural, derivado de un modelo de

desarrollo que no es suficiente. De allí se evidenció la necesidad de considerar la seguridad alimentaria con soberanía, como medida urgente y permanente para permitir no solo la disponibilidad de alimentos, sino sobre todo el *acceso* a los mismos por parte, principalmente, de la población que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema, tanto en el área urbana como en el área rural.

En esta perspectiva, Rosero, Albuja y Regalado (2011), sostienen que las nuevas políticas alimentarias de América Latina han partido de la constatación del alto índice de concentración de la tierra y de la necesidad de emprender nuevos procesos de distribución de este factor fundamental de la producción, a través de reformas agrarias de nuevo tipo, que evitan la reconcentración de la tierra. Estos procesos están siendo vistos en el contexto de los nuevos modelos de desarrollo de carácter endógeno, articulados a programas de democratización del crédito, agua, servicios técnicos y educación rural. Estos planteamientos se acercarían a los de la organización internacional Vía Campesina de la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur (COPROFAM) y de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur (REAF), en relación a la centralidad de la agricultura familiar, el desarrollo territorial rural sostenible y la democratización de los factores de la producción por medio de políticas diferenciadas que den cuenta de las pequeñas y medianas unidades campesinas de producción.

En este contexto, en América Latina y el Caribe existían nueve países con legislación sobre el tema de alimentación, de los cuales dos países tenían leyes de seguridad alimentaria (Brasil y Guatemala), tres países normas de soberanía alimentaria (Ecuador, Nicaragua y Venezuela) y cuatro países normas generales o programas de alimentación (Argentina, Chile, Cuba y México). Esta nueva legislación latinoamericana de soberanía alimentaria tendría un carácter radical, en el sentido de que iría a las raíces del problema del hambre: la carencia de tierras, agua, crédito, asistencia técnica, educación, entre otros, por lo cual el nuevo constitucionalismo latinoamericano y las nuevas normativas alimentarias propondrían la democratización de los factores de la producción a favor de las pequeñas y medianas unidades de producción campesinas y de las organizaciones de economía social solidaria

(asociaciones, comunas, cooperativas, entre otras formas), así como el desarrollo de los mercados locales y de las compras del sector público a las agriculturas familiares, como sería el caso del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de Brasil, articulado al Programa de Alimentación Escolar (Rosero, Albuja y Regalado, 2011).

A nivel de Sud América, muchos países también han venido aplicando políticas públicas orientadas a la seguridad y soberanía alimentaria. Dichas políticas se caracterizan, en general, porque, por un lado, promueven poca o incipiente articulación entre las políticas de acceso a los alimentos y la promoción de la agricultura familiar (caso Chile, Uruguay, Argentina y Venezuela); por otro lado, las políticas públicas aplicadas en países sudamericanos presentan estrecha articulación entre las estrategias de seguridad alimentaria nutricional y el fortalecimiento de la agricultura familiar (caso Brasil y Perú).

En el marco de la 42 Asamblea Ordinaria de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la Resolución AG/DEG.69, declaración de Cochabamba sobre “Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas”, se han aprobado declaraciones a favor de la seguridad y soberanía alimentaria que los países integrantes de la OEA se han comprometido llevar adelante¹. Lo anterior en virtud a que el continente americano se caracteriza por ser, desde el punto de vista de la producción de alimentos, el que mayor superávit tiene a nivel mundial, pero que paradójicamente cuenta con alrededor de 60 millones de americanos que padecen hambre y desnutrición, por lo que hay necesidad de que los alimentos sean accedidos principalmente por personas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

A nivel de Bolivia, en el documento *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria* del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio

¹ Entre otros, promover el desarrollo agrícola, fomentar la diversificación de la producción y de los productos alimentarios, apoyar a la agricultura familiar, promocionar inversiones público-privadas en el sector agropecuario, promover iniciativas y programas de educación alimentaria y nutricional, fortalecer la capacidad de los pequeños agricultores, promover el incremento sostenible de la producción y productividad agropecuaria, desarrollar marcos jurídicos e institucionales para la realización efectiva del derecho a una alimentación adecuada especialmente para personas y grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Ambiente (MDRAyMA), se entiende que la producción de los alimentos es parte de un todo, en el que los productores combinan intereses económicos, sociales, ambientales y culturales, en el marco del derecho humano a la alimentación. Por otro lado, esta política también avanza en la promoción de la autosuficiencia alimentaria, considerando que la dependencia alimentaria de productos importados de otros países tiene efectos contraproducentes en la alimentación de la población, ya que cambios en las políticas y en el contexto internacional pueden provocar procesos de desabastecimiento de alimentos en el mercado nacional, con severas consecuencias económicas, sociales y políticas.

El proceso de construcción de la seguridad y la soberanía alimentaria en Bolivia supone, paralelamente, avanzar en la formación de un nuevo patrón de desarrollo económico y social. El nuevo patrón de desarrollo se basa en la comprensión de la alimentación como un derecho fundamental de las personas, privilegia el fortalecimiento de la agricultura familiar (campesina, indígena y originaria), enfatiza el desarrollo de la agricultura ecológica y reclama por la igualdad de oportunidades para acceder a los recursos naturales que promueven la producción de alimentos, e impulsa la participación del conjunto de los actores públicos y privados en varios niveles y esfuerzos multisectoriales para alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria.

La Ley de la Revolución Productiva N° 144, del 26 de junio de 2011, constituye otra de las acciones del actual gobierno en procura de promover la seguridad y soberanía alimentaria en nuestro país. Esta normativa tiene por finalidad lograr la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de las bolivianas y los bolivianos. Por otro lado, el D.S. N° 831, publicado el 30 de Marzo de 2011, crea el programa “Más Inversión para el Agua – MIAGUA”, para la dotación de agua para el consumo humano y riego, con los siguientes objetivos: garantizar la soberanía alimentaria del país y la reducción de la pobreza, incrementar la producción y la productividad agrícola, y mejorar las condiciones de vida de la población.

En general, en nuestro país, a raíz del escenario mundial y a un contexto interno de elevación de precios de varios productos alimenticios desde el año

2008, se ha presentado un debate sobre la problemática de la seguridad y la soberanía alimentaria. Es más, el gobierno ha venido reivindicando la seguridad alimentaria con soberanía (autoabastecimiento) en diferentes documentos (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011: lineamientos estratégicos, política de seguridad y soberanía alimentaria) y eventos internacionales, como la 42 Asamblea General de la OEA, donde se logró aprobar la Resolución AG/DEG.69, Declaración de Cochabamba sobre “Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas”.

Sin embargo, los anteriores esfuerzos se consideran que necesitan ser abordados de manera integral y estructural, es decir, abordar la seguridad alimentaria con soberanía no solo pasa por considerar aspectos relativos a la disponibilidad de alimentos en términos de autosuficiencia (oferta de productos producidos localmente), sino pasa sobre todo por aplicar políticas públicas que permitan un mayor *acceso* a los alimentos, principalmente a los estratos que se encuentran en situación de pobreza y de pobreza extrema. Si bien el PIB y el PIB per cápita real han crecido en los últimos años de manera importante, una gran parte de la población todavía se encuentra en condición de pobreza y de pobreza extrema, situación que se explica por la fuerte desigualdad en la distribución del ingreso en el país, es decir, parece haber un escaso impacto de la expansión económica en la reducción de los niveles de pobreza y pobreza extrema como consecuencia de la desigual distribución del ingreso.

Lo anterior, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, significa, por un lado, que no se tendría mucho problema en el país en la dimensión de disponibilidad de alimentos, sino que el problema estaría en el *acceso* a los mismos, principalmente para las personas que se encuentran en los quintiles más bajos, quienes destinan la mayor parte de sus gastos a los alimentos, por lo que incrementos de precios en los alimentos equivale a una reducción drástica en sus ingresos, lo que les lleva a desplazar su consumo hacia alimentos menos nutritivos; por otro lado, que la desigualdad en la distribución de ingresos y la pobreza acaban constituyéndose en obstáculos o limitantes para el *acceso* a los alimentos y, por ende, para el cumplimiento del primer objetivo del Milenio, que es erradicar la pobreza extrema y el hambre,

que a nivel de meta implica reducir a la mitad (del 40.4% en 2001 al 24.1% en 2015) el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día (pobreza extrema).

Por tanto, en Bolivia queda mucho por trabajar en políticas públicas de carácter coyuntural y estructural, que permitan que el poco, moderado o mucho crecimiento de la producción, acabe satisfaciendo necesidades sobre todo de *acceso* a la alimentación, principalmente de la población que menos participa de los ingresos generados y de aquella población que tiene ingresos bajos (pobres y pobres extremos) que no le permiten satisfacer necesidades básicas, tomando en cuenta que la satisfacción del consumo de alimentos mejora sus condiciones materiales y la calidad de vida, y por ende constituye un elemento fundamental para funcionar socialmente.

Una mayor *disponibilidad* de alimentos y principalmente promover un mayor *acceso* a los mismos, se considera que pasa por encarar coyuntural (instrumental) y estructuralmente el problema de la poca relación entre crecimiento de la producción, el desempleo y el subempleo, el aumento de los precios de los alimentos, la pobreza y de la desigualdad en la distribución de los ingresos. En este sentido, hay necesidad de explorar políticas públicas finalistas, coyunturales (instrumentales) y estructurales orientadas no solo a promover la *disponibilidad* y sobre todo *acceso* a los alimentos (principalmente para los que están en situación de pobreza y pobreza extrema), sino también el *uso* y la *estabilidad* de los mismos, con lo cual se estaría cubriendo las cuatro dimensiones de lo que implica la seguridad alimentaria, además de considerar el marco institucional que debe respaldar dichas políticas. Considerando las anteriores cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y el marco institucional que lo soporte, se estaría cubriendo de manera sostenible la seguridad alimentaria, en cuyo escenario tendría que plantearse la soberanía alimentaria.

En esta perspectiva, hay la necesidad de trabajar sobre propuestas teórico-metodológicas para explorar políticas públicas de carácter sostenible, orientadas a la seguridad alimentaria con soberanía, considerando que en la caso de nuestro país el problema no parece pasar por la *disponibilidad* de

alimentos sino por el *acceso* a los mismos, lo que supone, a su vez, encarar estructuralmente el problema de la poca relación entre crecimiento de la producción y el desempleo, el subempleo, el aumento de los precios de los alimentos, la pobreza y la desigualdad en la distribución de los ingresos.

La propuesta teórico-metodológica implica que sobre la base de la información proporcionada por la integración de los enfoques Cadena Global de Mercancías (CGM) y Análisis del Ciclo de Vida (ACV) en los ámbitos económico, social y ambiental (a nivel de políticas públicas pretéritas y de la problemática del sector alimentos), se podrá recurrir a políticas públicas finalistas, instrumentales y estructurales, orientadas a mejorar el bienestar del sujeto social involucrado en el sector alimentos y, por ende, de otros sujetos sociales involucrados en otros sectores económicos, lo que le dará el carácter sostenible a la política sectorial.

Las diferentes políticas públicas a explorarse, al tener como soporte los enfoques CGM y ACV, se harán a nivel de los diferentes segmentos del sector alimentos (insumos/materias primas, producción, comercialización y consumo/disposición final), con lo que se logrará abordar las dimensiones disponibilidad (producción), acceso (comercialización y consumo), uso (consumo/disposición final), estabilidad (insumos/materia prima, producción, comercialización y consumo/disposición final) e institucionalidad de la seguridad alimentaria, sobre cuya base se puede plantear con mayor objetividad la soberanía alimentaria.

Finalmente, esta propuesta teórico-metodológica para explorar políticas sectoriales sostenibles se enmarca dentro los objetivos del Estado Plurinacional de Bolivia en cuanto a la seguridad y soberanía alimentaria, que en el marco de la Constitución Política del Estado establece que el Estado tiene, entre otros objetivos, el logro de la soberanía alimentaria de la población (Art. 309, punto 4), para lo cual, en el marco del desarrollo rural integral sustentable, como parte fundamental de las políticas económicas del Estado, por un lado, se busca priorizar la seguridad y soberanía alimentaria (Art. 405), a través, entre otras acciones, del fortalecimiento de la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria;

por otro, se busca garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el territorio boliviano (Art. 407, punto 1).

En esta perspectiva, la presente publicación está estructurada en tres partes. En la primera, se hace referencia a la crisis alimentaria en América Latina y en Bolivia, la misma que parte de un soporte de definiciones sobre crisis alimentaria, luego se analiza sus causas y efectos a nivel de América Latina y en Bolivia, para finalizar con las políticas públicas pretéritas que se aplicaron para enfrentar la crisis alimentaria en América Latina y particularmente en Bolivia. En la Parte II, se aborda la seguridad y soberanía alimentaria en América Latina y en Bolivia, para cuya mejor comprensión también se parte de un soporte de definiciones, luego se analiza las causas de la inseguridad alimentaria, para culminar con las políticas públicas pretéritas que se han aplicado en seguridad y soberanía alimentaria. Finalmente, en la Parte III, después de analizar la relación del desempeño de indicadores macroeconómicos con el desempeño de los indicadores sociales en Bolivia, se plantea una propuesta teórico-metodológica para explorar políticas públicas de carácter sostenible orientadas al sector alimentos, en procura de abordar la seguridad alimentaria con soberanía.

PARTE 1

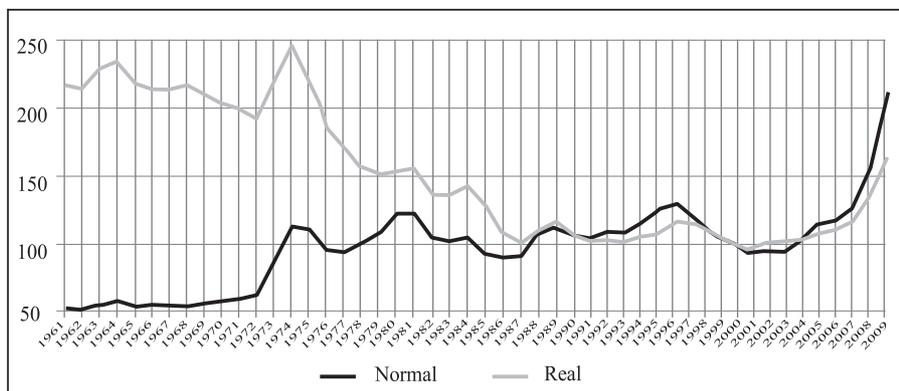
LA CRISIS ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA Y BOLIVIA

De las definiciones, causas-efectos, a las políticas públicas pretéritas

Un análisis del comportamiento de los precios en el período 1961-2008 realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus iniciales en inglés), permite distinguir, según Rosero, Albuja y Regalado (2011: 7-8), los siguientes cuatro periodos diferentes en los que los precios de los alimentos crecieron de forma significativa: 1972-1974, 1988, 1995 y 2007-2008.

Gráfico 1.1

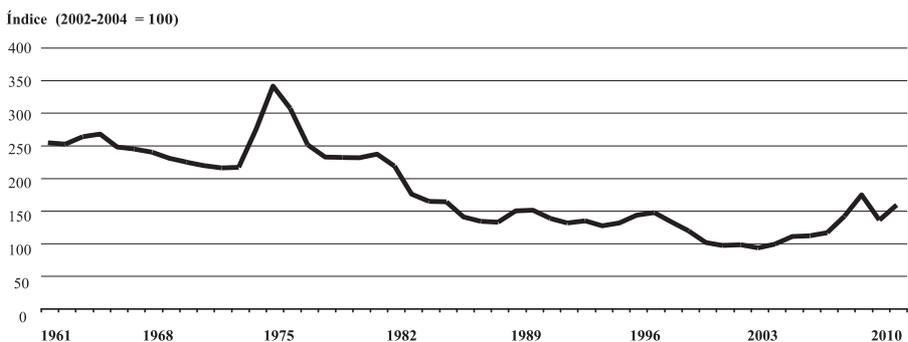
Índices de precios de los alimentos de la FAO ampliado 1998+2000=100



Fuente: FAO, citado por Rosero, Albuja y Regalado (2011: 39)

Según la FAO (2011: 11) los precios de los productos alimenticios básicos en los mercados mundiales, ajustados en función de la inflación, disminuyeron considerablemente (sin considerar el pico registrado en el decenio de 1970) en el período comprendido entre el decenio de 1960 y comienzos del decenio de 2000, cuando alcanzaron un mínimo histórico. Subieron lentamente de 2003 a 2006 y luego sufrieron un brusco aumento entre 2006 y mediados de 2008, antes de disminuir en el segundo semestre de ese año.

Gráfico 1.2
Comportamiento de los precios de alimentos a nivel mundial
(1961-2010)



Notas: Índice de precios de los alimentos de la FAO, ajustado en función de la inflación, 1961-2010, calculado usando los precios internacionales de los cereales, las semillas oleaginosas, la carne, los productos lácteos y el azúcar. El índice oficial de precios de los alimentos de la FAO se viene calculando únicamente desde 1990; en esta figura se ha ampliado a 1961 utilizando datos aproximados sobre precios. Este índice mide las fluctuaciones de los precios internacionales, no de los precios internos. El deflactor del producto interno bruto de los Estados Unidos de América se utiliza para expresar el índice de los precios de los alimentos en términos reales, en lugar de nominales.

Fuente: FAO (2011: 12)

El Banco Mundial, citado por Vilardo (s.a.: 16), señala que entre marzo de 2006 y marzo de 2008² el índice internacional de precios de los alimentos casi se duplicó en términos nominales, alcanzando un aumento del 82%. Los

² Durante el primer trimestre de 2008 los precios nominales internacionales de los principales productos alimenticios alcanzaron los niveles máximos de los últimos 50 años, mientras que los precios en términos reales fueron los más altos en casi 30 años (Kuan, 2009: 12).

cereales, oleaginosas y lácteos, componentes importantes de la canasta básica, registraron el mayor incremento en su precio; el trigo aumentó un 152% en el periodo de referencia y el maíz en un 122%; otros alimentos experimentaron menores aumentos en sus precios, como la carne (20%) y las bananas (24%). Al respecto, Graziano da Silva (2009) señala que la elevación de precios de los alimentos que hubo entre el 2006 y 2008 fue más que una “ampolla especulativa”.

La elevación de los precios internacionales de los alimentos se interrumpió, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), citado por Maluf, Schmitt y Grisa (2009: 12), en junio de 2008, verificándose un retroceso del 34% en el índice de precios de los commodities alimentarias entre junio y diciembre de 2008. Por su parte, Ginja y Alves (2010: 5) señalan que luego de la crisis de precios de los alimentos registrado entre el 2007 y 2008, si bien los precios de los alimentos se estabilizaron a partir de 2009, sin embargo no lograron bajar a los niveles registrados al inicio de la crisis, con el consiguiente impacto en las familias más pobres. Es más, la FAO (2011: 11) menciona que cuando los precios bajaron en el segundo semestre de 2008, se albergó alguna esperanza de que se estabilizaran, aunque probablemente a un nivel más alto que antes de su fuerte aumento previo; sin embargo, a mediados de 2010 comenzaron de nuevo a subir rápidamente, lo cual suscitó de nuevo preocupación por los precios altos y puso en primer plano la cuestión de la *volatilidad*³. En esta perspectiva, Baldivia (2011: 77) afirma que el incremento de los precios de los alimentos (carne, lácteos, cereales, azúcar, aceites y grasas) constituyó desde el 2004 hasta el 2011 una tendencia general, persistente y poco reversible en el corto plazo⁴.

³ Según la FAO (2011: 12), al analizar los precios de los alimentos es fundamental diferenciar entre el *nivel medio y la variabilidad, inestabilidad o volatilidad de los precios* en un determinado período. Es posible que los precios medios cambien sin que se modifique la variabilidad. Ello podría suceder fácilmente si un país importador de alimentos tuviera que imponer un arancel constante sobre las importaciones; el arancel encarecería los alimentos, pero en la mayoría de las circunstancias no tendría ningún efecto sobre la variabilidad de los precios internos. A la inversa, también es posible que se produzca un cambio en la variabilidad de los precios sin que esto afecte a su nivel medio. Por tanto, los niveles de los precios y su volatilidad están relacionados entre sí, ya que ambos están determinados por la oferta y la demanda.

⁴ Véase en el Cuadro I.1.1 de Anexos el Índice Anual de Precios de los Alimentos en el mundo.

¿Cómo se comportarán los precios en el futuro?

En la perspectiva del IICA (2009: 32), citado por Rubio (2010), los precios de los alimentos se encuentran en una nueva espiral ascendente desde abril de 2009 luego de la abrupta caída registrada en el segundo semestre de 2008, fenómeno que sucede en un contexto de severa crisis económica internacional y cosechas récord en varios cultivos por dos años consecutivos (abundancia de alimentos), lo que implicaría que existen nuevas condiciones estructurales en el equilibrio del mercado de alimentos, las que se reflejan en un nivel de precios más alto que se extendería por los próximos años de acuerdo a las estimaciones de diversos organismos internacionales⁵. En esta misma perspectiva, Kuan (2009: 12), señala que las proyecciones estimadas por la FAO y la OCDE, prevén un alza en los valores promedio de los precios de los alimentos hasta el año 2017.

Según la FAO (2011: 12-13), los precios de los productos alimenticios básicos y los precios en general seguirán siendo relativamente elevados en el período 2015-2020⁶, debido a que el crecimiento constante de la población y de la economía ejercerá una presión alcista sobre la demanda, así como a la mayor utilización prevista de biocombustibles como consecuencia de las políticas en la materia y del precio del petróleo. En el lado de la oferta, si los precios del petróleo siguen aumentando, los costos de producción agrícola se incrementarán, lo cual contribuirá al encarecimiento de los alimentos.

No solamente se espera que los precios de los alimentos sean más elevados en el futuro, sino también que sean más volátiles. Esto último en el marco de dos escenarios: 1) si aumenta la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos, las crisis de la producción serán más frecuentes, lo cual contribuirá a que los precios sean más volátiles; 2) considerando que las políticas en materia de biocombustibles han establecido nuevos vínculos entre

⁵ Entre ellos la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); el Instituto Internacional de Investigación de Políticas de Alimentación (IFPRI, por las iniciales en inglés); el Banco Mundial (BM).

⁶ Por ejemplo, en el número de 2011 de la publicación *Perspectivas Agrícolas* de la OCDE y la FAO, se prevé que los precios mundiales del arroz, trigo, maíz y semillas oleaginosas, entre 2015-2016 y 2019-2020 serán un 40%, 27%, 48% y 36% superiores en términos reales, respectivamente, en comparación con el quinquenio de 1998-1999 a 2002-2003 (FAO, 2011: 12).

el precio del petróleo y de los productos alimenticios básicos, lo que quiere decir que al aumentar el precio del petróleo se incrementará la demanda de biocombustibles, lo cual, a su vez, encarecerá los alimentos; lo contrario cuando disminuyan los precios del petróleo. Respecto al segundo punto, se debe considerar que los precios mundiales del petróleo fueron históricamente más volátiles que de los productos alimenticios, por lo que el mercado mundial de alimentos podría también experimentar una mayor volatilidad (FAO, 2011: 13). En la perspectiva de Kuan (2009: 20), ciertas políticas específicas de mercado y comerciales, tales como la prohibición de las exportaciones y los subsidios a las importaciones añaden una mayor volatilidad al mercado internacional de alimentos.

En este marco, interesa conocer a qué se refiere la crisis alimentaria, es decir, si el aumento sostenido o temporal de los precios de los alimentos descritos anteriormente es sinónimo de crisis alimentaria, y si esta situación se tendrá siempre en el futuro por el solo hecho del incremento de precios de los alimentos. En lo que sigue se aborda lo que se entiende por crisis alimentaria y se identifican sus causas y efectos, además de las políticas públicas pretéritas aplicadas tanto en América Latina como en Bolivia.

1.2 ¿Qué se entiende por crisis alimentaria?

Según Kuan (2009: 62), con el que se comparte su punto de vista, los términos “crisis alimentaria” no son sinónimo de “alza de precios de los alimentos”, es decir, cuando se habla de crisis alimentaria se hace referencia a los factores de la crisis alimentaria mundial que está golpeando fuertemente a muchos países del planeta. En este sentido, se identifican factores de tipo estructural, frente a los cuales se requieren tomar medidas de mediano y largo plazo, así como factores coyunturales o temporales, frente a los cuales los países han estado aplicando diversas medidas, especialmente dirigidas a contrarrestar el alza de precios de los alimentos y el abastecimiento.

En esta perspectiva, Sattori (2008: 7, en IBCE, 2008), menciona que la crisis alimentaria no es otra cosa que la existencia de alimentos insuficientes para todos que por diversos factores ha generado un desabastecimiento en el

mercado, causando que los alimentos disponibles sean menos accesibles por la elevación de precios. En este sentido, Vaca (2009: 41, en Kuan, 2009), señala que es importante determinar si la crisis alimentaria es de carácter estructural, si proviene desde el exterior o si es resultado de la carencia de productos por menor oferta, lo que provoca la elevación de precios o el inicio de procesos inflacionarios.

Para Alvarado (2009: 43, en Kuan, 2009), la crisis alimentaria no solamente tiene que ver con el tema de alimentos, mercados y precios; fundamentalmente está muy vinculado al problema de acceso a recursos productivos (tierra, agua, bosques, praderas, etc.), al manejo de la diversidad biológica (semillas, etc.), al acceso del conocimiento y al capital, entre otros aspectos.

1.3 ¿Cuáles fueron las causas de la crisis alimentaria a nivel internacional?

Aunque las distintas instituciones y analistas atribuyen diferentes grados de importancia a las diversas causas, existe un relativo consenso acerca de que múltiples factores influyeron en el aumento de los precios en la primera década de 2000, los mismos que son abordados en el presente acápite a continuación.

1.3.1 La crisis alimentaria como resultado de la interdependencia sectorial

En la perspectiva de Sumpsi (2009: 30), la crisis alimentaria tiene un carácter global debido a que lo que sucede en unos países (desarrollo económico, aumento de la renta por habitante, proceso de urbanización, aumento de la demanda de productos agrarios, cambio de la dieta alimenticia, o las políticas económicas, comerciales, agrarias, ambientales y energéticas adoptadas), afecta a otros muchos países por el fenómeno de la globalización, lo que ha generado tanto una interdependencia de la economía mundial (espacial) como una interdependencia sectorial en las últimas décadas. En este marco, la crisis alimentaria sería un claro ejemplo de interdependencia sectorial con el sector energético y financiero, es decir, no se podría entender la crisis alimentaria iniciada el 2007 y agudizada el 2008 sin tener en cuenta los efectos de la crisis energética y la crisis financiera sobre los mercados internacionales agrarios y alimentarios.

a. La relación entre crisis energética y crisis alimentaria

Según Sumpsi (2009: 30-31), la *relación entre crisis energética y crisis alimentaria* se produce a través de dos vías, a saber: la *inflación de costos* y la *producción de biocombustibles*. En el primer caso, los precios de algunos de los principales medios de producción (insumos) utilizados para la producción agraria, como los fertilizantes, plásticos, herbicidas, insecticidas, gasoil, transporte, dependen en buena medida de los precios del petróleo, de modo que un alza de los precios de éste, acaba provocando un encarecimiento de los precios de los alimentos, por la vía de la inflación de los costos agrarios provocados por la fuerte alza de los precios del petróleo⁷. Espejo (2009: 47, en Kuan, 2009), también comparte que los altos precios del petróleo y la energía, han afectado toda la cadena de valor agregado de la producción de alimentos, desde los fertilizantes hasta las cosechas, pasando por el almacenaje, el transporte y la distribución, y el acceso al agua. Desde la perspectiva de Rubio (2010), el aumento de los precios del petróleo a partir de 2003⁸, impactó el precio de los alimentos y materias primas al incrementar los costos por el alza del precio del combustible y los fertilizantes. Finalmente, la FAO (2011: 11) señala que hubo un aumento de los costos de producción (por ejemplo, en bombas de riego y maquinaria) y de transporte como consecuencia del incremento de los precios del petróleo y los fertilizantes

En el segundo caso, la *producción de biocombustibles*, explica que al aumentar los precios del petróleo la producción de biocombustibles mediante productos agrarios empieza a ser económicamente viable, o se reducen sensiblemente los subsidios para que lo sea, produciendo un aumento de la cantidad de materia prima agraria que se destina a usos no alimentarios, lo que reduce la oferta de alimentos y presiona al alza de sus precios⁹.

⁷ Véase en el Gráfico 1.1.1 de Anexos la evolución de los precios de los fertilizantes entre el 2005 y 2008, que en promedio han subido incluso más que los precios de los productos agrarios.

⁸ Ver una ilustración al respecto en el Gráfico 1.1.2 de Anexos.

⁹ En el Gráfico 1.1.3 de Anexos se observa la frontera de precios relativos petróleo/maíz para el cual la producción de etanol a partir del maíz en EE.UU. es rentable.

“Dado que los mercados energéticos tienen una dimensión muy superior a la de los mercados agrarios, la demanda para producción de biocombustibles absorbería, en principio, cualquier producción adicional de materias primas agrarias para obtener biocombustibles, de modo que el mercado energético establecería un precio mínimo para los productos agrarios. Pero el mercado energético también establecería un precio máximo para los productos agrarios, que sería aquel nivel para el cual la producción de biocombustibles a partir de productos agrarios ya no sería rentable por la carestía de la materia prima agraria. Sería, pues, la demanda de energía (biocombustibles) y no la demanda de alimentos la que establecería la fluctuación de los precios agrarios dentro del rango mencionado, de modo que los precios agrarios estarían vinculados a los precios de la energía” (Sumpsi, 2009: 31).

Según la FAO (2009: 21), citado por Rubio (2010), un año previo a la llamada crisis alimentaria, ocurrida el 2008, la demanda de maíz para etanol en EE.UU. se había incrementado claramente. De los 40 millones de toneladas que aumentó el consumo de maíz en ese país, 30 millones habían sido absorbidas por las plantas de etanol. En este contexto, el aumento del precio del petróleo empezó a impactar los precios de los alimentos desde el 2003, mientras que el incremento en la demanda de maíz para etanol, contribuyó a un elevamiento claro el 2007. Por su parte, García (2009: 28-29) menciona que la producción de EE.UU. y sus exportaciones constituían una fracción muy relevante del mercado mundial, donde desde 2002 la fracción de la producción de maíz se destinaba a la producción de etanol, lo que habría implicado, por ejemplo, que el maíz destinado a la producción de etanol, entre el 2002 y el 2007, haya representado el 30% del incremento del consumo mundial de cereales, excluido el arroz, en ese período.

En la perspectiva de Espejo (2009: 47, en Kuan, 2009), la producción de biocombustibles ha sacado cientos de millones de toneladas métricas de producción agrícola de la cadena de los alimentos, haciendo que los mismos en muchos lugares se coticen a precios de combustible. Según Torres (2008: 47), se ha presentado una *fiebre por los biocombustibles* traducida en un

interés desmedido por las reservas de granos, especialmente en productos como el maíz y su derivado energético, el etanol, lo que ha originado el incremento de los precios de los alimentos, trastocando con ello los esquemas de comercio y consumo tanto al interior como al exterior del sector agrícola. Para reforzar su planteamiento, Torres considera que las estimaciones de precios del maíz y el trigo realizadas por el Instituto Internacional de Investigación de Políticas de Alimentación (IFPRI, por sus iniciales en inglés), con sede en Washington, se incrementarán debido a la expansión de los biocombustibles en 41% y 30%, respectivamente, para el 2020. Consecuentemente, la crisis alimentaria implicará una crisis del poder adquisitivo de la población que, aunado a la especulación generada por la competencia entre la producción agrícola para biocombustibles y la producción agrícola para consumo humano, enfrenta a poblaciones y gobiernos a múltiples dilemas, como la sustitución de la tierra de cultivo para consumo humano por cultivos dedicados a la producción de biocombustibles y la apertura total o cierre parcial de fronteras arancelarias, fundamentalmente.

b. La relación entre crisis económica-financiera y crisis alimentaria

Para Sumpsi (2009: 32) y la FAO (2011: 11), los desequilibrios macroeconómicos de EE.UU., con un fuerte déficit de la balanza comercial y la política de bajísimos tipos de interés seguida por el Banco Central (Reserva Federal, FED), originó una fuerte devaluación (depreciación) del dólar estadounidense, que afectó a los flujos comerciales agrarios internacionales y contribuyó a la subida de los precios agrarios. Por otro lado, la crisis inmobiliaria y financiera de 2007, provocó que mucho dinero que estaba colocado en activos inmobiliarios y financieros se desplazase a otros mercados, huyendo de las malas perspectivas de rentabilidad e incertidumbre de los activos financieros. De esta manera, grandes volúmenes de fondos habrían pasado de estar invertidos en productos financieros a ser colocados en los mercados de futuros y bolsas de contratación de productos agrarios, cuyas cotizaciones mostraron ya una tendencia alcista, lo que provocó un considerable aumento de los precios internacionales de los principales productos agrarios, en especial de los cereales.

Según el IICA (2009: 13) y Baillard Domique (2008: 6), citados por Rubio (2010), un factor importante que incidió en la crisis alimentaria lo constituyó la financiarización ocurrida en la producción alimentaria previa a la crisis, es decir, los volúmenes de contratos a futuro se incrementaron en forma significativa desde el 2005. El 2007 se robusteció este proceso, pues a partir de abril el volumen de capitales invertidos en los mercados agrícolas se había quintuplicado en la Unión Europea y aumentado siete veces en EE.UU.

En este contexto, los precios de los alimentos, principalmente de los cereales, se incrementaron gradualmente desde principios de la década debido, según Rubio (2010), a la conjunción de cuatro factores: el aumento de los costos de los insumos, la caída de la producción, el impulso de los agrocombustibles y la financiarización de la agricultura. Sin embargo, lo que había constituido un aumento gradual se convirtió en un estallido el 2008, debido a que los fondos de inversión especulativa que habían provocado la crisis inmobiliaria el 2007, fluyeron hacia los alimentos, generando uno de los picos más altos en el precio de los cereales en la historia reciente¹⁰. Al respecto Rubio (2009 y 2010), menciona que el traslado de la *burbuja peregrina* del sector inmobiliario al alimentario generó que estallara el proceso conocido como *crisis alimentaria*.

1.3.2 La crisis alimentaria como resultado de factores de carácter estructural

Para Baldivia (2011: 78), los *factores estructurales* que se encuentran detrás del incremento de precios y que hacen pensar que se trata de una tendencia de largo plazo son:

- El aumento del ingreso medio de la población a nivel global, el mismo que se traduce en mayor consumo de alimentos básicos.
- El crecimiento de la población de países en desarrollo en África, Asia y América Latina.
- El crecimiento económico de los países asiáticos y su mayor demanda de energía para electricidad, usos industriales y transporte, lo que encarece el costo de los combustibles de uso agrícola y derivados del petróleo, como los fertilizantes.

¹⁰ En los Gráficos 1.1.4 y 1.1.5 de Anexos se pueden observar los aumentos significativos del precio y de los cereales durante el 2008.

- La reducción de la pobreza en China e India, que en menos de 20 años han incorporado al consumo a más 400 millones de personas.
- La adhesión de la China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, por lo tanto, la incorporación de un mercado gigante al comercio liberalizado.
- Que los campos agrícolas del mundo estén ocupados en labores de ganadería en un 70%, como tierras de pastoreo o de producción de pienso (forraje).

Desde la perspectiva de Kuan (2009: 14), los factores de tipo estructural más importantes que inciden en la crisis alimentaria mundial, se pueden apreciar tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta. Esta percepción es compartida por el SELA (2011: 1), cuando señala que mientras que en décadas anteriores el incremento de los precios de los alimentos se debía a una disminución de la oferta, con el consecuente aumento en los precios de los productos básicos, ahora se evidencia una tendencia en ambos lados de la ecuación: en los niveles de demanda y de oferta de productos alimenticios.

a. Principales factores de carácter estructural por el lado de la demanda

a.1 El crecimiento de la población y la urbanización

Según la FAO, citado por Kuan (2009: 14), desde hace cinco décadas la población mundial ha aumentado en 2.6 veces, con un crecimiento de 78.5 millones de personas cada año. Las proyecciones poblacionales estiman que al año 2020, la población mundial alcanzará los 8.9 mil millones de habitantes y que para satisfacer las necesidades de alimentos de la población mundial se requerirá producir 50% más el año 2015.

En la perspectiva de Von Braun (2007), citado por Kuan (2009: 14), durante el presente siglo se está produciendo una migración galopante hacia las zonas urbanas, es decir, que la población urbana mundial ha venido creciendo más que la población rural, y se prevé que en las próximas tres décadas el 61% de la población mundial viva en zonas urbanas. Lo que se resalta de este proceso de urbanización es que está acompañado de cambios en el estilo de vida, que demandan más recursos energéticos y mayor consumo de alimentos no necesariamente nativos.

a.2 El desarrollo económico y los cambios en la dieta

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), citado por Torres (2008: 47), la crisis alimentaria es producto sobre todo de lo que llaman *crisis del éxito*, que consiste en el desequilibrio entre la limitada oferta de alimentos y su creciente demanda, generada a partir de la salida de la pobreza extrema en los últimos 20 años de al menos 2.5 billones de personas, concentradas principalmente en India, China y Pakistán, cuyo crecimiento poblacional e industrialización se ha traducido, lo mismo que en México, en una creciente demanda de más y mejores alimentos, y en más cantidades de energía. No sólo habría aumentado la cantidad de alimentos que se demanda, sino también generado un cambio en la dieta alimenticia y, por tanto, en la composición de la demanda de alimentos, incrementándose la demanda de carne, leche y huevos, lo que, a su vez, aumentó la demanda de cereales, pienso (forraje) y oleaginosas, que son los alimentos básicos de la ganadería (Sumpsi, 2009: 34).

Para Kuan (2009: 14-15), el incremento en la capacidad adquisitiva de las poblaciones de clase media de los países emergentes, como China e India, demandan más alimentos, especialmente productos cárnicos que requieren una mayor extensión de tierra agrícola para su producción, aunque no solo se estaría produciendo un cambio en la demanda en términos de cantidad, sino también de calidad y variedad de alimentos, derivados de la mayor demanda de las clases medias, debido al desarrollo económico de países emergentes y la mayor migración a zonas urbanas.

Sobre este tema, Espejo (2009: 47, en Kuan, 2009) señala que el cambio en el patrón de consumo alimentario en los grandes países en vías de desarrollo, ha provocado un cambio hacia las dietas tendientes al consumo de carne y lácteos (que demandan más grano para alimentar el ganado), acrecentando, a su vez, la demanda de todos los productos, incluyendo los alimentos, lo que ha obligado, por ejemplo, a un país productor neto de alimentos como China, a ser un importador de alimentos desde el 2008.

Finalmente, el SELA (2011: 1) señala que el crecimiento demográfico (cada año la población mundial crece en 80 millones de personas), el aumento

promedio de la riqueza agregada¹¹ y el uso de granos para alimentar automóviles a través de biocombustibles, han alimentado la crisis de los precios. Se estima que estos tres factores casi duplicaron el consumo mundial de granos de 21 millones de toneladas anuales entre 1990 y el 2005 hasta 41 millones entre el 2005 y 2010.

b. Principales factores de carácter estructural por el lado de la oferta

Según algunos estudios realizados, se identifican principalmente cinco factores de tipo estructural que están incidiendo en la crisis alimentaria, a saber: el modelo de desarrollo agropecuario, la distribución inequitativa, la disminución de la inversión en la agricultura, el cambio climático y la disminución de stocks.

b.1 El modelo de desarrollo agropecuario

En la perspectiva de Sánchez (2009: 37, en Kuan, 2009), el modelo de desarrollo agropecuario aplicado ha priorizado la producción para la exportación, antes que el apoyo a las economías rurales para la producción de alimentos de abastecimiento nacional, conjuntamente con una reducción importante de la intervención del Estado en la planificación del desarrollo rural y la prestación de servicios, delegando la posibilidad de ordenamiento y dirección a las fuerzas del mercado. En consecuencia, no solo la actual crisis alimentaria habría atentado contra el logro de los objetivos del milenio en la reducción del hambre, sino también el modelo de desarrollo promovido por el Norte, por ser consumista y derrochador de recursos en general.

Cartagena (2009: 48, en Kuan, 2009) se adhiere a la apreciación anterior, al señalar que la crisis global se genera en el modelo de desarrollo y en las políticas de Estado vigentes en los últimos 50 años, que habrían sido totalmente opuestas para los países de economías centrales y los periféricos: proteccionistas del sector primario en el primer caso, y de abandono estatal en el segundo. Asimismo, estos modelos habrían consolidado una debilidad institucional que estaría siendo difícil de romper en la mayoría de países latinoamericanos.

¹¹ El 2011 habían 3.000 millones de personas (en comparación con la década de los 80's) que escalaron la pirámide alimenticia y que hoy ingieren mayores cantidades de granos y proteínas provenientes de carnes y aves de corral.

Börth (2008: 1) también señala que el verdadero causante de la crisis alimenticia es *el modelo económico neoliberal que impusieron a nuestros países*, expresado en el modelo agrícola de la agroempresa monoexportadora y el uso intensivo de los fertilizantes químicos y plaguicidas; en las Políticas de Ajuste Estructural; en la desaparición de las agencias gubernamentales de extensión agrícola; en el apoyo exclusivo a la agroindustria con créditos e investigación tecnológica para los cultivos de exportación; en la liberalización del comercio como reflejo de los acuerdos en la OMC que supuso bajar los aranceles y abrir las fronteras para que ingresen todo tipo de productos subvencionados; y en la presión para que se firmen los Acuerdos de Libre Comercio, en condiciones totalmente desiguales y desventajosas para la producción nacional y los productores campesinos que no pueden competir en esas condiciones, razones por las que nuestros mercados se están inundando de productos alimenticios extranjeros que desplazan a la producción nacional.

Al respecto, Gudynas (2009: 38, en Kuan, 2009), señala que el estilo de desarrollo, promovido desde el Norte, también fue alegremente reproducido en el Sur. En este sentido, la reestructuración agropecuaria en la mayor parte de los países hacia los rubros exportables, el desamparo de la producción local de alimentos y de los propios mercados nacionales de alimentos, explicarían algunos aspectos de la crisis alimentaria.

Finalmente, en la perspectiva de Maluf, Schmitt y Grisa (2009: 19), la expansión del modelo agrícola, hoy dominante, está en la base de la inserción de la mayoría de los países de América Latina en el comercio internacional, en particular, en el caso de los dos mayores integrantes del MERCOSUR (Argentina y Brasil), que serían los principales ganadores en la actual coyuntura, gracias al crecimiento de la demanda y de los precios internacionales de las commodities.

b.2 La distribución inequitativa

Kuan (2009: 114) señala que los sucesos graves de hambruna y desnutrición en muchas zonas del mundo, evidencian la inequidad en la distribución de los alimentos. Al respecto, Sánchez (2009: 37, en Kuan, 2009) manifiesta que existen alimentos en abundancia y que lo que perturba la

situación alimentaria, sobre todo de los países del Sur, es la distribución inequitativa, el cual se derivaría del modelo de desarrollo.

b.3 La disminución de la inversión en la agricultura

Rosero, Albuja y Regalado (2011: 7, 11-12) consideran que otro factor de carácter estructural por el lado de la oferta es la disminución de la inversión en la agricultura. En este sentido, señalan que existen países que han dejado de invertir en la agricultura, favoreciendo la importación de alimentos. Estas decisiones políticas, adoptadas por sus gobiernos, habrían sido con frecuencia apoyadas por las instituciones internacionales como la OMC, algunas agencias multilaterales de cooperación y por los países donantes de alimentos. Los pocos países en desarrollo que apostaron a invertir en la agricultura familiar, como Brasil y Ecuador, habrían demostrado tener más capacidad para resistir el impacto de la crisis; sin embargo, en otros países en desarrollo la falta de políticas gubernamentales que fomenten la agricultura familiar campesina, el comercio justo y la protección social, habría aumentado la vulnerabilidad de los grupos más pobres ante la crisis alimentaria. Al respecto Torres (2008: 49-50) apunta que hay escasa inversión en el campo de los países emergentes, que combinada con crisis políticas y sociales (guerras civiles en el caso del continente africano), y prácticas que distorsionan el mercado interno ligadas a la corrupción, ha generado amplias zonas cultivables en regiones dominadas por la pobreza y con baja atracción de inversión.

b.4 El cambio climático

Desde la perspectiva de Kuan (2009: 15, 114-115), otro factor de carácter estructural por el lado de la oferta es el cambio climático¹². En este sentido, se señala que es probable que continúen sucediendo alteraciones climatológicas como sequías, inundaciones y huracanes, producto del incremento de la temperatura media global y otros fenómenos. Respecto a la oferta de alimentos, los mayores efectos del cambio climático en Australia, China, Bangladesh y Vietnam, habrían provocado drásticas caídas en la oferta de cereales. Al respecto, Espejo (2009: 47, en Kuan, 2009), sostiene que los desastres naturales,

¹² El Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (2007) afirma que la concentración atmosférica de gases de efecto invernadero se ha incrementado como resultado de la actividad humana y que la acumulación del CO₂ se considera como la principal causa del cambio climático en el planeta (Kuan, 2009: 114-115).

principalmente climáticos, cada vez más rigurosos y frecuentes, tales como huracanes, inundaciones, sequías y sismos, han significado malas cosechas en regionales específicas como Australia y en ciertas partes de África. Por su parte, Rosero, Albuja y Regalado (2011: 14) señalan que, según el informe del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), los agricultores del mundo se ven expuestos a afrontar condiciones de clima muy severas e impredecibles, que pueden llevar a la pérdida de muchas cosechas.

b.5 Disminución de stocks

Otro factor estructural atribuible a la reducción de la oferta es la disminución gradual del nivel de reservas o existencias, especialmente de los cereales, desde mediados de la década de los 90's. Los niveles de las reservas mundiales, según Kuan (2009: 14), se ha reducido desde el pico de precios altos, experimentado en 1995, en un 3.4% de media anual, debido a que el crecimiento de la demanda ha superado a la oferta. Al respecto Sumpsi (2009: 34) señala que la consecuencia de la evolución de la oferta y demanda de productos agrarios es que la brecha existente en los años 80's y 90's, exceso de oferta sobre la demanda, se fue cerrando hasta llegar a desaparecer casi el 2007, año en el que los *stocks* alcanzaron el nivel más bajo de los últimos 25 años, lo que constituyó, en opinión de muchos expertos, la causa principal de la fuerte subida de los precios agrarios el 2007 y durante la primera mitad de 2008. Para el IBCE (2008: 17), las políticas adoptadas por los países exportadores para reducir la inflación en los precios de los alimentos dentro de sus propios países resultaron en ofertas disponibles más bajas para el resto del mundo. Los importadores que querían comprar alimentos commodities tenían menos recursos, lo que elevó las preocupaciones entre los países importadores, estimulándolos a comprar suministros adicionales, incluso a altos precios récord.

b.6 Varios factores que afectaron la oferta de alimentos

Considerando lo desarrollado anteriormente, Sumpsi (2009: 36) sostiene que la mayoría de los expertos y analistas llegan a la conclusión de que la crisis alimentaria no es una crisis transitoria o de corta duración¹³, sino que pronostican

¹³ Como fue la crisis de 1972-1973, cuando los precios agrarios de los granos se incrementaron de forma explosiva, debido a la corta cosecha de la URSS, otros países y el embargo de las exportaciones de maíz y soja decidido por EE.UU., el principal exportador.

que se ha entrado en una fase de precios agrarios elevados que durará como mínimo entre 5 y 7 años. Dos serían los principales argumentos para defender que ésta es una crisis de larga duración, a saber: el bajo nivel de stocks y el aumento de la demanda de alimentos. En el primer caso, el *nivel de stocks* correspondería al más bajo en 25 años, apreciación que es compartida por la FAO (2011: 11), cuando señala que hay bajos niveles de existencias. Consecuentemente, recuperar un volumen aceptable de *stocks* y alcanzar un ratio de *stocks* sobre utilización adecuado, no sería algo que se consiga en una campaña agrícola, sino que requeriría varias campañas y un crecimiento sostenido de la producción agraria, lo que no es tan sencillo. En el segundo caso, lo que explica la permanencia de la crisis mundial alimentaria sería la *demanda de alimentos*, suponiendo que la misma aumente a mediano y largo plazo, incluso con tasas de crecimiento elevadas, como consecuencia del crecimiento demográfico y del aumento de la renta por habitante en los países en desarrollo.

1.3.3 La crisis alimentaria como resultado de múltiples factores

Según Sumpsi (2009: 323), uno de los elementos que mejor definen y ayudan a comprender la complejidad de la actual crisis alimentaria mundial es su carácter multifactorial; es decir, no habría un sólo factor que explique la crisis, sino que se trataría de una crisis causada por múltiples factores, que a veces interactúan. Algunos de los factores que tiene que ver con la interrelación entre mercados, como el aumento del precio del petróleo, la intensificación de la política de fomento de biocombustibles, la devaluación del dólar o los movimientos especulativos financieros, podrían ser definidos como *factores exógenos* al sector agrario y alimentario, y tendrían un carácter más vinculado a otras crisis, como la crisis energética, la crisis económica y la crisis financiera.

Piñeiro, citado por Vilardo (s.a.: 18), comparte el que existan una serie de *elementos externos* a la producción y al consumo de alimentos, y que tienen un considerable valor explicativo en relación a la velocidad del incremento de los precios en el corto plazo a partir del 2006: el aumento del precio del petróleo, que incide en los costos de producción y transporte de alimentos; la creciente debilidad del dólar frente a otras monedas y la baja de la tasa de interés a nivel internacional, que hizo perder el atractivo a las inversiones monetarias; la creciente disminución de los stocks mundiales de cereales a

partir del año 2000 asociada a políticas explícitas en ese sentido; además de fenómenos como la sequía en Australia a partir del 2004¹⁴, y excesos de lluvias en Asia y EE.UU., que afectaron la producción de arroz y maíz a partir de 2006.

Junto a los factores externos o exógenos existirían, según Sumpsi (2009: 33), otros *factores* de carácter *endógeno* al sector agrario y alimentario, y que en algunos casos tendrían un carácter más *estructural*. Entre ellos se destacan las malas cosechas por desastres naturales y condiciones climáticas adversas, el aumento de la demanda de alimentos en los países en desarrollo y especialmente en los llamados países emergentes (China, India, Indonesia, Corea, Tailandia, Brasil y México), y el resultado de ambos fenómenos combinados, reducción de la oferta y aumento de la demanda, que sería la constante reducción del nivel de *stocks* en los últimos años.

Finalmente, para Jaramillo (2009: 23-24) y Maluf (2008), citado por Maluf, Schmitt y Grisa (2009: 12), existe actualmente un consenso generalizado de que los precios de los alimentos han aumentado (originado el alza de los precios) por una coincidencia de varias causas tanto de *oferta* como *demanda* en una escala global. Estos factores se refieren a los siguientes: (a) incremento de la demanda por alimentos como consecuencia del crecimiento de los ingresos en grandes países emergentes como China, India y Brasil (tanto en cantidad como variedad); (b) utilización de granos básicos (como el maíz y la soja) y otros bienes alimentarios para la producción de agrocombustibles; (c) fuerte elevación del precio del petróleo encareciendo los costos de la producción agrícola (fertilizantes y combustibles) y el transporte; (d) restricciones de oferta debido a desastres naturales asociados al cambio climático; (e) mercantilización de los alimentos como la soja, el maíz y el trigo, convertidos en activos especulativos negociados en bolsa¹⁵.

¹⁴ Según la FAO (2011: 11), las perturbaciones meteorológicas como la sequía de Australia (2005-2007), redujeron la producción y el comercio de trigo.

¹⁵ Las prácticas especulativas en los mercados de futuros en los alimentos, tomando en cuenta que la alta liquidez global y la incertidumbre en los mercados financieros principales, han llevado a que los índices de *commodities* se hayan convertido en refugios de valor.

1.4 ¿Cuáles fueron los efectos de la crisis alimentaria a nivel internacional?

Según diversos estudios llevados a cabo tanto por organismos e instituciones internacionales como por investigadores, los efectos de la crisis alimentaria a nivel internacional fueron los que se describen a continuación.

1.4.1 Aumento en el precio de los alimentos

Según el Banco Mundial (2008), la inflación en el precio de los alimentos aumentó en América Latina y el Caribe (ALyC), situación que afectó tanto a los países importadores como exportadores. El 2007 los precios de los alimentos aumentaron considerablemente más que la tasa inflacionaria general en la mayoría de los países de la región. Los precios aumentaron más significativamente en Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, Nicaragua, Uruguay, Trinidad y Tobago. Sólo en Argentina, la República Dominicana y Haití, la inflación general y la inflación de alimentos fueron bastante similares. Al respecto, Kuan (2009: 17) señala que estudios efectuados por el IFPRI dan cuenta que en América Latina, donde existe una elevada participación de los alimentos en el Índice de Precios al Consumidor (entre 23% a 50%), el alza de los precios de los alimentos habría alcanzado los dos dígitos, presionado el alza de la inflación general interna. Jaramillo (2009: 24-25), con base en el BID (2008), menciona que la evolución de los precios de seis productos alimenticios básicos (trigo, arroz, soya, carne, maíz y azúcar), que son los componentes esenciales de la canasta alimenticia, explican en buen porcentaje las presiones sobre la inflación general en ALyC.

1.4.2 Menor acceso a alimentos y más pobreza

La crisis alimentaria mundial ha provocado un aumento del número de personas que padecen hambre en el mundo. Según la FAO, citado por Sumpsi (2009: 29), en el 2007 el número de personas por debajo de las necesidades mínimas de nutrición pasó de 850 a 925 millones, y para el 2008 estaba previsto otro aumento de 925 a 965 millones de personas hambrientas¹⁶. Para Maluf,

¹⁶ El explosivo incremento de los precios agrarios y de los alimentos es un serio problema para los consumidores pobres, especialmente para los hogares más vulnerables de los países en desarrollo, cuyo gasto en alimentos supone entre el 50% y 80% del gasto total del hogar (Sumpsi, 2009: 29).

Schmitt y Grisa (2009: 11) las estimaciones realizadas por la FAO no sorprenden, pues el número de personas subalimentadas en el mundo habría alcanzado el 2009 un récord histórico al traspasar la cifra de 1.000 millones de personas (1.020 millones), mayor en 50 millones respecto al 2008. Esta situación estaría amenazando seriamente el cumplimiento del objetivo 1 del Milenio, relacionado a la reducción de la mitad del porcentaje de la pobreza extrema y del hambre.

Para la FAO (2011: 15-18), diferentes tipos de estudios muestran que los precios de los alimentos perjudican a los pobres de diversas formas, y no solo situándolos por debajo del umbral de la pobreza. Por otro lado, considerando que las poblaciones pobres gastan la gran mayoría de sus ingresos en productos alimenticios y que muchos agricultores obtienen una parte considerable de sus ingresos de la producción de alimentos, las variaciones de los precios de los alimentos tienen notables consecuencias en el bienestar de los agricultores y consumidores más pobres, tal como se ilustra en el siguiente gráfico.

Gráfico 1.3

Poblaciones pobres: porcentaje de ingresos destinados a alimentos

Nota: Porcentaje del presupuesto de los hogares destinado a la compra de alimentos por el quintil de la población con menores gastos.

Fuente de los datos primarios: Proyecto de la FAO sobre actividades generadoras de ingreso rural.

Fuente: FAO (2011: 15)

Siguiendo a la FAO (2011: 16), en las *zonas urbanas*, la subida de los precios de alimentos puede perjudicar notablemente a los pobres, pues, por lo general, en ellas se producen escasos alimentos y estos suelen representar una gran proporción de los gastos de los pobres. Entonces, para hacer frente a la reducción de la renta disponible como resultado del encarecimiento de los alimentos, las familias, por un lado, emprenden nuevas actividades económicas (venta de activos o endeudamiento) con el fin de mitigar la disminución del consumo; por otro lado, reducen los gastos en salud y educación, además de cambiar sus pautas alimentarias para pasar a productos más baratos (amiláceos), abandonando alimentos ricos en micronutrientes, tales como la leche, la carne o las frutas y hortalizas.

En las *zonas rurales*, el incremento de los precios de los productos alimenticios tienen menores efectos negativos en los compradores netos de alimentos¹⁷, puesto que numerosos hogares producen una parte importante de lo que consumen y, por tanto, solo son compradores de alimentos en medida marginal. Por otro lado, los agricultores que son vendedores netos de alimentos probablemente se beneficiarían de la subida de los precios que, en igualdad de las demás condiciones, tendería a acrecentar sus ingresos. Considerando que muchos agricultores son pobres, el aumento de los precios coadyuvaría a reducir la pobreza, aunque se debe tener presente también que los agricultores con más excedentes de producción para vender se beneficiarían en mayor medida de los precios altos de aquellos que solo disponen de un excedente pequeño.

Finalmente, según el Banco Mundial, entre octubre de 2010 y enero de 2011, los precios de los alimentos crecieron un 15%, llevando a otros 44 millones de personas a la pobreza (eldeber.com.bo, 22/02/2011).

Respecto a ALyC, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), citado por Espejo (2009: 47; en Kuan, 2009), señala que a mayo de

¹⁷ Los conceptos de vendedor y comprador neto de alimentos se distinguen claramente de los de hogar rural o urbano. Casi todos los habitantes de las zonas urbanas son compradores netos de alimentos, así como la mayoría de los habitantes de las zonas rurales. Los productores y los agricultores a escala muy pequeña suelen ser compradores netos de alimentos, ya que no producen lo suficiente para sus familias, por lo que tienen que comprar los alimentos en el mercado, de manera que es probable que se beneficien de los precios más bajos (FAO, 2011: 16).

2008, el número de pobres aumentó de 189.5 a 204.5 millones, y que países como Venezuela, Nicaragua y Bolivia encabezaban la lista de aquellos donde más se había encarecido la canasta básica de alimentos. Por su parte, según estimaciones realizadas en julio de 2008 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), citado por Elías y Jaldín (2008: 7), el número de pobres en ALyC podía haberse incrementado en más de 26 millones de personas¹⁸, como resultado del aumento de los precios, pasando de representar el 38.5%, antes de dicho aumento, al 46.1% del total de su población.

Al respecto, la FAO (2008b y 2009), citado por Maluf, Schmitt y Grisa (2009: 11-12), señala que ALyC presentaba una reducción del número de personas subalimentadas que estaba en 45.2 millones entre el 2003 y 2005, lo que significaba un 8% de la población total. Sudamérica, particularmente, siguió la misma tendencia: su población subalimentada, en el mismo período, era de 28.8 millones (8% del total). El alza de los precios de los alimentos hizo que este número aumentara a partir de 2007. Las estimaciones para el año 2009 apuntaban a 53 millones de personas que padecían hambre en la única región del mundo que venía presentando mejoría en ese indicador.

En lo que se refiere a los *países andinos*, los efectos de los altos precios en el corto plazo se han manifestado, según García (2009: 30) y la Comunidad Andina (2008: 10), básicamente en:

- El fuerte aumento del costo de la alimentación y erosión del poder adquisitivo, con especial incidencia en los consumidores netos de alimentos más pobres (pobres urbanos y pobres rurales sin tierra). En Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia los pobres dedican del 55% al 60% de sus ingresos a comida, lo que implicaría un incremento de los niveles de pobreza, según los países, de entre el 2% y 5%. Por otro lado, al ser los países andinos importadores netos de maíz amarillo, trigo, soya y derivados (con excepción de Bolivia), el incremento de los precios internacionales de las materias primas influiría sobre los precios de los alimentos derivados de estos productos.

¹⁸ Según la FAO, citado por Graziano da Silva (2009), el impacto neto del alza en los precios de los alimentos en el aumento de la pobreza en ALyC fue de 4.7%, o más 21.6 millones de personas.

- El incremento del costo de las políticas sociales por el aumento de costos en los programas de alimentos y en los programas de transferencia de renta, para absorber parte del impacto de las alzas de precios sobre los pobres.

Para el BID (2008), citado por Soto (2009: 56), la pobreza aumentó entre el 3.5% y 5.3% en los países andinos, como consecuencia del aumento en los precios de los alimentos, es decir, el fuerte aumento de la inflación, originado en el alza de los precios de los alimentos, tuvo un efecto distributivo regresivo, afectando fundamentalmente a la población de menores ingresos, que destina por encima del 70% de sus gastos totales a alimentos, en los casos de Bolivia, Colombia y Perú, y alrededor del 60% en Ecuador. En el siguiente cuadro se presenta el aumento de la pobreza en los países andinos, resultado del aumento de los precios internacionales de los alimentos.

Cuadro 1.1
Estimaciones del impacto en un aumento de la pobreza derivado
del aumento en los precios internacionales de los alimentos

* Estimado para el 2007

**En base a un aumento del 30% en los precios de alimentos

Fuente: BID (2008), citado por Soto (2009: 56).

Según el IFPRI, citado por Jaramillo (2009: 25), la consecuencia más grave fue el impacto sobre los más pobres. Como se observa en el siguiente cuadro, el decil más pobre en los países andinos destina entre el 59% y 73% de sus gastos totales para la compra de alimentos, por lo que cualquier

incremento en estos precios tendría un impacto importante sobre el bienestar¹⁹ de la población más vulnerable²⁰.

Cuadro 1.2

Porcentaje de gastos de alimentos sobre gasto total de los hogares

Fuente: BID (2008), citado por Jaramillo (2009: 25)

¹⁹ Según Alarcón (2001: 3), el bienestar de un país depende de muchos factores, por un lado, existe un conjunto de necesidades básicas que se debe cubrir simplemente para garantizar la subsistencia de las personas (alimentación, vestido, salud, vivienda); por otro, existe otro conjunto de necesidades que van surgiendo con el proceso mismo del desarrollo de una sociedad (educación, recreación, acceso a la cultura) y que se convierten en necesidades indispensables para poder funcionar socialmente. De esta manera, el bienestar tiene múltiples dimensiones que son dinámicas en el tiempo. En cada momento, el nivel de *necesidades básicas* depende del nivel de desarrollo alcanzado (las características de la vivienda, su equipamiento, la calidad de los alimentos que se consume, las características del vestido, las necesidades de recreación, educación, cultura, etc., se van refinando a medida que avanza el desarrollo de los países) y de los *usos y costumbres* de cada sociedad en particular, en otras palabras, en la determinación del concepto de bienestar hay un elemento histórico-moral muy importante.

²⁰ De acuerdo a estimaciones del BID, haciendo un ejercicio hipotético que asume un aumento de 30% en el precio de los alimentos y mantiene todas las demás variables constantes, el impacto sobre la pobreza en la región sería significativo. En el caso de Bolivia, la incidencia de pobreza aumentaría en 6.9%; en Colombia aumentaría en 3.3%, en Perú, 3.2% y en Ecuador 2.7%. Esto implicaría a grandes rasgos que la relación entre la reducción de pobreza y el aumento del precio de alimentos en la región andina estaría en torno a 0.2. Así, por cada 10% en el aumento en el índice de precios de los alimentos se podría esperar un efecto directo inmediato de 2% de incremento de la incidencia de pobreza (Jaramillo, 2009: 25-26)

1.4.3 Desabastecimiento de alimentos e inestabilidad social y política

En la óptica de Dierckxsens (2008), citado por (Rubio, 2010), la crisis alimentaria azotó fuertemente a los países con déficit alimentario interno, en los cuales se hizo presente el *desabasto* o bien un alza inusitada de los precios que generó el descontento de la población, lo que generó, por ejemplo, protestas en Egipto, Camerún, Indonesia, Filipinas, Burkina Faso, Costa de Marfil, Mauritania y Senegal en el África Sub-Shariana, Perú y Bolivia, pero sobre todo en Haití, donde los disturbios habrían dejado muertos y cientos de heridos, además de la destitución del Primer Ministro.

Según la FAO y el PMA, citados por Rosero, Albuja y Regalado (2011: 5), a fines de 2008 el hambre impactó a más de 1.000 millones de personas en el mundo. El incremento del hambre en países en desarrollo se expresó en movilizaciones contra la carestía de alimentos, especialmente en países del Medio Oriente y en el norte de África. Al respecto, el Banco Mundial exortó en sentido de que se necesita ser sensibles y estar alertas sobre lo que está pasando con los precios de los alimentos y su efecto potencial en la inestabilidad social.

1.4.4 Mayores importaciones para los países pobres deficitarios en alimentos

Para Sumpsi (2009: 29), la crisis alimenticia ha encarecido la factura de importación de alimentos de los países pobres que son deficitarios de alimentos, lo que ha supuesto graves desequilibrios en sus balanzas comerciales y en sus cuentas públicas. En este sentido, Jaramillo (2009: 24) señala que, por ejemplo, en los países importadores netos de alimentos y petróleo, como los centroamericanos, el *shock* de precios ha deteriorado notablemente su déficit de cuenta corriente y su balance fiscal, presionando sus necesidades de financiamiento y limitando su capacidad de gasto.

Desde la óptica de García (2009: 30), en el *corto plazo*, uno de los efectos en los países andinos fue la erosión del saldo positivo de la balanza comercial de alimentos, tomando en cuenta el fuerte peso de las materias primas alimentarias que más se encarecieron (granos, carnes, lácteos y grasas) entre los alimentos importados, mientras que los principales rubros de exportación de alimentos de Ecuador, Perú y Colombia se situaron en sectores que

crecieron más moderadamente (tropicales, frutas, pescados y mariscos). En el caso de Venezuela, el saldo negativo se incrementó y las importaciones de alimentos (medidas en dólares corrientes) crecieron el 2006 y 2007 a niveles próximos al 40% anual.

Al respecto, la FAO (2011: 15) sostiene que los efectos en la balanza de pagos y el tipo de cambio serán mayores en los países en los que el comercio de alimentos constituye una parte fundamental de las exportaciones o de las importaciones, es decir, los países que exportan una gran proporción de su producción se beneficiarían más cuando los precios sean elevados, mientras que aquellos que importan una gran proporción de los alimentos que consumen serán los más perjudicados por los altos precios.

1.4.5 Mayor incertidumbre y disminución de las exportaciones

La crisis alimentaria también generó una situación de *incertidumbre* en el abasto de los alimentos, que provocó el declive de las exportaciones en el ámbito mundial. Este hecho, según Rubio (2010), no correspondió necesariamente a una reducción de la producción, sino a la restricción a las exportaciones que impulsaron países como Kasajastán, Rusia, Ucrania y Argentina, en el caso del trigo, y China, Vietnam, India y Camboya, en el caso del arroz, en cuyo marco debe entenderse que el arroz haya sido el cultivo que registró un incremento mayor del precio.

1.4.6 Menos recaudación por impuestos y más gasto por subvencionar al consumo y/o producción

En el *corto plazo*, uno de los efectos en los países andinos, según García (2009: 30), se ha manifestado en la reducción de la capacidad fiscal por reducción de impuestos y aumento de los gastos por medidas de subvención al consumo y/o a la producción. Al respecto, la FAO (2011: 15) señala que las repercusiones de los precios de los alimentos serán mayores en los países donde las subvenciones alimentarias representen una partida importante del presupuesto. Para los importadores, los costos de la subida de los precios tendrán repercusiones fiscales directas si las subvenciones no solo se mantienen sino que se incrementan para contrarrestar los aumentos de los

precios. Para los países exportadores que subvencionan el consumo interno habrá importantes consecuencias en cuanto a los costos de oportunidad. En ambos casos, las subvenciones elevadas podrían reducir los fondos disponibles para la inversión en bienes públicos, como la investigación agrícola, la educación, la salud y las carreteras, lo que disminuiría, en el largo plazo, el crecimiento económico, como ya habría sucedido en América Latina.

1.4.7 Aumentos de ganancias y subsidios para empresas grandes

Rubio (2010) hace notar que el sector agroalimentario no solamente ha sorteado la crisis alimentaria sino que ha incrementado ampliamente sus ganancias, siendo beneficiadas con esta situación principalmente las empresas que impulsan la producción de agrocombustibles debido al incremento de la demanda. En este sentido, el impulso de los agrocombustibles habría resultado ser un gran negocio, debido a los enormes subsidios que otorgan los gobiernos a las empresas que los producen²¹.

Según la FAO (2009: 22), citado por Rubio (2010), se calcula que los gobiernos de distintos países destinaron el 2007 alrededor de 15 mil millones de dólares en incentivos para este tipo de productos. En 2006, EE.UU. destinó 5.800 millones de dólares en subsidios a los agrocombustibles y la Unión Europea 4.700 millones. En este contexto, el impulso de los agrocombustibles habría resultado un negocio muy atractivo incluso para las grandes empresas petroleras. Según Grain (2009: 2), citado por Rubio (2010), entre las principales comercializadoras Cargill incrementó sus ganancias en un 69% el 2008 respecto al 2007, mientras que Bunge registró un incremento del orden de 13%. Entre las compañías de semillas y pesticidas más grandes del mundo, Monsanto incrementó en un 120% sus ganancias en el mismo período, Singenta 19%, Bayer 40%, Dow 63% y BASF 37%. Las compañías productoras de maquinaria agrícola más importantes a nivel mundial también habrían incrementado sus ganancias en forma considerable: AGCO aumentó en un 61%, John Deere en 17% y Case/New Holland en 39%. Según la FAO

²¹ Por ejemplo, el 2007 las plantaciones de maíz en Estados Unidos se incrementaron un 18% producto de los millonarios subsidios recibidos, es decir, que una parte importante de este ascenso productivo fue a costa de la producción de soya y trigo. En otras palabras, el impulso (con subsidios) a la producción de maíz generó una sustitución de la estructura productiva en detrimento de la soya y el trigo, hecho que contribuyó a elevar los precios de estos cereales en el mercado internacional.

y Grain (2009: 2), citados por Rubio (2010), el precio de los fertilizantes se incrementó en un 160% durante el 2008, lo que permitió que Potash Corp. de Canadá aumentara sus ganancias en 164% el 2008, respecto al 2007, Mosaic de EE.UU. en 430% y Yara de Noruega en 131%.

1.4.8 Perjuicios a pequeñas y medianas empresas de países subdesarrollados

Si bien la crisis alimentaria benefició a las empresas agroalimentarias y a los grandes productores de los países desarrollados depositarios de los subsidios, sin embargo, según Rubio (2010), perjudicó a los pequeños y medianos productores, considerando que el incremento de los costos de los insumos y del combustible contrarrestó el alza de los precios, es decir, quienes no contaron con elevados subsidios para enfrentar el efecto de los costos, resintieron el declive de los ingresos.

En el caso de los pequeños y medianos productores de los países subdesarrollados, la situación habría sido peor, debido a que la oligopolización en la comercialización y distribución de los cereales, impidió que el incremento de los precios llegara a los productores. De esta manera, se habría generado un empobrecimiento de los pequeños y medianos productores, como resultado del dominio de las empresas agroalimentarias sobre la comercialización y distribución de los insumos, hecho que habría impedido a los productores aprovechar el alza de los precios internacionales.

Por otro lado, los pequeños y medianos productores se habrían visto afectados por la crisis capitalista en dos sentidos: 1) por el aumento en los precios de los alimentos que consumen, que según la FAO y Soto (2008: 4), citados por Rubio (2010), el índice de precios de los alimentos fue de 52% el 2008 en relación al 2007; 2) el declive del empleo en EE.UU. y Europa, que generó una caída del empleo para los migrantes y de las remesas que enviaban a sus países de origen.

1.5 ¿Cuáles fueron las causas de la crisis alimentaria en Bolivia?

El aumento de precios en Bolivia fue significativo entre el 2007 y 2011. Según Carvajal (2011), citado por Baldivia (2011: 79), a pesar de que hubo un

cambio de la base de ponderación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), que le resta peso a los alimentos en alrededor del 10% (la ponderación en 1991 fue 49.10% y el 2007 fue 39.33%), la inflación de alimentos y bebidas el 2008 fue superior al 20% y el 2010 superior al 10%. En el siguiente cuadro se presenta el incremento de precios acumulado producido en las tres ciudades del eje central del país (Cochabamba, La Paz y Santa Cruz) de los principales alimentos a partir de 2007.

Cuadro 1.3
Evolución del precio de productos de la canasta alimenticia

Fuente: Baldivia (2011), con base a Riveros (2011) y el INE

Se destaca, a nivel de las ciudades del eje central, los elevados incrementos porcentuales del precio del azúcar y la papa. En Cochabamba y La Paz se destacan los incrementos de los precios de la lechuga, el maíz, la carne de res y el fideo. En Santa Cruz es notable el incremento del precio de la carne de pollo y el arroz.

En este marco, es importante aclarar el porqué de la variación de los precios de los alimentos en el país, sabiendo que dicho incremento de precios no es sinónimo de crisis alimentaria. En este sentido, en lo que sigue se identificarán las principales causas de la crisis alimentaria según el Banco Central de Bolivia (BCB), Fundación Milenio, la prensa y boletines nacionales²². En general, las anteriores fuentes de información identifican como causas de la crisis alimenticia a diversos factores de carácter externo e interno.

1.5.1 Causas debido a factores externos

En el incremento de precios de los alimentos en el mercado interno de Bolivia intervienen diferentes factores externos, de entre los cuales resaltan la inflación importada, las remesas del exterior y el uso de alimentos en biocombustibles.

a. Aumento de precios de alimentos y combustibles a nivel internacional: la inflación importada

En la evolución del nivel de los precios internos se debe considerar la inflación que tuvo el contexto internacional marcado por el alza mundial de precios de alimentos (azúcar, maíz y otros granos) y de combustibles. En este marco, el BCB (Memoria 2010: 76), señala que entre los factores que explicaban el incremento de la inflación en el segundo semestre de 2010 estaba el aumento de la inflación de origen externo, atribuida al incremento de los precios internacionales de productos básicos y apreciaciones de las monedas de los principales socios comerciales, los mismos que encarecieron la importación de productos y los precios de los bienes y servicios transables. Esta alza de precios internacionales de alimentos tuvo efectos importantes en la economía boliviana, más aún si se considera que los alimentos fueron los bienes

²² Se consideran como fuentes de información a los boletines y a la prensa escrita por la información oportuna e ilustrativa, que sirve para complementar las causas de la crisis alimentaria en Bolivia.

importados que tuvieron mayor alza en su inflación hasta mediados de 2011 (BCB-IPM, 2010: 44). Esta situación implica que los precios de varios alimentos que consumen los hogares bolivianos dependen del comportamiento de los precios internacionales, lo que puede afectar el consumo de la población urbana y rural que no logran cubrir los costos de una canasta alimentaria básica.

b. Remesas del exterior

Desde la perspectiva del síndrome del migrante, los teóricos sostienen que la migración está agotando la mano de obra y el capital de los países de origen, desplazando la producción local y los bienes comerciales. En este sentido, señalan que no se da un uso productivo a las remesas sino que principalmente se “desperdicia” en vivienda, compra de terrenos, transporte, etc. En este plano, las remesas pueden causar inflación debido a que crean una demanda sin un aumento correspondiente en la capacidad de producción (www.iom.int/remesas)

Al respecto, las autoridades públicas bolivianas señalaban el 2007 que, entre los factores que determinaban de manera importante los elevados niveles de inflación, estaba la creciente entrada de divisas por concepto de remesas. En este sentido, el BCB estipuló el cobro de la tarifa de 1% por servicios que presta en las transferencias de fondos del exterior al sector privado. Esta medida se refería a controlar el excesos de liquidez originados por el ingreso de recursos del exterior, contener las presiones externas que generan inflación y evitar transferencias externas que tienen sólo el propósito de beneficiarse de una mayor tasa de interés que se pagan por depósitos del público en el país.

c. Uso de alimentos en biocombustibles

Las restricciones de oferta de productos alimenticios también se debió a los cambios tecnológicos en la elaboración de biocombustibles, que afectaron drásticamente la producción de bienes como los granos y cereales, que presionaron al alza tanto de los precios internacionales como los precios domésticos de los alimentos, derivando en una escalada inflacionaria, especialmente en los países con problemas de seguridad alimentaria como Bolivia (BCB-IPM, 2010: 25).

Actualmente un 10% de energía se produciría con combustibles renovables y desechos, entre ellos el biocombustible (etanol y biodiésel), que se obtienen de cereales, oleaginosas y caña de azúcar, llevando a una disminución de la oferta de alimentos de estos productos agrícolas (Fundación Milenio, informe nacional de coyuntura N° 87, 25/02/2011)

En el caso boliviano, en el departamento de Santa Cruz, un grupo de empresarios comenzó el 2009 la siembra de 300 hectáreas de caña de azúcar destinadas a la elaboración de combustible vegetal. El presidente de la productora de azúcar Guabirá, Mariano Aguilera, confirmó la producción de esta caña y su posterior utilización, asumiendo que tendrá una aceptación gubernamental (www.abdes.org, Boletín N° 4, 12/07/2010).

1.5.2 Causas debido a factores internos

El incremento de precios de los alimentos en el mercado interno de Bolivia no solo ha estado afectado por factores de carácter externo, sino también por factores de carácter interno, de entre los cuales se resaltan los siguientes.

a. Fenómenos climatológicos

Según la FAO, citado por Haquim (2007: 173), el cambio climático es una tragedia para la vida de miles de millones de personas pobres que se encuentran entre los 30° de latitud, Norte y Sur. Bolivia se encuentra al centro de los parámetros indicados y por la altitud de grandes centros poblados del altiplano estos resultan vulnerables a la radiación ultravioleta y la pérdida acelerada de sus fuentes de agua dulce. Las predicciones del efecto del cambio climático indican que la agricultura tendrá reducciones en las cosechas y reducirá rendimientos con secuelas en la reducción de la disponibilidad de alimentos y estabilidad de la oferta.

En este marco, se señala que los fenómenos climáticos “El Niño” y “La Niña” sucedidos en las gestiones 2007 y 2008 repercutieron de manera negativa en la producción de alimentos, contrajeron la producción generando reducciones en la oferta doméstica agropecuaria (en especial productos de soya y derivados, oleaginosas y azúcar) y dificultaron el transporte (debido al deterioro de los caminos) de productos alimenticios hacia los principales

mercados en las ciudades capitales del país, especialmente en los departamentos de Beni y Santa Cruz, presionando al alza de los precios de los alimentos (BCB-IPM, 2010: 25; BCB-IPM, 2011: 45; BCB-Memoria, 2009: 59). De la misma manera, las sequías de mitad de la gestión 2009 ocasionaron pérdidas de hatos de ganado e hizo que la producción avícola se deteriore sobre todo por la escasez de alimento dada la disminución en la cosecha (Medeiros, 2009: 64; BCB-Memoria, 2010: 20).

Al respecto, la prensa y boletines nacionales reportaron que las campañas agrícolas 2006-2007 y 2007-2008 fueron afectadas por los fenómenos climatológicos del Niño y la Niña, deteriorando la producción agropecuaria. Según la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), las sequías, inundaciones, heladas y granizadas volvieron a dañar la producción agropecuaria nacional en la campaña agrícola 2009-2010, haciendo que la producción baje en 19.4% respecto al 2009. Asimismo, desde finales de 2010 y principios de 2011, la producción de choclo fue escasa por la falta de lluvias. Se estimó para el 2011 la producción de algunas legumbres como el haba y la arveja disminuiría porque el 2010 las sequías fueron devastadoras (www.opinion.com.bo, Informe Especial, domingo 20 de febrero de 2011). En el caso del trigo la sequía sufrida en la temporada de cultivo de 2011 causó la reducción de la superficie cultivada de 120.000 a 70.000 hectáreas, es decir, hubo una caída del 41.66% con relación al año 2010. Lo anterior significó que muchos productores de los municipios de Pailón, Cuatro Cañadas y San Julián, zonas consideradas productoras de trigo, dejaron de cultivar dicho grano a raíz de la falta de lluvia en la temporada de siembra (Fundación Milenio, informe nacional de coyuntura N° 87, 25/02/2011; www.la-razon.com.bo; Economía, 27/07/2011).

El coordinador de la FAO, Einstein Tejada, señaló que los efectos del cambio climático (heladas, sequías e inundaciones) afectan a una quinta parte del territorio boliviano, unos 250.000 kilómetros del territorio nacional, situación que se traduce en el alza de precios de algunos alimentos. La superficie más vulnerable se encuentra en la zona andina, el Chaco en el sur y vastas zonas del este, donde en las dos primeras regiones los daños obedecían a la sequía. Al respecto, el Gobierno boliviano informó que este fenómeno afectó a más de 16.000 cabezas de ganado y más de 24.000 hectáreas de

cultivos de trigo, frijol, maíz y otros productos propios de esas zonas. Para el analista económico Luis Ballivián, el sector agropecuario en el primer semestre de 2010 se desaceleró a una tasa de 0.5%, debido a la sequía y las heladas que afectaron las zonas productivas del país y que derivaron en el encarecimiento de los productos. (www.jornadanet.com, Economía, 25/08/2010). Con relación a la escasez de azúcar registrada en los últimos meses de 2010, se debió principalmente a la sequía que afectó la zafra ese año, lo que repercutió en los stocks, pues la meta de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) fue almacenar 12 millones de quintales de azúcar, pero que por la sequía solamente obtuvo 8.5 millones (www.lostiempos.com.bo, Economía, 21/02/2011).

En el documento *Perspectivas de Cosechas y Situación Alimentaria*, difundido en fecha 23/03/2011 a nivel global, la FAO indicó que los fenómenos naturales vinculados a La Niña afectaron cultivos de cereales en las mayores zonas productoras (Santa Cruz, Chuquisaca, Cochabamba y Tarija), donde la sequía en el último trimestre de 2010 retrasó el inicio de la campaña de verano (www.lostiempos.com.bo, Economía, 24/03/2011).

Según Fundación Milenio (2011: 83), la disminución de cereales en general, pero sobre todo la de maíz duro se debió a las severas condiciones climatológicas experimentadas en las zonas productoras de Santa Cruz y el Chaco. Asimismo, algunos productos del subsector de oleaginosas, como girasol, habrían estado expuestos a adversidades climatológicas.

Los incendios forestales y focos de calor también se constituyeron en otro elemento perjudicial para la producción agrícola. Al respecto, la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT) reportó que hasta fines de diciembre de 2009 el país registró alrededor de 59.000 focos de calor, afectando a una superficie cercana a las cuatro hectáreas, siendo los departamentos más afectados Santa Cruz y Beni, donde se concentró la mayor parte de las quemadas (BCB-Memoria, 2010: 83)

De esta manera, las condiciones climáticas relacionadas a sequías, inundaciones y focos de calor se constituyeron en factores que retroalimentaron las expectativas de alza de precios (BCB-Memoria, 2010:76).

b. Disminución de la producción agrícola y campesina

Información del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) para el año agrícola 2009/2010 señala que existió una reducción de la superficie cultivada de 3.4% respecto al período anterior (2008/2009), al pasar de 2.91 a 2.81 millones de hectáreas cultivadas. La menor superficie de los cultivos y una reducción de los índices de productividad llevaron a descensos en los volúmenes de producción de importantes rubros como el arroz, la caña de azúcar, sorgo y maíz, entre otros (BCB-Memoria, 2010: 83; BCB-IPM, 2011: 43).

En lo que concierne al azúcar, el incremento de precios fue resultado de la caída de la producción de los ingenios azucareros, que pasó de 10.5 a 7.7 millones de quintales entre los años 2009 y 2010, debido a una menor cantidad de materia prima y, principalmente, a prácticas especulativas y el contrabando hacia países vecinos incentivado por los altos precios internacionales del producto (BCB-Memoria, 2010: 83; BCB-IPM, 2011: 44).

Según Fundación Milenio (2008: 107), en la evaluación realizada por la CAO de las campañas de verano 2006/2007 y 2007/2008, la escasez de combustible, las restricciones a las exportaciones (D.S. 29460 y D.S. 29480), el aumento de los costos de producción, la disminución de los precios a fines de 2008 y la inseguridad jurídica²³, determinaron la caída significativa de la

²³ Fundación Milenio (2011: 78-80) señala que la contracción paulatina de la expansión de la frontera agrícola se explica esencialmente por la creciente inseguridad jurídica de las tierras en Bolivia. En este sentido, la contracción de 185 mil hectáreas obedecería a la incertidumbre económica que tienen los productores con respecto a la seguridad jurídica de las tierras, persistencia de la aplicación de controles de exportación a los productos agroindustriales y puesta en práctica de mecanismos de franjas de precios a productos de exportación. Colateralmente, el anuncio sistemático de una Nueva Ley Agraria y cambio en la Función Económica y Social (FES) de las tierras en Bolivia habría creado incertidumbre entre los mismos productores, sobre todo en el Oriente, donde los agricultores (pequeños, medianos y grandes) siembran, pero sin considerar inversiones adicionales y necesarias para garantizar un buen acopio y posterior distribución de los alimentos. Este hecho, junto al proceso de reversión de tierras privadas al Estado en los últimos cinco años, ejerce una fuerte presión para no dinamizar el sector acorde a la demanda actual de alimentos.

Al respecto, el presidente de la Asociación de Productores de Oleaginosas, Maíz y Sorgo (Anapo), Demetrio Pérez, señaló que mejorar la producción nacional de maíz, sorgo y derivados de soja para cubrir los requerimientos de la industria avícola y lechera, pasaba necesariamente porque el Gobierno garantice las inversiones del sector y brinde seguridad jurídica sobre las tierras utilizadas para el cultivo de granos (www.lostiempos.com.bo, Economía, 18/03/2011). Por su parte, Oscar Ortiz, ex presidente del Senado boliviano, advirtió que “uno de los principales problemas que ocasionan que la gente no invierta más en agropecuaria, a pesar de los excelentes precios actuales, se refiere a la inseguridad en los derechos de propiedad y a la incertidumbre en los derechos de comercialización de la producción” (www.noticias24.com, actualidad, 17/02/2011)

superficie cultivada. La producción de soya en Santa Cruz, en la campaña 2007/2008, tuvo una tasa de crecimiento negativa debido a la disminución fuerte de la superficie cultivada que bajó en 151.200 hectáreas. El arroz, el sésamo, el algodón de fibra y el frijol sufrieron una disminución de la producción y de la superficie cultivada. Asimismo, los rendimientos por hectárea habrían experimentado una caída en la mayoría de los cultivos entre las campañas 2006/2007 y 2007/2008, excepto para el maíz y la caña de azúcar.

El ex director del Servicio Departamental de Agricultura (SEDAG), Gino Catacora, afirmó que la producción agrícola es baja y que no abastece la demanda interna de alimentos en relación a países vecinos como Argentina, Chile y Perú, que van convirtiéndose en potencias productivas y que paulatinamente aumentan sus fronteras agrícolas (www.lostiempos.com, actualidad, 21/04/2011). La consecuencia de esa disminución de la capacidad productiva nacional fue el desabastecimiento en el mercado interno y la necesidad de importar artículos que antes se exportaban, como azúcar y maíz, entre otros, con la consiguiente alza de precios en los artículos de la canasta alimenticia (www.correodelsur.com, editorial, 09/03/2011)

En el anterior escenario de estancamiento de la agricultura debe resaltarse la pérdida de peso de la *producción campesina*. Según Ormachea (2009: 53), desde el punto de vista de la composición de la estructura de gastos de alimentos de la población en general, se agravará a futuro, tomando en cuenta que los hogares tienden a demandar menos productos típicamente campesinos (agrícolas y pecuarios). A lo anterior se debe añadir los procesos de parcelación extrema de la propiedad de la tierra y la situación de degradación que caracteriza al occidente del país (donde se concentra la mayor parte de los campesinos), como otras variables sustanciales que coadyuvan a agudizar la crisis de la producción campesina, por lo que su importancia como sector abastecedor de alimentos se iría reduciendo paulatinamente.

En este marco, se espera que los campesinos migren a las ciudades haciendo que el país cuente rápidamente con una población mayoritariamente urbana, es decir, se espera una presencia de campesinos en el mercado que ya no estará marcada tanto por su relevancia como oferentes de bienes de consumo, sino más bien como oferentes de fuerza de trabajo, por lo que

paulatinamente se transformarán en demandantes netos de productos alimenticios, que su entorno rural produce cada vez en menores cantidades y con mayores costos (Baldivia, 2011: 100-101; Ormachea, 2009: 54).

Pero los campesinos no solo tienden a convertirse en demandantes netos de alimentos por los factores anteriormente descritos, sino también a través de los cultivos de exportación (quinua, haba, plátano, piña, palmito, entre otros) y de los cultivos articulados a la transformación manufacturera o industrial, que al implicar procesos de especialización productiva, promueven a que unidades campesinas se vayan también transformando paulatinamente en demandantes netos de productos alimenticios.

Finalmente, en el futuro inmediato, otro elemento que explica que los campesinos se vayan transformando en demandantes netos de alimentos se refiere al cambio de la actividad, específicamente de agricultores a transportistas. En este sentido, se estima que más de 30 mil productores, entre agricultores y floricultores, podrían dedicarse a ser taxistas y trufistas, tras la legalización de los autos chutos, por constituirse en una actividad más cómoda y rentable, porque no requiere de grandes sacrificios ni inversiones (www.eldeber.com.bo, Economía, 07/06/2011). Al respecto, el dirigente de la Asociación de Productores de Flores de Cochabamba, Celso Carrillo, afirmó que la nacionalización de autos indocumentados en este departamento alcanzaba alrededor de 35 mil vehículos, lo que significaba que más de 30 mil agricultores cambien sus instrumentos de trabajo por taxis o trufis. Sobre la base de informes que señalan que en el país se legalizarían más de 100 mil vehículos, dijo que esta situación influiría en el ánimo de los jóvenes agricultores y floricultores para que cambien de actividad. Carrillo reiteró que la legalización de los vehículos tendría un gran impacto en el agro y las provincias, por una natural inclinación de los jóvenes de dedicarse a labores más fáciles y cómodas, abandonando la producción de alimentos y flores (www.eldeber.com.bo, Economía, 07/06/2011).

c. Mayores costos de producción

Para Fundación Milenio (2011: 71) en la agricultura moderna la subida del precio de los combustibles incrementó los costos de los insumos agrícolas

(esencialmente fertilizantes) y del transporte, haciendo que amplias zonas productoras de base campesina y/o agricultores de pequeña escala reduzcan el uso de fertilizantes y otros insumos químicos, aumentando el riesgo y disminuyendo la productividad y competitividad (vía precio) de sus cultivos. En el caso de Bolivia, la menor disponibilidad de maíz, por ejemplo, afectó significativamente a los productores pecuarios (productores avícolas, porcicultores y productores de leche), presionando al alza de sus precios. Los avicultores fueron afectados por la menor producción de maíz, ya que se restringió el re-poblamiento de sus granjas por los mayores costos operativos. Este incremento se trasladó posteriormente al precio de la carne de pollo en los mercados minoristas; similar situación sucedió con los lácteos, que al aumentar el precio del litro de la leche cruda también acabó aumentando el precio de la leche procesada y de los derivados lácteos (BCB-Memoria, 2010: 83; BCB-IPM, 2011: 43).

d. Aplicación de políticas cortoplacistas

Desde las políticas aplicadas por las autoridades económicas del actual gobierno (entre el 2008 y 2010 se contabilizan 29 decretos supremos determinando suspensiones, regulaciones, etc.), la superficie cultivada experimentó reducciones importantes (Fundación Milenio, 2011). Así, por ejemplo, en el periodo 2009-2010 ésta solamente llegó a 2.7 millones de hectáreas, habiéndose reducido en 6.3%. Las políticas públicas aplicadas por los responsables de la política económica como la apreciación del boliviano, prohibición de exportaciones y otras medidas de carácter restrictivo (para mantener precios internos bajos) y la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, han generado desincentivos que repercutieron negativamente en los niveles de producción, provocando desabastecimiento en el mercado interno y la subida de precios en los artículos de la canasta alimenticia. De esta manera, la prohibición de las exportaciones, la apreciación cambiaria, junto a los fenómenos climatológicos, terminaron por deteriorar la producción en la campaña de verano 2009/2010, perjudicando a la siembra y la superficie de los cultivos de soya, maíz, sorgo, algodón y caña, que se vieron reducidos en 8%, que representan 95.000 hectáreas menos que el pasado verano 2008/2009.

Al respecto, el presidente del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), Wilfredo Rojo, aseguró que “las políticas públicas” del Presidente Evo Morales impactaron negativamente en la producción agrícola, porque el productor se sintió desalentado con las restricciones a la exportación. Por su parte, Demetrio Pérez, Presidente de la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas y Trigo (Anapo), afirmó que las bandas de precios no eran medidas adecuadas, haciendo recuerdo de malas experiencias que se tuvieron en rubros como el azúcar, el maíz y otros cereales disminuidos en los últimos años, y recaló que el productor negocia día a día su cereal y los precios vienen dados por los mercados internacionales (www.eldeber.com.bo, Economía, 12/07/2011).

e. Expectativas, ocultamiento, contrabando y especulación

Para Fundación Milenio (2011), la emisión de decretos supremos por parte del gobierno para fijar los precios de los alimentos, indujo al incremento de sus precios por la reducida oferta. En este sentido, con el fin de abastecer el mercado interno, se prohibió las exportaciones de maíz, azúcar, oleaginosas, pollo, entre otros productos, lo que originó un incremento del contrabando de alimentos a países vecinos y el desincentivo a los productores, que redujeron su producción.

Para el Presidente del IBCE, Wilfredo Rojo, el gobierno navegó contra las fuerzas del mercado y fijó precios bajos para el maíz, el azúcar y restringió las exportaciones con el propósito de abastecer el mercado interno. “El resultado fue escasez, especulación, contrabando y mayor inflación”. Al respecto, Juan Antonio Morales (ex Presidente del BCB) señaló que la política de fijar precios topes a los alimentos y restringir las exportaciones “no fueron adecuadas” y alentaron el desabastecimiento (www.lostiempos.com.bo, Economía, 05/05/2011).

En la perspectiva del BCB (IPM, 2011: 42), el ocultamiento y la especulación, ocasionaron el incremento de precios en un grupo de alimentos con alta ponderación en el IPC. Así, por ejemplo, dada su importancia como insumo alimenticio, la menor disponibilidad de maíz afectó significativamente a los productores pecuarios (productores avícolas, porcicultores y productores

de leche). Asimismo, se generó problemas de abastecimiento en el azúcar por efecto de la reducción de la producción y el contrabando. La notable incidencia de prácticas de contrabando sobre los precios del azúcar fue evidente, luego de haberse realizado operativos de control por parte del gobierno nacional e intendencias municipales (BCB-Memoria, 2010: 77). Consecuentemente, si bien el incremento del precio del azúcar fue resultado de la caída de la producción de los ingenios azucareros, que pasó de 10.5 a 7.7 millones de quintales entre los años 2009 y 2010, debido a una menor cantidad de materia prima, sin embargo, la causa principal fueron las prácticas especulativas y el contrabando hacia países vecinos incentivados por los altos precios internacionales del producto (BCB-IPM, 2011: 44).

Por otro lado, las expectativas, ocultamiento, contrabando y especulación de los alimentos estuvieron alimentados también por la mayor cobertura por parte de medios de comunicación hacia las opiniones de los llamados “analistas económicos”, lo cual generó temor en la población e indujo al incremento de la demanda por parte de los consumidores, mientras que algunos productores y comercializadores de productos aprovecharon este contexto para llevar adelante actividades de especulación, contrabando y ocultamiento de los productos. Las actitudes y ataques especulativos de ciertos sectores, se originaron en opiniones erradas e interesadas sobre la evolución de la inflación a futuro. Al respecto, el BCB (IPM, 2008) señalaba que existían *interpretaciones irresponsables* de analistas económicos sobre el alza de precios de la canasta de consumo familiar, los mismos que estaban destinados a generar incertidumbre en la población, desestabilizar el sistema de precios y crear presiones sociales para incrementar los salarios. Sobre este punto, el Presidente Evo Morales señaló que algunos empresarios se dieron a la tarea de exportar azúcar y aceite a menores precios que los que se comercializan en el mercado interno, con grave efecto en la economía nacional: “Hacen política con la venta de alimentos para afectar los programas gubernamentales (...). Ya es una acción política, ellos hacen política con la venta de alimentos”, reafirmó (www.la-razon.com.bo, Economía, 09/02/2011). Acusó a los agroindustriales de negociar con la pobreza de los bolivianos y de tratar de desgastar su administración vendiendo algunos productos a precios más bajos en el exterior (www.lostiempos.com.bo, Economía, 21/02/2011).

f. Causas de carácter político

PETROPRESS (2008: 15-16), con base a información del Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), titulada “Alza de Precios... ¿Escasez o Especulación?”, como parte de las causas internas, identifica a las causas de carácter político, relacionado fundamentalmente a la especulación de productos básicos de la canasta familiar. Al respecto, esta fuente señala que los productos de mayor consumo popular (carne de pollo, carne de res, soya y aceite de cocina, trigo, harina y pan, leche y el azúcar) han estado manipulados por pocas familias que dominan una producción u otra. En este sentido, resalta la conclusión relacionada a que ninguno de los seis principales productos de consumo popular, a excepción del trigo, estuvieron sujetos a los vaivenes registrados en el mercado internacional, pese a los insostenibles alegatos en contra, de los empresarios privados. El otro aspecto que se resalta en este contexto, es que los principales empresarios que controlan la producción de estos artículos de consumo popular, o son transnacionales, o empresarios nacionales y que el sector productivo estatal (fuera del sector de hidrocarburos y de telecomunicación) es embrionario y está ausente en la producción de estos productos. Al mismo tiempo estos empresarios privados son dirigentes políticos y cívicos de una oposición que está abiertamente contraria al denominado “Proceso de Cambio” llevado a cabo por el gobierno del MAS.

g. Crecimiento de la población, incremento de la demanda y cambio en el patrón de consumo

Considerando la tasa de crecimiento de la población, que entre el 2005 al 2010 fue de 2.1% anual, cada año se incorporan al mercado 218 mil consumidores que hay que alimentar. Si esta situación se relaciona con la tendencia de crecimiento del sector agrícola, podría ocasionarse, según Fundación Milenio (2010: 64 y 2011: 75-76), una escasez de alimentos y el aumento del precio de los mismos, además de exacerbar la situación económica de los segmentos más empobrecidos del país y la situación social en general.

Se debe tomar en cuenta que actualmente los consumidores en Bolivia ascienden a 10.4 millones de personas, el 32% de los cuales es residente en el área rural a pesar de los movimientos migratorios que se han suscitado

aceleradamente en la última década. A ello se debe agregar que la población se está concentrando alrededor de urbes metropolitanas, cambiando sus patrones de consumo apresuradamente, lo cual implica nuevos desafíos en términos de abastecimiento de alimentos a la población.

En la perspectiva del BCB (Memoria, 2010: 85), desde el segundo semestre de 2009, la economía boliviana mostró leves indicios de presiones de demanda, en virtud a la recuperación de los ingresos provenientes del exterior, que comenzaron a incrementarse a partir de junio de 2010. En dicha gestión las remesas familiares y el incremento de los ingresos por exportaciones dieron lugar a un leve aumento de la demanda agregada que contribuyó, aunque de manera acotada, a generar presiones inflacionarias no significativas (BCB-Memoria, 2010: 85).

Finalmente, en la perspectiva de Baldivia (2011: 79), entre los factores internos que explican el aumento de precios en Bolivia se encuentran los siguientes: causas de carácter macroeconómico, relacionadas principalmente al aumento de la masa monetaria en poder del público, que habría incentivado la demanda de alimentos; el aumento del gasto público, principalmente del gasto corriente del gobierno relacionado a los sueldos y salarios de una masa creciente de empleados del Estado y de las nuevas empresas públicas; el aumento de las transferencias, es decir, los diferentes bonos hacia varios sectores de la población, que habrían fortalecido el consumo. Como parte de las causas internas, se identifica aspectos específicos de sectores como, el auge de la minería y la construcción (con la consiguiente generación de capacidad de consumo en los sectores asalariados de ambos sectores) y los dineros generados en la economía subterránea (contrabando y narcotráfico).

1.6 ¿Cuáles fueron los efectos de la crisis alimentaria en Bolivia?

Según el Banco Central de Bolivia (BCB), Fundación Milenio, la prensa y boletines nacionales²⁴ los principales efectos de la crisis alimentaria en Bolivia fueron los siguientes.

²⁴ Se consideran como fuentes de información a los boletines y a la prensa escrita por la información oportuna e ilustrativa, que sirve para complementar e ilustrar los efectos de la crisis alimentaria en Bolivia.

1.6.1 Incremento de los precios de los alimentos y escasez

Para el BCB (IPM 2010: 25-27) el incremento de los precios de los alimentos tuvo un efecto especial en la economía boliviana, debido a su elevada ponderación (39.33%) en la canasta del IPC. En este marco, la autoridad monetaria explica las presiones en el nivel de precios que tuvo el país en las gestiones 2007 y 2008, en los cuales la tasa de inflación superó la cifra de un dígito (11.73% y 11.85%, respectivamente). Sin embargo, fueron los artículos correspondientes a los alimentos los que explicaron en gran medida el crecimiento de los precios internos, como por ejemplo, en junio de 2008, cuando la variación a 12 meses del índice de precios de alimentos estuvo por encima del 30% y explicaba más del 83% de la inflación total anualizada.

Con relación a los mercados agropecuarios, el segundo semestre de 2010 se tuvo un alza de precios de algunos productos agrícolas importantes. El índice de precios de alimentos de la FAO se incrementó consecutivamente, registrando una variación del 32% entre junio y diciembre de 2010. El crecimiento del índice respondió principalmente al crecimiento de los precios del maíz, azúcar y trigo (BCB-IPM, 2011: 20). En ese mismo período los incrementos acumulados de precios fueron generalizados y superiores al 50% en el caso del azúcar, aceite y cereales. El azúcar junto a otros productos endulzantes tuvieron el mayor incremento y el descenso más pronunciado de precios el 2011. Su inflación a doce meses alcanzó a 87.3% en marzo, 47.4% en agosto y 12.5% en diciembre de 2011 (BCB-IPM, 2012: 28-31).

El rubro de alimentos tuvo una caída acumulada de 0.6% en el primer semestre de 2010 (y de 6.7% desde inicios de 2009 hasta junio de 2010), para luego aumentar 12.3% en la segunda mitad de ese año 2010. Al interior de esta división destacaron alzas de precios de la papa entre junio y septiembre debido a efectos de la sequía y heladas, de la carne de pollo como consecuencia de la menor oferta de maíz que afectó a toda la cadena productiva de este alimento, de la carne de res y del azúcar (BCB-Memoria, 2010: 77).

La prensa escrita de Bolivia presentaba el siguiente panorama con respecto al aumento de precios de los alimentos:

- El 31 de enero de 2011, en un intento por frenar el agio y la especulación generados en el mercado, la estatal EMAPA subió nuevamente el precio del azúcar de Bs 5.30 a Bs 7.50 el kilo (41.5%), y de Bs 61 a Bs 82.50 la arroba, mientras los ingenios incrementaron el precio de Bs 5.30 a Bs 8 el kilo (51%) (www.la-razon.com.bo, Economía, 09/02/2011; www.la-razon.com, Noticia, 10/02/2011). El azúcar fue uno de los productos que más escaseó en los mercados de la ciudad, las personas aseguraban que compraban un kilo al doble de lo que costaba antes (www.eldiario.net, Noticias, 12/01/2011).
- “Todo ha subido, desde la carne, el kilo de pollo están vendiendo a Bs 18, las verduras la cuartilla de tomate ha subido, la papa ni qué decir está por las nubes, y no hay mucha venta, no sé lo que está pasando”, manifestó Cecilia Heredia, ama de casa. “El kilo de azúcar está en Bs 7 y Bs 8, lo que antes se vendía a cuatro, el quintal ha subido a más de Bs 200, es uno de los productos que más lleva la gente y no puede faltar en sus casas”, aseguró Martha Vargas, una de las vendedoras del mercado 25 de mayo (www.eldiario.net, Noticias, 12/01/2011).
- La Cámara Nacional de Industrias (CNI) y la Federación de Empresarios Privados de La Paz (FEPLP) anunciaba que las industrias que tienen como insumo el azúcar para la fabricación de sus productos reajustarán sus precios ante la escasez y la subida en el costo del endulzante. “Las industrias que necesitan aprovisionarse de azúcar como insumo para la fabricación de sus productos, deberán elevar sus precios de venta”, afirmaba el empresario Enrique García, presidente de la FEPLP. Precisamente ése fue el anuncio que realizaron las empresas chocolateras asentadas en la ciudad de Sucre, que estimaban un incremento de sus productos de hasta 15%. Embol y la CBN (embotelladoras de Coca-Cola y Pepsi) ya habían incrementado el precio de las gaseosas. Fernando Hinojosa, gerente General de la CNI, pronosticó un “reajuste lógico” en los productos que tienen azúcar como materia de elaboración, como en el caso de las gaseosas, de los dulces, chocolates y otros productos (www.la-razon.com, Noticia, 10/02/2011).

- La escasez y el alza de precios de algunos productos alimenticios en el país movilizaron al Gobierno en los anteriores meses a buscar alianzas con los empresarios agropecuarios y con los pequeños productores campesinos para enfrentar la crisis alimentaria (www.la-razon.com.bo, Noticia, 10/03/2011).

1.6.2 Incremento de las importaciones

La modificación de gravámenes arancelarios permitió facilitar el ingreso de algunos productos (maíz, arroz, trigo, harina, aceites, combustibles), que en su momento escasearon, al territorio nacional (BCB-Memoria, 2009: 60). Así, por ejemplo, el diferimiento hasta el 31 de agosto de 2011 para la aplicación del Gravamen Arancelario (GA) de 0% para la importación de azúcar incrementó el abastecimiento interno de este alimento (BCB-IPM, 2012: 31).

En la perspectiva de Fundación Milenio (2011: 85-94), el incremento de las importaciones de bebidas y alimentos básicos y elaborados fue de 68.7% en el primer semestre de 2011; en términos de volumen se incrementó en 51.2 %. Dada la escasez de los principales alimentos en el mercado, el gobierno y los intermediarios/comercializadores agrícolas importaron cuantiosas cantidades de papa, arroz, azúcar y maíz, además de otros alimentos básicos y elaborados para satisfacer la demanda creciente de hogares e industrias alimenticias del país.

Acerca del aumento de las importaciones, la prensa escrita daba a conocer la siguiente información:

- El Gobierno informó que el 2011 importaría de Argentina unas 240 mil toneladas de trigo porque la producción interna no abastecería la demanda interna de 600 mil toneladas. “Estamos haciendo la importación del 40% y estamos hablando de unas 240 mil toneladas de trigo que se va a necesitar. Yo les había manifestado que para este año nosotros pensábamos cubrir el 100% (de la demanda interna), pero a veces no salen las cosas como se planifica por diferentes factores económicos y climatológicos”, señaló el Coordinador del Programa Nacional de Apoyo a la Producción de Alimentos (PASA) Remy Gonzales. Por su parte, el

presidente de la Anapo, Demetrio Pérez, reveló que la importación de trigo anunciada por el Gobierno se debe a que la superficie sembrada en la campaña de invierno cayó de 120.000 a 70.000 hectáreas en ese año. Es decir, hubo una caída del 41.66% con relación al año 2010 a raíz de la sequía en la temporada de cultivo. Según datos de la Anapo, la demanda interna de trigo ascendía a 600.000 toneladas, pero la producción sólo alcanzaba a 140.000 toneladas, lo que quería decir que existía un déficit de 460.000 toneladas que deberían ser importadas por el Gobierno “para evitar un desequilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado” (www.la-razon.com.bo; Economía; 27/07/2011)

- En la actualidad, Bolivia importa de otros países 400.000 toneladas de trigo aproximadamente porque la producción local no logra abastecer la demanda. La importación representa cerca del 70% del consumo (www.opinión.com.bo, Informe Especial, domingo 20 de febrero de 2011).
- También se autorizó por tres meses a empresas privadas y grupos de comerciantes la importación de azúcar con arancel cero, que fue adquirido en el sur de Perú y en la frontera con Brasil. Un informe del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (Cedla) destaca que las importaciones agroindustriales aumentaron en el gobierno de Evo Morales a 871.328 toneladas en 2007, casi igualando el nivel más alto registrado por la administración del general Hugo Banzer de 893.218 toneladas el 2000 (www.noticias24.com, actualidad, 17/02/2011).
- Por su parte, el director de Insumos Bolivia, Oscar Sandy, dijo a la ABI que el Gobierno iba a importar 37.500 toneladas de maíz argentino para distribuirlo entre los avicultores, para evitar un alza de precios de la carne de pollo (www.lostiempos.com.bo, Economía, 21/02/2011).
- Un total de 48 toneladas de azúcar blanca importada de Colombia por Insumos Bolivia arribó al aeropuerto de Cochabamba en un vuelo charter de Transportes Aéreos de Bolivia (TAB), con el propósito de superar gradualmente la ola de escasez, ocultamiento y encarecimiento del producto en los mercados de la ciudad y las provincias de Cochabamba (www.lostiempos.com.bo, Economía, 11/02/2011).

- El Gobierno determinó ampliar hasta agosto el plazo para la importación de azúcar con arancel cero para que empresarios y comerciantes minoristas puedan traer el producto al país y de esta manera evitar que se vuelva a la época de escasez de este producto, informó la Ministra de Desarrollo Productivo, Teresa Morales. Además, dijo que se había llegado a un acuerdo con los gremiales para que el sector importe 12.500 toneladas de azúcar con el beneficio del arancel cero (www.lostiempos.com.bo, Economía, 11/03/2011).
- La Ministra de Desarrollo Productivo, Teresa Morales, dijo que ante la posible escasez de insumos alimenticios, el Estado importaría todo el maíz y el sorgo necesario para que la industria avícola y lechera recibieran a Bs. 90 el quintal del grano duro, hasta el momento que se pueda acceder a la producción nacional de ambos granos (www.lostiempos.com.bo, Economía, 18/03/2011).
- Con la entrega de siete camiones de 29 toneladas cada uno de maíz importado de Argentina y el compromiso de descargar un promedio de cuatro camiones por día, Insumos Bolivia regularizó la entrega del alimento a los productores lecheros de la cuenca de Cochabamba (www.lostiempos.com.bo, Economía, 05/04/2011).
- El presidente del IBCE, Wilfredo Rojo, informó que las importaciones del país al primer trimestre de 2011 alcanzaron 1.525 millones de dólares, 358 millones más en comparación a los 1.168 millones de 2010 (www.lostiempos.com.bo, Economía, 05/05/2011).
- El Instituto Nacional de Estadística (INE) informó que el país incrementó en 68% sus importaciones de alimentos el primer trimestre de 2011, con relación al mismo período de 2010, a pesar de los esfuerzos del Gobierno para revertir la tendencia. El INE dijo que entre enero y marzo las importaciones llegaron a 143 millones de dólares en comparación con los 85 millones del primer trimestre de 2010 (www.lostiempos.com.bo, Economía, 06/05/2011).

1.6.3. Aumento del contrabando

El aumento del contrabando fue otro de los efectos que se generó durante el período de la crisis alimentaria que vivió el país. Al respecto, la prensa escrita a nivel nacional y boletines daban a conocer la siguiente información:

- Actualmente, consumidores bolivianos prefieren comprar papa holandesa más barata y grande que la nacional, y el importador gana 200% bruto por importar... ¡agua! Lo mismo sucede con el arroz, azúcar, trigo, maíz que el Gobierno ahora importa, para subvencionar precios de esos productos y evitar que suban, mientras el contrabando gana sacándolos a los países vecinos, donde sus precios subvencionados dejan márgenes ante los precios del mercado internacional. Vigilar las extensas fronteras para impedirlo, es otro costo. Además que en el contrabando participan pueblos enteros y al final, las autoridades encargadas de evitarlo, no pueden cumplir a cabalidad su tarea (...) (www.eldiario.net, Opinion, 04/12/2010).
- Pese al alza del precio al equivalente de USD 1,15 el kilo, la escasez de azúcar seguía siendo la queja mayor de los consumidores en un país que produjo el 2010 más de 11 millones de quintales del endulzante, muy por encima de su consumo anual de hasta 7.5 millones. “El control estatal no solucionó el problema, por el contrario lo empeoró, el contrabando al extranjero lo ha derrotado”, dijo en su blog, el analista Julio Alvarado (www.americaeconomia.com, Economía y Mercados, 06/02/2011).
- Un equipo de periodistas de La Razón visitó ayer la población fronteriza de Desaguadero y pudo constatar que el azúcar peruano ingresa libremente a territorio boliviano. “Hay azúcar rubia (morena) y blanca (refinada), llévate pues”, ofrece una comerciante peruana desde la tarima de su camión en el que se exponen centenares de quintales. La bolsa de azúcar rubia de 50 kilos es comercializada a 146 soles (Bs 365 al tipo de cambio actual) y la blanca a 163 soles (Bs 408). “Recién nomás están trayendo azúcar; como el precio ahora está más alto en Bolivia, conviene traer”, explica un joven que transportaba unos 15 quintales de azúcar en su carrito de dos ruedas. Los quintales de azúcar “vienen desde Lima o

Arequipa”, indica una comerciante que al percatarse de que se le tomaba una foto para La Razón, comenzó a gritar y pedir a sus colegas ayuda para ahuyentar al equipo de periodistas. Las bolsas son bajadas directamente de los camiones a los “tricitaxis”, aunque también hay almacenes que guardan el producto. Los cargadores pasan por el puente internacional que une a las dos poblaciones fronterizas de Perú y Bolivia, que en ambos casos se denomina Desaguadero. Otros optan por trasladar el producto por el pequeño río que separa a las dos localidades. En el lado boliviano el producto es almacenado en tiendas que hay en la zona, aunque algunos van directamente a camiones que llevan el azúcar a La Paz, Cochabamba y otros mercados ciudadanos. Arroz, harina y gas licuado de petróleo (GLP) salen en grandes cantidades al Perú. Los “tricitaxis” trasladan los productos bolivianos, aunque el mayor flujo de contrabando se da por el estrecho del río Desaguadero (www.la-razon.com.bo, Economía, 09/02/2011).

- (...) en los últimos años se empezó a notar la falta de maíz, arroz y hasta azúcar (cuyo precio artificialmente bajo ha incentivado a que este producto salga del país de contrabando), provocando una escasez artificial del mismo en el mercado interno, y la subida de su precio (www.opinion.com.bo, Informe Especial, domingo 20 de febrero de 2011).
- (...). Con el fin de abastecer el mercado interno, se prohibió las exportaciones de maíz, azúcar, oleaginosas, pollo, entre otros productos, lo que originó un incremento del contrabando de alimentos a países vecinos y el desincentivo a los productores, que redujeron su producción (Fundación milenio, informe nacional de coyuntura N° 87, 25/02/2011).
- Según la autoridad gubernamental, la escasez del endulzante se debe a que algunos comerciantes ocultan el producto para tener un rédito económico y fomentar el contrabando. “Hay gente que está ocultando el producto y otros van contrabandeando, hay suficiente azúcar estamos en plena producción, por tanto, no debe existir escasez”, indicó. (www.elmundo.com.bo, Economía, 27/07/2011).

A lo descrito anteriormente, se debe añadir que el contrabando estuvo acompañado de la corrupción, en el que supuestamente estuvieron involucrados funcionarios y militares relacionados, paradójicamente, con el control del contrabando. Al respecto, la presidente ejecutiva interina de la Aduana Nacional de Bolivia (ANB), Marlene Ardaya, afirmó ayer que el contrabando “compra”, “corrompe” y “contamina” a algunos oficiales de las Fuerzas Armadas, en referencia a la aprehensión de dos militares que transportaban mercadería de contrabando en un camión del Ejército en Oruro. Manifestó que “puede ser que los contrabandistas estén corrompiendo a oficiales, eso es evidente, y no solamente pueden ser oficiales sino también a funcionarios aduaneros”. Indicó que una de las debilidades de la Aduana Nacional es el hecho de no contar con el dinero suficiente para pagar mejores sueldos al personal que se encarga de hacer el control en las carreteras y puntos fronterizos, por lo que existe el constante riesgo de que éstos sean sobornados por los contrabandistas (www.lostiempos.com.bo, Actualidad, 25/04/2011).

1.6.4 Corrupción en la venta de productos

El fenómeno de la corrupción no solo se dio a nivel del contrabando, sino también en la venta de productos que realizaba EMAPA. Esta situación fue recogida por la prensa escrita nacional de la siguiente manera:

- Efectivos de la Intendencia Municipal de Patacamaya descubrieron el lunes un depósito de la estatal EMAPA con 22 mil quintales de azúcar que estaban acumulados en el lugar desde noviembre del año pasado, mientras los pobladores adquirían el producto hasta en 12 bolivianos el kilo. El intendente Municipal, Fernando Calle, en declaraciones a la radio Maya de la red Erbol, dijo que inicialmente se encontraron aproximadamente 50 quintales de azúcar en ese depósito de EMAPA, ubicado en la población Villa Concepción de Belén del municipio de Patacamaya, después de haber recibido algunas denuncias anónimas (www.la-razon.com, Noticia, 10/02/2011).
- “EMAPA debe cerrarse por no tener capacidad de abastecer con un producto a la familia boliviana. Que el Gobierno nos entregue artículos de primera necesidad para que nosotros sí podamos vender a precio y peso justo. No como EMAPA, que especula, guarda el producto y no factura”,

sostuvo Jorge de Ugarte, secretario general de la Federación de Comerciantes Minoristas de Cochabamba (www.lostiempos.com.bo, Economía, 11/02/2011).

1.6.5. Ocultamiento y especulación de alimentos en los mercados

El ocultamiento y la especulación de alimentos en los mercados fueron otros efectos de la crisis alimentaria en Bolivia. La información que ilustra estos fenómenos es la que divulgó la prensa escrita nacional, de los que se rescata lo siguiente:

- Representantes de las juntas vecinales exigen que las autoridades controlen los precios de los productos, advierten que la especulación es evidente. Durante esta semana la Intendencia Municipal, realizó operativos de control en coordinación con otras instituciones, donde se pudo confirmar que existe especulación en la venta de varios productos (www.eldiario.net, Noticias, 12/01/2011).
- El presidente Evo Morales se estrelló contra los empresarios y propietarios de ingenios azucareros y los responsabilizó del desabastecimiento de azúcar, pues dejaron en manos del Gobierno su producción (www.lostiempos.com.bo, Actualidad, 09/02/2011).
- García Linera señaló que con el conflicto por el desabastecimiento de azúcar el Gobierno “aprendió la lección” y no confiará más en los empresarios privados, a quienes culpó y acusó de ocultar información sobre el déficit del producto (www.lostiempos.com, Nacional, 21/02/2011).
- Se suponía que esta medida gubernamental (importación de azúcar) debía acabar con la especulación y el desabastecimiento del producto; sin embargo, este alimento prácticamente desapareció de las tiendas de abarrotes y de los supermercados, tal como lo evidenció La Razón en un recorrido realizado ayer en la mañana por los mercados Lanza, Camacho, Uruguay y Rodríguez (www.la-razon.com, Noticia, 10/02/2011).
- El viceministro de Desarrollo Rural y Agropecuario, Víctor Hugo Vásquez, aseguró a La Razón que el incremento que se registró en el precio de este

alimento en las últimas semanas se debe a la especulación, porque “hay suficiente” carne de res en Bolivia. “El problema es que algún intermediario ha corrido la voz de que (la carne) ha de faltar y por eso ha subido (su precio)”, manifestó (www.la-razon.com.bo, Economía, 20/10/2011).

1.6.6 Más hambre y más pobreza

En la perspectiva de Elías y Jaldín (2008: 7-8), en Bolivia, con base en el incremento de precios entre el 2006 y marzo de 2008, la pobreza aumentaría en 7% adicional. Por otro lado, el aumento de la demanda de agrocombustibles (combustibles elaborados a partir de cultivos alimentarios) también recae en los pobres porque repercute en la disponibilidad de tierras, agua y biodiversidad, así como en los precios de los alimentos. Para Fundación Milenio (2011: 76), aproximadamente 1.7 millones de personas no cuentan con servicios básicos y sus niveles de ingreso no les permite obtener suficiente comida para una adecuada ingesta alimentaria.

Sobre este efecto también hubo manifestaciones de organismos internacionales que la prensa escrita rescató de la siguiente manera:

- Según el Quinto informe de Progreso de los Objetivos y Metas del Desarrollo del Milenio de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), de julio de 2008, el porcentaje de personas en extrema pobreza fue del 37.7%, significando que cerca de 3.8 millones de bolivianos y bolivianas pasan hambre al no cubrir los costos de una canasta básica de alimentos. Al respecto, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) señaló que una de cada tres personas a nivel nacional y cinco en el área rural no podían acceder a la canasta básica alimentaria (www.abdes.org, Boletín semanal N° 3, 5/07/2010).
- Según Naciones Unidas, en Bolivia hay más de 2.5 millones de personas que viven en la extrema pobreza, vale decir, que sufren hambre por causa de sus bajos ingresos. A ello hay que añadir el hecho que una parte importantísima de la población pobre y de la clase media está siendo impactada también por la subida de precios de los alimentos (www.opinion.com.bo, Informe Especial, domingo 20 de febrero de 2011).

- La FAO informó que en el país no hay inseguridad alimentaria, sino que los alimentos registran precios altos que hacen que los bolivianos no puedan *acceder* a ellos por los bajos ingresos que poseen (...) lo que hay es gente que no puede *acceder* a esos alimentos, ya sea porque los precios están elevados o porque el nivel de empleo y salario no le permite comprar esos productos, es decir, *no es que falta alimentos, sino falta poder adquisitivo* en la gente para poder comprarlos (www.la-razon.com, Economía, 15/09/2011).

1.6.7 Inestabilidad social y política

A nivel social y político se generó una inestabilidad que tomó la expresión de marchas de protesta por parte de instituciones y organizaciones que representan a la población consumidora y a los comerciantes. Estos hechos también fueron registrados por la prensa escrita de la siguiente manera:

- “Para nadie es indiferente que los alimentos de la canasta familiar se han disparado, la economía del pueblo cada vez se ve más disminuida, como sector vamos a luchar desde las calles para que el salario de los trabajadores sea por lo menos humano y el Gobierno tiene que incrementar los sueldos teniendo como base una canasta familiar de 8.000 bolivianos”, aseguró Gustavo Sánchez, dirigente del Magisterio (www.eldiario.net, Noticias, 12/01/2011).
- (...) la Federación Departamental de Comerciantes Minoristas de Cochabamba ratificó una marcha de protesta y el cierre de los puestos de venta de los principales mercados de la ciudad “contra la competencia desleal que ejercen tanto EMAPA como Insumos Bolivia en la importación y comercialización de productos alimenticios”. En tanto, a nivel nacional, el secretario ejecutivo de la Confederación de Gremiales de Bolivia, Francisco Figueroa, informó desde La Paz, que las nueve federaciones departamentales confirmaron manifestaciones de protesta contra la escasez de productos y el monopolio que EMAPA ejerce en la venta de grandes volúmenes de azúcar, harina y arroz. “La marcha (...) es en apoyo a los 50.000 compañeros abarroteros, porque el Gobierno a través de EMAPA está haciendo una competencia desleal contra este

sector al monopolizar la venta de azúcar que es importada con arancel cero y vendida con una subvención del Estado”, sostuvo. (...) pueblo en general a participar (...) en la marcha de protesta contra el constante encarecimiento de los productos alimenticios y por un incremento salarial acorde a la canasta familiar y contra la pretensión del autotransporte de elevar tarifas (www.lostiempos.com.bo, Actualidad, 09/02/2011). Por otra parte, la Central Obrera Departamental (COD) de Cochabamba convocó a todas las organizaciones sindicales afiliadas y pueblo en general a participar (...) en la marcha de protesta contra el constante encarecimiento de los productos alimenticios (...) (www.lostiempos.com.bo, Actualidad, 09/02/2011). Las medidas de protesta no sólo se llevan adelante en Cochabamba, sino también en Oruro, La Paz y Santa Cruz (www.lostiempos.com.bo, Actualidad, 10/02/2011).

- En Cochabamba, alrededor de un millar de comerciantes minoristas, principal base social del MAS, marcharon por las principales avenidas y calles de la ciudad exigiendo la venta libre de todos los productos básicos de la canasta familiar y el cierre definitivo de EMAPA por ejercer competencia desleal en la venta de productos (www.lostiempos.com.bo, Economía, 11/02/2011).
- La escasez de azúcar, la falta de harina para elaborar pan y elevados precios para la leche y la carne de pollo, son ingredientes que a diario aumentan la crisis alimentaria y complican la gestión del gobierno de Evo Morales. “Las movilizaciones de la gente por el descontento con la subida de precios de los productos básicos y del transporte forman parte de un proceso de descomposición que el propio gobierno construyó. La falta de alimentos y los precios con tendencia al alza provocan una zozobra y desesperación en la gente”, señaló el economista Roberto Laserna (www.noticias24.com, actualidad, 17/02/2011).
- Por esa razón la gente reclama en las calles. “Sus ingresos fijos están siendo impactados por la subida generalizada de precios, muy particularmente de los artículos de primera necesidad” (www.opinion.com.bo, Informe Especial, domingo 20 de febrero de 2011).

- El incremento de precios de principios de año provocó una escasez que ha hecho perder popularidad a Morales (www.lostiempos.com.bo, Economía, 05/05/2011).

1.6.8 Disminución en el ingreso de microempresas

Un fenómeno importante, por el peso relativo que tiene a nivel de las empresas y en la generación de empleo, fue el concerniente a la disminución en los ingresos de las microempresas. Al respecto, la prensa escrita destacaba lo siguiente: debido al elevado costo del azúcar, los comerciantes de jugos, batidos, tortas y gelatina con chantilly de puestos fijos y ambulantes analizan un posible nuevo incremento de los precios de sus productos. Así lo confirmaron cinco comerciantes a este medio. Flora Mollisaca, vendedora de jugos de mocoichinchi, se encuentra preocupada porque su ganancia se redujo en 50%. Si ganaba Bs 30 al día, ahora obtiene 15. “Para 20 litros necesito seis libras de azúcar, ha subido, no quiere pagar más la gente y por eso pierdo”. El dueño de una pastelería, Freddy Escóbar, cree que cerrará su negocio por el elevado costo del azúcar. Dice que ahora sólo puede elaborar ocho tortas diariamente, cada una a Bs 25 (www.la-razon.com, Noticia, 10/02/2011).

1.7 ¿Qué políticas públicas pretéritas se aplicaron a nivel internacional para enfrentar la crisis alimentaria?

A nivel internacional se han aplicado diferentes políticas públicas para encarar la crisis alimentaria. En lo que sigue se resaltan las políticas públicas pretéritas aplicadas a nivel mundial, de ALyC y de la Comunidad Andina de Naciones.

1.7.1 A nivel mundial

Según el IBCE (2008: 17), en respuesta al incremento en los precios de los alimentos, algunos países comenzaron a tomar medidas políticas protectoras diseñadas para reducir el impacto del incremento mundial de los precios de los alimentos commodities en sus propios consumidores. En este sentido, en el otoño de 2007, algunos *países exportadores* hicieron cambios en sus políticas diseñadas para desalentar las exportaciones buscando mantener la

producción interna dentro del país, con el objetivo de incrementar la oferta interna de alimentos y restringir los incrementos en los precios de los mismos. Algunos cambios en las políticas que se aplicaron a nivel internacional fueron los siguientes:

- **Impuestos a la exportación**

China, con los precios de los alimentos todavía aumentando después de la eliminación del reembolso (subsidio) del impuesto al valor agregado, impuso un impuesto a la exportación en una lista similar de granos y productos. Argentina subió los impuestos a las exportaciones de trigo, maíz, grano de soya, comida de soya y aceite de soya. Rusia y Kazajstán subieron los impuestos a las exportaciones de trigo. Malasia impuso impuestos a las exportaciones de aceite de palma.

- **Restricciones cuantitativas a las exportaciones**

Argentina restringió el volumen de trigo que podría ser exportado incluso antes de subir los impuestos a las exportaciones de granos. Ucrania estableció restricciones cuantitativas a las exportaciones de trigo. India y Vietnam colocaron restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de arroz. Al respecto, Torres (2008: 49) señala que la crisis energética y alimentaria que se padeció a nivel mundial obligó a los países a decidir cerrar o abrir sus fronteras arancelarias y a conformar bloques comerciales. En el caso del trigo por ejemplo, Rusia, Ucrania y Argentina decidieron establecer restricciones a su exportación con el fin de resguardar el suministro interno.

- **Prohibiciones a las exportaciones**

Ucrania, Serbia e India prohibieron las exportaciones de trigo. Egipto, Camboya, Vietnam e Indonesia prohibieron las exportaciones de arroz. India, el tercer exportador más grande de arroz del mundo, prohibió las exportaciones de arroz que no sea basmati, reduciendo significativamente la oferta exportable mundial. Kazajstán prohibió las exportaciones de semillas oleaginosas y aceites vegetales.

Por otro lado, el IBCE (2008: 17) menciona que a principios de 2008, los *países importadores* también comenzaron a tomar medidas políticas protectoras para combatir la subida de los precios de los alimentos, con el objetivo de que las importaciones de alto costo estén disponibles para los consumidores a precios más bajos. En este sentido, se hace referencia a las siguientes políticas públicas:

- **Reducción de aranceles de importación**

Países como India (harina de trigo), Indonesia (granos de soya y trigo; modernizaron el proceso de importación de harina de trigo), Serbia (trigo), Tailandia (cerdo), Corea y Mongolia (varios commodities alimenticios) y bloques económicos como la Unión Europea (granos), redujeron sus aranceles de importación.

- **Subvenciones a los consumidores**

Algunos países consumidores, incluyendo a Marruecos y Venezuela, compraron alimentos commodities a precios mundiales altos y subvencionaron su distribución a los consumidores.

- **Otras decisiones de los importadores**

Irán importó maíz de los EE.UU., algo que habría ocurrido raramente, solo cuando ellos no podían conseguir trigo en otros lados a precios razonables.

En la perspectiva de Sumpsi (2009: 37), diversas políticas y medidas han sido adoptadas por los gobiernos en el mundo para enfrentar la crisis derivada de la fuerte subida de los precios de los alimentos. En este sentido, las respuestas de políticas se agrupan en las siguientes tres categorías:

- **Políticas orientadas hacia la producción**

Estas políticas trataron de apoyar a los agricultores para aumentar la producción, e incluyeron reducciones de los impuestos a la producción y distribución gratuita o subvenciones a los medios de producción agrarios (semillas, fertilizantes, piensos y otros). En este sentido, se habría apoyado la

producción agraria nacional mediante subvenciones a los medios de producción agrarios, o incluso distribución gratuita y crédito (en 64 países).

- **Políticas orientadas hacia el comercio y el mercado para reducir los precios de los alimentos importados y aumentar la oferta interior de alimentos**

Estas políticas incluyeron la reducción de aranceles y limitaciones o incluso prohibiciones o restricciones a la exportación de alimentos básicos, por ejemplo arroz, adoptadas principalmente en Asia; así como acuerdos público-privados para controlar los precios y mejorar los sistemas de información y seguimiento de los precios de los alimentos. La intervención más frecuente, especialmente en los países de baja renta e importadores netos de alimentos, habría sido la reducción o incluso suspensión de los aranceles y de los impuestos sobre los alimentos básicos (en 80 países), seguido de controles sobre los precios de los alimentos (en 27 países).

- **Políticas orientadas hacia el consumo**

Estas políticas se basaron en la protección a los grupos de consumidores más vulnerables, e incluyeron, entre otras, reducciones de impuestos, distribución de *stocks* públicos, subvenciones a los precios de los alimentos básicos (en 25 países) y diversos tipos de ayudas sociales. La ayuda alimentaria y otras medidas sociales habrían sido adoptadas o intensificadas en 35 países.

1.7.2 A nivel de América Latina y el Caribe (ALyC)

Según el Banco Mundial (2008), las intervenciones en materia de políticas alimentarias pertenecieron a dos categorías generales: enfrentar la crisis y remediarla. En este sentido, los países de ALyC se habrían centrado principalmente en estrategias que permitan a los propios consumidores enfrentar la crisis. En el siguiente cuadro se presenta una síntesis de las políticas utilizadas en ALyC.

Cuadro 1.4
Políticas utilizadas en la región de América Latina y el Caribe

MEDIDA NORMATIVA	PAÍS
Programa Focalizado de alimentos por trabajo.	Brasil
Programa de raciones alimentarias y cupones para alimentos.	Argentina, Brasil
Programa de alimentación escolar.	Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.
Programa de transferencias en efectivo condicionadas.	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay ^a , Perú, Uruguay.
Subsidios a los precios del consumidor.	Bolivia, Ecuador, Jamaica, Nicaragua.
Subsidios para fertilizantes o insumos	Bolivia, Guatemala, Haití, México.
Aumento de la oferta usando la reserva de cereales para alimento.	Ecuador, Honduras
Prohibición a la exportación de productos alimentarios básicos.	Argentina, Bolivia, Ecuador
Flexibilización de las restricciones a las importaciones mediante la reducción de los aranceles y la distensión de las barreras no arancelarias al comercio; o bien, compras fiscales de alimentos en el extranjero para venderlos en el país a precios controlados.	Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Venezuela
Control del precio de los alimentos en mercados fiscales seleccionados o en todos los mercados ^b	Argentina, Bolivia, Honduras, México, Panamá, Paraguay
Acuerdos bilaterales sobre importaciones de alimentos o cereales	Bolivia, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Venezuela
Reducción del impuesto al valor agregado para alimentos o cereales	Venezuela

a. Se está ampliando la cobertura del programa de transferencias en efectivo condicionadas de Paraguay, que a fines de 2007 favorecía a 17 mil hogares

b. Incluye controles temporales de precios en productos específicos. En algunos países (como Argentina) los controles de precios permiten transferir las alzas de costo

Fuente: Banco Mundial (2008).

Las políticas más eficientes fueron los subsidios de precios y cupones de alimentos focalizados. Por su parte, la eliminación de las restricciones a las importaciones fue una medida que permitió aumentar el comercio de alimentos y mejorar el consumo y el superávit entre los consumidores. Finalmente, con los programas de transferencias en efectivo condicionadas se buscó entregar más dinero en efectivo a los hogares pobres y ayudar a compensar el riesgo de desnutrición, ausentismo escolar o renuncia a la atención de salud. A pesar de estos esfuerzos, muchos programas, por ejemplo de alimentación escolar (que ayuda a compensar el efecto del elevado precio de los alimentos en el presupuesto familiar y a reducir el riesgo de ausentismo escolar), si bien estuvieron bien focalizados, sin embargo habrían carecido de suficientes recursos, por lo que la alimentación resultó errática.

Según Vilardo (s.a.: 19), a nivel nacional, los países latinoamericanos adoptaron políticas orientadas a la movilización de recursos para atenuar el impacto de la inflación de los precios de alimentos, la disminución de la capacidad de compra y para impulsar una mayor producción interna. Con base al informe de Soto, Coordinador del Grupo de Políticas de la Oficina Regional de la FAO para ALyC, Vilardo se refiere a las siguientes medidas adoptadas:

- **Medidas para aumentar la producción de alimentos en el corto plazo**

Estas medidas están referidas a los programas de distribución de semillas e insumos agrícolas; reducción de aranceles a la importación y exoneraciones de impuestos internos a insumos y maquinaria agrícola; financiamiento en condiciones a la producción y compras gubernamentales a la pequeña agricultura.

- **Políticas para la reducción de los precios internos de los alimentos**

Casi todos los países tomaron medidas para la eliminación o reducción de los aranceles a la importación de alimentos básicos en la dieta de los hogares pobres. Así, por ejemplo, Bolivia autorizó la importación con arancel cero de arroz, maíz, aceite de soya, trigo y carne de res, mientras que Ecuador eliminó el Impuesto al Valor Agregado a productos de la canasta básica; algunos países exportadores de productos alimenticios considerados

fundamentales para el consumo interno restringieron temporalmente las ventas al exterior para garantizar su abastecimiento; otros países tomaron también medidas que influyen en la formación de precios en los mercados de alimentos básicos, por ejemplo, por medio de compras gubernamentales de estos productos.

- **Medidas para garantizar la seguridad alimentaria en los hogares, reforzando las redes de protección social**

Los países que ya contaban con programas de transferencias de ingresos en efectivo a grupos vulnerables, habrían ampliado su cobertura. Por ejemplo, Brasil y México aumentaron los montos de transferencia de sus programas *Bolsa Familia* y *Oportunidades*, respectivamente; El Salvador incrementó en 55% su cobertura de *Red Solidaria*, pasando de 49.000 a 89.000 familias; y República Dominicana, en su programa *Comer Primero* duplicó la cobertura hasta 800.000 personas y elevó en un 27% el bono para compra de alimentos. Además, se señala que la mayoría de los países, entre ellos Brasil, El Salvador, Guatemala y Perú, tomaron medidas para reforzar los programas existentes de alimentación escolar.

1.7.3 A nivel de los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Según Kuan (2009: 116), los países de la CAN implementaron medidas especialmente dirigidas a apoyar a los consumidores: medidas de comercio externo (reducción de aranceles y restricción de exportaciones de ciertos alimentos) y medidas de comercio interno (de apoyo al abastecimiento de alimentos, de control de precios de alimentos esenciales en la canasta de consumo, de transferencia de recursos monetarios o en especie a familias más pobres y exoneración del IVA). Por otro lado, se habrían adoptado también medidas dirigidas a apoyar la producción de alimentos: desde medidas de corto plazo (subsidios a los insumos agrarios, exoneraciones tributarias, crédito a la producción y de emergencia climatológica), hasta medidas más estructurales y de mediano plazo (programas de desarrollo agropecuario, seguridad y soberanía alimentaria, y de sustitución de alimentos importados).

Según Soto (2009), los países andinos han aplicado diversas políticas de comercio exterior, tanto en el lado de las importaciones como de las exportaciones, cuya síntesis puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 1.5
Medidas de comercio exterior de los países andinos para
enfrentar alzas de precios de los alimentos

País	Tipo de medida de comercio exterior	
	Reducción de aranceles o barreras comerciales	Aumento de aranceles y barreras comerciales
	Autorización de importación de arroz, trigo (y derivados), maíz, aceite de soya y carnes. Además se difiere temporalmente a cero por ciento (0%) el gravamen arancelario a la importación de arroz para siembra, semi-blanqueado; maíz para siembra y maíz duro.	Restricciones a la exportación de granos y carnes. Autoriza la exportación de aceite previa verificación de abastecimiento en el mercado interno. Restricción a la exportación de arroz.
Colombia	Eliminación de aranceles para la importación de arroz y frijol.	
Ecuador	Reducción del arancel a la importación de trigo y harina de trigo. Eliminación de aranceles a 282 productos de importación, en especial insumos agrícolas (por ejemplo sustitutos de leche para la alimentación, alimento de ganado, e instrumentos de labranza).	Prohibición a la exportación de arroz, salvo a Venezuela, donde se enviarán 20.000 toneladas de la gramínea.
Perú	Eliminación de aranceles a la importación de los cereales.	

Fuente: Soto (2009: 58).

Por el lado de las *importaciones* los cuatro países de la CAN implementaron reducciones arancelarias y/o eliminaron barreras a la importación de productos alimenticios de consumo popular. Ecuador, además, hizo lo propio respecto a insumos y equipos para fomentar la producción

agropecuaria y de paso, en un horizonte de mediano plazo, reducir la inflación. Por lado de la *exportaciones*, Bolivia y Ecuador establecieron barreras a las exportaciones de productos básicos. En el primer caso, los productos tuvieron que ver con granos, arroz, carnes y, eventualmente, de acuerdo a la situación de abastecimiento del mercado interno, aceite. En Ecuador se impidió la venta de arroz al exterior, con algunas excepciones (Soto, 2009: 57).

En la perspectiva de Tello (2009: 52-54) y la Comunidad Andina (2008: 8-10), los países de la CAN han aplicado políticas de comercio interno, que están referidos básicamente a los siguientes:

- **Creación de empresas públicas y apoyo a la producción de alimentos**

En Bolivia se creó la EMAPA (para apoyar la producción agropecuaria, contribuir a la estabilización del mercado de productos agropecuarios y a la comercialización de la producción del agricultor), se estableció el Programa Productivo para la Seguridad y Soberanía Alimentaria 2008 y se creó el Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo.

En Colombia se generó un mecanismo de coordinación entre el sector privado y el sector público, para profundizar acuerdos de cadena, que puedan conducir a reducir intermediaciones y buscar más estabilidad en los precios. En Ecuador se otorgaron créditos para fertilizantes y semillas para pequeños agricultores y se desarrolló un plan de emergencia para reactivar la producción y productividad de los pequeños y medianos productores del agro, a fin de solucionar los problemas ocasionados por las inundaciones.

Finalmente, en Perú se promocionó la producción y consumo de cultivos agrícolas nacionales, para que sustituyan a productos alimenticios importados (productos nativos, entre otros) y se estableció el Consejo Nacional de Seguridad de Abastecimiento Agroalimentario, cuyo objetivo fue realizar monitoreo y seguimiento de la evolución de la oferta, demanda, precios y disponibilidad de los principales productos agropecuarios en los mercados.

- **Ferias y ventas directas de productos**

En Bolivia tiene que ver con las ferias agropecuarias a precios justos; en Colombia con el financiamiento de cooperativas para que puedan hacer el mercadeo de productos nacionales para los sectores populares de La Guajira; en Ecuador con el expendio de arroz y aceite a precios más bajos (a través de la lista del Bono de Desarrollo Humano), con la implementación de Ferias Ciudadanas (productores-consumidor final) y con el Programa Socio Tienda (cuyo propósito es mantener precios estables y de mejorar la capacidad de compra de la población más pobre); en Perú con las ferias dominicales.

- **Control de precios**

En Bolivia se regularon los precios (pan, azúcar, aceite, harina, arroz, entre otros); en Ecuador hubo control de precios sobre artículos de la canasta familiar (leche, maíz, harina de trigo para panificación, banano y arroz).

- **Transferencias, incentivos y asistencia alimentaria**

En Ecuador se aumentó la cobertura y nivel del Bono de Desarrollo Humano de USD 20 a USD 30, que se otorga a las familias de los quintiles de ingresos más bajos. Estas transferencias de efectivo contribuyeron a mejorar el bienestar de la población beneficiaria, porque podía utilizar este dinero adicional para comprar alimentos y contribuir a mantener la ingesta calórica y la calidad dietaria.

Por otro lado, se otorgaron subsidios a los insumos agroquímicos, incentivos para exonerar el pago de impuesto a la renta y exoneración del IVA a bienes de capital e insumos agrícolas. La reducción o eliminación de impuestos a los productos alimenticios buscó contribuir a la disminución de los precios al consumidor de los productos alimenticios, pensando mejorar la capacidad adquisitiva de los consumidores, principalmente en los estratos más pobres de la población, para quienes el gasto en alimentos representa una gran proporción de sus ingresos.

En asistencia alimentaria, en Ecuador se entregaron raciones alimenticias a los grupos más vulnerables por las inundaciones; en Perú se distribuyeron

bolsas de alimentos en zonas marginales pobres de Lima Metropolitana, de carácter temporal (aceite vegetal, conserva de anchoveta, menestras y cereales). A través de estas medidas también se contribuyó al aumento en la disponibilidad de alimentos y a mantener la ingesta calórica.

1.8 ¿Qué políticas públicas pretéritas se aplicaron para enfrentar la crisis alimentaria en Bolivia?

Según el BCB (2010: 28), entre el 2007 y 2008 la economía boliviana atravesó por períodos de presiones en el nivel de precios, en un contexto de crisis mundial de alimentos, inflación internacional y fenómenos climatológicos internos (El Niño y La Niña). La tasa de inflación durante el 2007 y 2008 superó la cifra de un dígito (11.73% y 11.83%, respectivamente). Sin embargo, habrían sido los artículos correspondientes a la clasificación de alimentos los que explicaron en gran medida el crecimiento de los precios internos, tal como sucedió en junio de 2008 cuando la variación a 12 meses del índice de precios de alimentos estuvo por encima del 30% y explicaba más del 83% de la inflación total anualizada.

Las acciones implementadas por diversas Carteras del Órgano Ejecutivo, fundamentalmente en las gestiones 2007 y 2008, acordes a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el que se establece como prioridad del Estado la Seguridad y la Soberanía Alimentaria de Bolivia, fueron destinadas a garantizar el normal abastecimiento de productos en los mercados y a luchar contra el agio y la especulación, para de esta forma garantizar el abastecimiento de los mercados con el objetivo de frenar el crecimiento de los precios de los alimentos. En este sentido, se aplicaron una serie de medidas de carácter normativo para encarar el alza de los precios. En el siguiente cuadro se puede observar las principales normas puestas en vigencia en las gestiones 2007 y 2008²⁵.

²⁵ En el apéndice 1.1 de Anexos se presenta un detalle del marco normativo aplicado en el país para enfrentar la crisis alimentaria en el período 2007-2012.

Cuadro 1.6
Medidas normativas aplicadas por el Gobierno para enfrentar
la crisis alimentaria en Bolivia

D.S. 29040 (28/II/2007)
Se autoriza al Ministerio de Hacienda, actualmente Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), el uso y redistribución de recursos de hasta el uno por ciento del total de egresos autorizados en el Presupuesto General de la Nación, destinados a atender las necesidades provenientes de los desastres naturales.
D.S.29195 (18/VII/2007)
Se autoriza la suscripción de un contrato de Fideicomiso, con el Banco de Desarrollo Productivo SAM por USD 18.5 millones, mismos que podrán incrementarse a USD 40 millones destinados a la compra, importación y comercialización de harina de trigo para su venta en efectivo a través de la Secretaría Ejecutiva PL-480.
D.S.29228 (15/VIII/2007)
Se autoriza la importación temporal de carne y animales a pie con arancel cero.
D.S.29229 (15/VIII/2007)
Suspender temporalmente la exportación de harina de trigo, trigo y manteca animal o vegetal y definir mecanismos para controlar el contrabando de estos productos así como establecer sanciones.
D.S. 29230 (15/VIII/2007)
Autorizar la creación de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), conformada con un capital inicial del TGN (Bs192 millones).
D.S.29327 (31/X/2007)
Se difiere el Gravamen Arancelario a cero por ciento, para la importación de maíz y arroz semiblanqueado o blanqueado, hasta el 31 de diciembre de 2007.
D.S.29340 (14/XI/2007)
Se autoriza la compra, importación y comercialización de arroz, para su venta en efectivo por medio de la Secretaría PL-480.
D.S.29446 (20/II/2008)
Se amplía el destino de los recursos y vigencia del fideicomiso, establecido en el DS 29195, para la compra, importación y comercialización de arroz, manteca, maíz y harina de trigo a cargo de la Secretaría Ejecutiva PL-480.

(continúa)

(continuación)

<p>D.S. 29460 (27/II/2008)</p> <p>Difiere a cero por ciento (0%) el Gravamen Arancelario para la importación de algunos alimentos (animales, carne, trigo, maíz, arroz, harina de trigo, aceites y grasas vegetales) y prohíbe la exportación de algunos productos alimenticios (animales, carnes, trigo, maíz, arroz, harina de trigo), implementa mecanismos de control en el transporte, la distribución y la comercialización en el mercado interno de productos, refuerza la aplicación de los mecanismos de control de los mismos y amplía el alcance del Registro Estadístico de Exportaciones creado por el D.S. 29339 del 14 de noviembre de 2007.</p>
<p>D.S. 29576 (21/V/2008)</p> <p>Autoriza a las Empresas Públicas Nacionales Estratégicas la importación directa de bienes para su acopio y comercialización en el mercado interno cuando su oferta sea insuficiente o no se produzcan en el país.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base al BCB (IPM 2010: 28-30)

Todas estas acciones junto a la coordinación de la política económica en sus diversas instancias permitió, según el BCB (2010), consolidar la estabilidad macroeconómica en el país, tal que a diciembre de 2009 la tasa de inflación anualizada cerró en 0.26%.

Según el BCB y otros estudios realizados sobre la crisis alimentaria en Bolivia, como respuesta a la crisis global de incremento de precios de los alimentos, el actual gobierno asumió medidas orientadas tanto a incrementar la oferta en los mercados locales como a impulsar la producción interna, algunas de las cuales ya fueron explicadas de manera general en acápite anteriores, junto a las políticas adoptadas en países de ALyC y de la CAN.

a. Prohibición y regulación de exportaciones

En la perspectiva del BCB (Memoria 2009: 60) se aplicaron medidas para restringir las exportaciones de productos alimenticios que estaban siendo objeto de especulación (aceite, harina, trigo, manteca, azúcar).

Al respecto, Baldivia (2011: 80) y (Börth, 2008: 2) señalan que la *prohibición temporal de las exportaciones* de animales bovinos vivos (de raza pura y los demás); carne de res (fresca, refrigerada o congelada, en canales, medios canales o en cortes, deshuesada o sin deshuesar); sorgo (en grano para

siembra y los demás); trigo (duro para siembra, duro en grano, en semilla, morcajo y los demás); harina de trigo; arroz (con cáscara para siembra y los demás, sin y con escaldada y partido, descascarillado y semiblanqueado o blando); maíz para siembra; sub productos del maíz (harina, grañones, sémola y pellets de maíz, grano de maíz mondado, perlado o trocelado); azúcar en bruto o refinada; caña de azúcar, tuvo por objetivo frenar el alza de precios de ciertos productos (ante la pretensión de buscar disminuir la oferta en el mercado interno para una escalada de precios), priorizando su consumo interno.

Esta apreciación es compartida por Ginja y Alves (2010: 5), al señalar que las exportaciones de harina, aceite, arroz, azúcar, soja, entre otros productos, fueron restringidas con el objetivo de abastecer de manera prioritaria los mercados internos; posteriormente, la restricción a las exportaciones se habría flexibilizado bajo la figura de venta mixta priorizando el mercado interno. Al 2010 se mantuvieron las restricciones para la exportación del aceite bajo la figura de cupos semestrales de exportación, y las bandas de precios para la venta de arroz, aceite y carne de pollo, además que se incrementaron los operativos de control en las fronteras para evitar la salida de contrabando de alimentos controlados.

Baldivia (2011: 81) señala que también hubo una *regulación de algunas exportaciones* mediante certificación de suficiencia otorgada por el MDRyT. Los productos regulados fueron los granos oleaginosos (grano de soya y girasol), la harina integral de soya (tortas de soya y girasol), los aceites oleaginosos (bruto, refinado y los demás de soya, crudo y refinado de girasol) y el azúcar (descascarillada y blanqueada).

b. Facilidades de importaciones

El BCB (Memoria 2009: 60 e IPM, 2012: 33) sostiene que la modificación de gravámenes arancelarios fue para facilitar el ingreso de algunos productos (maíz, arroz, trigo, harina, aceites, combustibles). Asimismo, la promulgación del D.S. N° 943 fue para la liberación de aranceles para la importación de maquinaria e insumos para la agricultura; además de establecerse un diferimiento del gravamen arancelario por un plazo de cinco años para varios insumos agrícolas (semillas, frutos, sal, etc.)

En la perspectiva de Børth (2008: 2) y Baldivia (2011: 81), en el marco de las facilidades de importación para algunos productos mediante el diferimiento del arancel de importaciones a 0%, el gobierno realizó importaciones de arroz, maíz, azúcar y otros productos para ciertos sectores de la población, con el objetivo de estabilizar los precios de ciertos productos injustificadamente elevados (no necesariamente hubo falta de alimentos). Otra razón de esa importación directa fue comprar el producto básico de consumo de la población (harina de trigo) y evitar una especulación por parte de los intermediarios comerciantes. El resultado de las anteriores medidas fue que en el mercado nacional disminuyó el precio de los niveles especulativos en los que se encontraban algunos alimentos básicos.

Para Elías y Jaldín (2008: 21), el gobierno implementó políticas arancelarias, como la restricción de exportaciones de algunos productos (arroz, carnes, trigo, maíz, harina, sorgo y carne de pollo), a través de normativas como los D.S. 29480 y D.S. 29460, y la disminución de aranceles a la importación de los mismos productos (D.S. 29460, D.S. 29339, D.S. 29327), para abastecer el mercado interno. Estas medidas hicieron que el sector agroempresarial pugne con el gobierno y se den paros y bloqueos de otros sectores inclusive, como el paro de transportistas por el aceite, y que luego se emitan nuevos decretos orientados a regular la venta de estos productos, como fue el caso del aceite y el pollo (D.S. 29480, D.S. 29524, D.S. 29583), productos que tuvieron el precio regulado a nivel local para asegurar su exportación.

c. Imposición y control de precios máximos

Según Baldivia (2011: 81), otra medida para enfrentar el alza de precios fue la imposición de algunos precios máximos. Asimismo, para regular los precios, según Elías y Jaldín (2008: 21), se tomaron algunas medidas como regular la competencia y defensa del consumidor (D.S. 29519) y se condicionó la exportación siempre y cuando se venda en el mercado nacional a *Precio Justo* (D.S. 29524).

PETROPRESS (2008: 18) señala que otra medida para controlar los precios fue las *Ferías del Precio Justo*, la misma que aplicó el Poder Ejecutivo

a partir de la pasividad de muchas alcaldías y su inhibición de cumplir con el control de los mercados. Por otro lado, se crearon los *Comités de Defensa de la Canasta Familiar*, como expresión del control social, para la venta a bajos precios de varios productos de consumo popular, aunque su limitante fue no haber sido creado en todos los departamentos y con campo de acción departamental igualmente reducido.

d. Control del contrabando y la producción de alimentos por parte de las Fuerzas Armadas

Otra medida para enfrentar el alza de precios de los alimentos fue la intervención de las fuerzas armadas (FF.AA.) en la lucha contra el contrabando y la intención de utilizar las tierras en poder de ellas para el cultivo de alimentos (trigo y otros). Esta medida, según Børth (2008: 2-3), fue acertada, considerando que durante varios años realizaron esfuerzos por controlar el contrabando (con la intervención de la Aduana, la creación de los Comandos Operativos Aduaneros, entre otros), pero sin resultados positivos y completamente insuficientes, y que tanto el contrabando que ingresa al país como los productos que salen (alimentos, diesel, gas y otros) eran cada vez mas cuantiosos, por lo que ante la amplitud de las fronteras, la corrupción, la tecnología y el poder de armamento de los contrabandistas, fue relativamente acertado frenar el problema con la intervención de las FF.AA., aunque se debe recordar también que su intervención no fue del todo efectiva, tal como lo admitió la Presidenta Ejecutiva de la Aduana Nacional de Bolivia, Marlene Ardaya, al referirse al contrabando y la corrupción, descrito en la parte de efectos de la crisis alimentaria.

e. Creación de empresas nacionales

Como parte de las políticas de incentivo y abastecimiento a familias y productores, se creó la EMAPA, destinada a estimular la producción y comercialización de alimentos de origen agrícola (arroz, trigo, maíz, soya y la dotación de harina a los panificadores a precios diferenciados), mediante créditos y asistencia técnica en diferentes departamentos (BCB-IPM, 2010: 24; BCB-IPM, 2012: 33).

Para Elías y Jaldín (2008: 19), entre las empresas creadas, EMAPA (creada a fines de 2007) fue una de las más importantes, por tratarse de una empresa nacional de abastecimiento de alimentos que trabaja con productores de arroz, maíz, trigo y soya, abasteciéndoles de insumos y semilla para su producción y, luego, garantizando la compra de sus productos a los mejores precios del mercado.

En este contexto es importante destacar el hecho de que el Gobierno vendiera, entre otros productos, azúcar, harina, arroz y aceite de cocina a través de EMAPA, algunos productos a precios reducidos y otros a precios subvencionados, lo que ayudó a bajar el precio de los productos por parte de la empresa privada, aunque fue una medida transitoria y de marco de aplicación reducido, ya que sólo se aplicó a puntos de venta concretos en los mercados de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, mientras el resto del país fue dejado a merced de la empresa privada, en espera de que EMAPA vaya ampliando el alcance de su actuación (PETROPRESS, 2008: 18).

En la perspectiva de Ginja y Alves (2010: 5), EMAPA fue creada con el objetivo de abastecer los mercados internos bajo el principio de precio justo y funciona bajo la figura de subvenciones no sólo a la producción, sino también para la venta de alimentos a los consumidores. Asimismo, señalan que Insumos Bolivia fue otra empresa que creó el Gobierno, a través de la cual se importó azúcar para abastecer el mercado local y, por ende, reducir su precio.

En general, según PETROPRESS (2008: 17), las medidas que aplicó el actual gobierno se caracterizaron por dar respuesta a medidas económicas especulativas concretas consumadas por la oposición. Por está misma razón, fueron medidas puntuales y transitorias como es el caso del D.S. 29524 del 18 de abril de 2008, que facultaba al gobierno a fijar una banda de precios para artículos de consumo popular y en su caso prohibir la exportación de éste artículo hasta que el precio en el mercado interno vuelva a situarse dentro de esta banda de precios. La medida duraba el tiempo que durara el desbando del precio y finalizaba cuando el mismo se ubicara dentro de la banda de precios fijada.

Finalmente, para Sánchez (2009: 70; en Kuant, 2009), existe un consenso virtual referido a la necesidad de enfrentar la *crisis alimentaria* como un problema estructural, derivado de un modelo de desarrollo que no nos alcanza. De allí la necesidad de considerar la seguridad alimentaria con soberanía, como medida urgente y permanente para permitir no solo la disponibilidad de alimentos, sino sobre todo el *acceso* a los mismos por parte principalmente de la población que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema, tanto en el área urbana como en el área rural.

En esta perspectiva, en lo que sigue se abordará las definiciones, causas y efectos, así como las políticas públicas pretéritas aplicadas en el tema de seguridad y soberanía alimentaria en América Latina y Bolivia. Sobre esta base y lo presentado sobre la crisis alimentaria (Parte I), en la última parte (parte III), por un lado, se abordará los elementos que obstaculizan alcanzar la seguridad alimentaria en Bolivia; por otro lado, se planteará un soporte teórico-metodológico para explorar políticas públicas en beneficio de la seguridad alimentaria con soberanía en Bolivia.

PARTE
2

**SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA
EN AMÉRICA LATINA Y BOLIVIA**
**De las definiciones, causas de la inseguridad alimentaria, a
las políticas públicas pretéritas**

Según el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), José María Insulza, el continente americano se caracteriza por ser, desde el punto de vista de la producción de alimentos, el que mayor superávit tiene a nivel mundial, pero que paradójicamente cuenta con alrededor de 60 millones de americanos que padecen hambre y desnutrición²⁶.

La anterior afirmación no es muy novedosa, en la medida que desde hace muchos años, en diferentes eventos internacionales, se ha arribado a ese diagnóstico, a partir del cual ya se ha ido aplicando una serie de políticas públicas a nivel, por ejemplo, de los países de América Latina.

En este marco, en esta parte del documento se hará referencia a las definiciones, causas-efectos y a las políticas públicas pretéritas que se han ido aplicando en el tema de seguridad y soberanía alimentaria en América Latina y particularmente en Bolivia. En esta revisión de definiciones se incluyen las apreciaciones particulares de algunos países sobre la definición de soberanía alimentaria planteadas en el marco de la 42 Asamblea General de la OEA.

²⁶ Declaraciones realizadas a Telesur (www.telesurtv.net) en el preámbulo de la 42 Asamblea General de la OEA, llevada a cabo en Tiquipaya-Cochabamba-Bolivia, entre el 3 y 5 de junio de 2012.

2.2 ¿Qué se entiende por seguridad alimentaria?

La definición oficial de seguridad alimentaria nutricional fue introducida formalmente en la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, la cual fue mejorada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996 (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial), llevado a cabo en Roma (Graziano da Silva, 2008: 13). En la referida cumbre, según Salcedo (2005: 3), 12 jefes de Estado y de Gobierno y otros dirigentes de 186 países señalaron que existe seguridad alimentaria “*cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana*”. Riveros (2011: 33) señala que es esta la definición de seguridad alimentaria que ha ido difundiendo la FAO²⁷. En el marco de la 42 Asamblea General de la OEA, en la Resolución AG/DEG.69, Declaración de Cochabamba sobre la “seguridad alimentaria con soberanía en las Américas”, también se tuvo en cuenta la anterior definición.

En la CMA de 1996 se establecieron cuatro dimensiones que requieren ser satisfechas para que ninguna persona, nunca, padezca de hambre, a saber: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad (Graziano da Silva, 2008: 13). Por tanto, en el contexto de la anterior definición de seguridad alimentaria y considerando su evolución planteado por Salcedo²⁸, los cuatro componentes de la seguridad alimentaria se interrelacionan en un proceso dinámico, y descansan sobre una base institucional que determina su desempeño²⁹. Cada

²⁷ Paz (2007: 187-188) identifica los siguientes seis elementos sustentadores de la definición de seguridad alimentaria:

- Un *derecho humano básico*, por lo que es una obligación del Estado garantizar su accesibilidad.
- La *cultura*, es decir, el reconocimiento y respeto a la diversidad, costumbres, tradiciones y prácticas de las personas, relacionadas con la producción, transformación, comercialización y el consumo.
- La *equidad* en la distribución de los recursos, lo que implica garantizar a todos la seguridad alimentaria, sin distinción de sectores sociales, geografía, raza, sexo y edad.
- La *sostenibilidad*, para aprovechar los recursos naturales y el capital social para satisfacer las necesidades de la población, preservándolos para el futuro.
- La *estabilidad* hacia el acceso de todos/as las personas a los alimentos en forma permanente en el tiempo y el espacio de acuerdo a la producción y a la vocación productiva de alimentos.
- La *inocuidad*, que significa la obtención y uso de productos que no causen daño al ser humano, a los animales y al medio ambiente en todo el proceso de la cadena agroalimentaria.

²⁸ Véase la evolución de la definición de seguridad alimentaria planteado por Salcedo en el Apéndice 2.1 de Anexos.

²⁹ Según Salcedo (2005: 3), el *componente institucional* puede convertirse en el quinto componente de la seguridad alimentaria, dada su importancia en cuanto al éxito o fracaso para alcanzarla.

componente está en función de diversos factores, los cuales, a su vez, constituyen áreas potenciales de intervenciones de políticas públicas, tal como se ilustra en el Gráfico 2.1.

La *disponibilidad* se refiere a la existencia de cantidades adecuadas y suficientes de alimentos de calidad, suministrados a través de la producción del país, mediante importaciones y/o ayuda alimentaria (Riveros, 2011: 33). El componente disponibilidad tiene un carácter fundamentalmente productivo, por lo que hay necesidad de instrumentos indispensables de política a nivel, por ejemplo, del: i) *fomento a la producción eficiente y competitiva* de alimentos estratégicos, y de apoyo a una mejor vinculación de los agricultores familiares con circuitos comerciales; ii) *de la utilización eficiente de los recursos naturales*, vinculada con el impulso del empleo de sistemas de producción y tecnologías apropiadas para asegurar la sostenibilidad de las políticas empleadas. La *asistencia social y ayuda alimentaria*, como parte del componente de disponibilidad, sin bien cumplen un rol importante en casos extremos, sin embargo se conciben como medidas temporales y complementarias a intervenciones que atiendan las causas estructurales de la inseguridad alimentaria. En este tipo de intervenciones, la focalización y temporalidad son aspectos clave para maximizar su efectividad y eficiencia (Salcedo, 2005: 3).

El *acceso* debe ser tanto físico como principalmente económico, es decir, las personas deben tener los medios necesarios para conseguir los alimentos, ya sea por producción propia o por compra en el mercado (Riveros, 2011: 33). Salcedo (2005: 3) señala que *los bajos niveles de ingreso*, la inequidad y la marginación, ponen *en riesgo el acceso a los alimentos* para grandes segmentos de la población, tanto en zonas rurales como urbanas. En consecuencia, las intervenciones gubernamentales para lograr la seguridad alimentaria, bajo este componente, estarían enfocadas a buscar condiciones de inclusión social y económica de los más pobres y garantizar, efectivamente, el derecho a la alimentación de todos los ciudadanos en situación de vulnerabilidad. En esta perspectiva, los instrumentos que fomentan el empleo, diversifican las fuentes de ingresos y fortalecen el acceso a activos productivos, cobrarían especial relevancia dentro de este componente de la seguridad alimentaria.

Gráfico 2.1

Componentes, procesos y áreas de intervención de políticas para lograr la seguridad alimentaria

Fuente: Salcedo (2005: 5)

Respecto al *uso*, Riveros (2011: 33) sugiere que la población debe hacer un buen uso o aprovechamiento de los alimentos y que los mismos deben ser inocuos³⁰. Por su parte, Salcedo (2005: 4) señala que el uso o aprovechamiento está en función de diversos factores. Por un lado, la seguridad alimentaria requeriría de intervenciones públicas que generen condiciones básicas de salud de las personas, saneamiento de viviendas y centros urbanos, además del acceso a agua potable. Por otro, serían necesarios instrumentos de política dirigidos a la educación nutricional, la inocuidad de los alimentos y la revalorización de los patrones de consumo local con alto valor nutricional. Todo lo anterior supondría la implementación de programas efectivos de información y comunicación.

³⁰ A los cuatro componentes debe añadirse el componente inocuidad, es decir, la interpretación de seguridad alimentaria que realiza este autor le lleva a tratar de manera explícita que los alimentos deben ser inocuos, a fin de no presentar ningún riesgo a la salud humana por descomposición, presencia de sustancias tóxicas o agentes patógenos.

En la perspectiva de Kuan (2009: 115), existe un reconocimiento de que la situación, por ejemplo, en los países andinos, con altos índices de malnutrición, desnutrición e inseguridad alimentaria, obedece más a un problema de *acceso* (especialmente de la población pobre y extremadamente pobre) y *buen uso* de los alimentos (que incluye a la población no pobre), que de *disponibilidad* de los mismos, es decir, no hay falta de disponibilidad de alimentos, porque en los países andinos la oferta supera a la demanda.

Finalmente, la *estabilidad* hace referencia a la continuidad de la provisión de alimentos en el tiempo, es decir, los suministros deberían ser estables a lo largo del tiempo, a fin de que no se presenten escaseces episódicas (Riveros, 2011: 33). En la perspectiva de Salcedo (2005: 4), la disponibilidad de alimentos, por el carácter biológico de éstos, constantemente se ve amenazada por factores climáticos o por la presencia de plagas y enfermedades. Por otro lado, el acceso a los alimentos, sobre todo de aquellas poblaciones más vulnerables, podrían verse en riesgo por cambios bruscos en los precios de los alimentos, por la inestabilidad macroeconómica, o por disturbios sociales y políticos.

Es importante señalar que, tal como lo advierte Salcedo (2005: 4), las intervenciones de políticas públicas encaminadas al logro de la seguridad alimentaria en sus diferentes componentes no tendrá la eficiencia y el impacto deseado sin los adecuados arreglos institucionales, que garanticen la adopción de una visión integral y multisectorial de los programas y proyectos que se formulen y ejecuten, así como las disciplinas necesarias para su eficaz planeación, monitoreo, seguimiento y evaluación de impacto. En este sentido, una eficaz institucionalidad necesariamente requerirá, entre otros, de la implementación de programas de capacitación y fortalecimiento institucional (gobiernos centrales y locales, congreso, organizaciones de productores, organizaciones civiles, legislación, evaluación de impacto, etc.).

2.2.1 ¿Qué significa la definición de seguridad alimentaria para Bolivia?

En el marco de la definición sobre seguridad alimentaria que emergió en la CMA de 1996, bajo la denominación de seguridad alimentaria se trata de resolver en nuestro país, según Zeballos (2011: 8-9): i) la necesidad de satisfacer los requerimientos de la población superando los problemas de

déficit en la alimentación de la misma, particularmente en los pobres; ii) los problemas de desnutrición que determinan alta mortalidad infantil. Ambas propuestas de solución se habrían planteando ya desde 1997, año en el que jefes de las seis fuerzas políticas que gobernaban el país ese momento habrían suscrito un documento, pero que a pesar de ello, según la encuesta alimentaria levantada por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), se evidenció que quedaba mucho por hacer en materia de mejora alimentaria en amplios sectores de la población boliviana.

En la perspectiva de Baldivia (2011: 83), la seguridad alimentaria en Bolivia se comprende como la necesidad de garantizar la disponibilidad de alimentos y el acceso de la población a los mismos de manera permanente, inocua y nutritiva, lo que implicaría articular la fase productiva y comercial de los alimentos con la generación de ingresos y la situación nutricional de la población³¹.

2.2.2 ¿Qué se entiende por inseguridad alimentaria y cuáles son sus causas³²?

Considerando la definición de seguridad alimentaria emergida en la CMA de 1996 y de la FAO, existiría inseguridad alimentaria cuando la población, en cualquier momento, no tiene acceso físico ni económico a alimentos suficientes, sanos y nutritivos para abastecer sus necesidades dietéticas diarias y sus preferencias alimentarias para una vida sana y activa. En este sentido, se identifican las siguientes tres causas de la inseguridad alimentaria.

- *Causas relacionadas con la disponibilidad de alimentos*, en las que el componente común es la ausencia o la escasez de alimentos fundamentales para la canasta familiar, debidas, por ejemplo, a una baja producción agrícola doméstica, restricciones al comercio internacional, elevados precios internacionales, ausencia de mercados domésticos, cambios climáticos severos y convulsiones sociales graves.

³¹ Véase en el Apéndice 2.2 los componentes de la seguridad alimentaria en Bolivia según el Ministerio de Salud y Deportes (2005).

³² Esta sección se desarrolla con base a información de constituyentesoberana.org (2011: 1).

- *Causas relacionadas con el acceso a los alimentos.* Suponiendo que exista disponibilidad de alimentos, sin embargo ciertos sectores de la población no podrían acceder a los mismos por diversas razones: pobreza, aislamiento geográfico, discriminación, baja productividad, desempleo, entre otras. Esta perspectiva complementa la primera.
- *Causas relacionadas con el uso de los alimentos,* que tiene que ver con las combinaciones nutricionales que la población realiza dado cierto nivel de disponibilidad y de acceso a los alimentos. En muchos lugares del mundo, se tienen los alimentos, pero se los utiliza o combina de manera inadecuada, generando algún nivel de inseguridad alimentaria.

Desde esta perspectiva existirían al menos dos clases de inseguridad alimentaria:

- *Inseguridad alimentaria transitoria,* que tendría un carácter pasajero y que sería ocasionada por algún cambio coyuntural relevante en las condiciones del medio que determina un paso temporal de la seguridad a la inseguridad.
- *Inseguridad alimentaria crónica,* que tendría una dimensión estructural en la cual la población viviría en constante situación de déficit alimenticio debido a diversas causas, ya sea de disponibilidad, acceso o incluso uso de los alimentos.

Según la FAO, citado por Haquim (2007: 174), los fenómenos meteorológicos extremos, como el aumento en la frecuencia y la intensidad de los mismos, tendrán consecuencias más serias para la inseguridad alimentaria crónica o transitoria de aquéllas producto de los cambios en los patrones de temperaturas promedio y de participación.

Por otro lado, tomando en cuenta los cinco componentes que implicaría la interpretación de seguridad alimentaria que realiza Riveros (2011: 33-34), se habla de inseguridad alimentaria cuando existen limitaciones en uno o más de ellos, por lo que se puede hablar de inseguridad alimentaria por escasa disponibilidad, escaso acceso, inestabilidad, no inocuidad e incapacidad de uso. En este sentido, desde el punto de vista temporal existirían tres tipos básicos de inseguridad alimentaria.

- La *inseguridad alimentaria crónica*, que correspondería a una dieta inadecuada continua, causada por una persistente incapacidad de obtener alimento y que estaría reflejada en un estado nutricional masivo deficiente.
- La *inseguridad alimentaria temporal*, que sería un estado delimitado en el tiempo, generalmente de menor duración, dañino, pero que no causaría efectos nutricionales masivos irreversibles. Se presenta cuando existen shocks económicos, climatológicos y desastres naturales, que disminuyen la disponibilidad de alimentos o el acceso a éstos.
- La *inseguridad alimentaria estacional*, que se presentaría cuando existen desajustes en la dieta por razones estacionales.

Para organismos como la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), el problema de la seguridad alimentaria estaría relacionado, por un lado, con el nivel de empleo, la capacidad adquisitiva de los salarios y la distribución de los ingresos; por otro, sería consecuencia de las políticas de liberalización de los mercados alimentarios, que habrían ocasionado una creciente dependencia de los países en desarrollo al reducir su capacidad de producir sus propios alimentos. A ello se sumaría el hecho de que tales mercados estarían íntimamente ligados con la producción y el precio del petróleo, cuya alza repercutiría en el aumento mundial de los insumos agroquímicos, afectando especialmente a los pequeños productores (Torres, 2008: 46).

2.2.3 ¿Cuáles son las causas de la inseguridad alimentaria en Bolivia?

En la página web de constituyentesoberana.org (2011: 2) se señala que Bolivia es un país con un bajo nivel de autonomía respecto a los alimentos que consume (es importador neto de alimentos), además de ser un país que tendría un crítico nivel de abastecimiento de las necesidades alimenticias de su población. En otras palabras, Bolivia sería un país donde un porcentaje de la población rural sufre de inseguridad alimentaria crónica y otro porcentaje vive en situación de inseguridad alimentaria transitoria. De manera general, las principales razones de la inseguridad alimentaria serían la extrema pobreza de la mayoría de su población rural, el ineficiente uso de la tierra agrícola en

términos de seguridad alimentaria (tipos de cultivos no apropiados ambientalmente y políticas públicas que privilegian la exportación), la inequitativa distribución de la tierra, el deterioro progresivo de las condiciones de fertilidad de suelos y el escaso acceso al agua para riego, empeorados ahora con el cambio climático.

A nivel regional se identifican algunas características sobre la inseguridad alimentaria. En este sentido, se señala que la inseguridad alimentaria en el altiplano sería muy distinta a la de las tierras bajas del país, así como lo sería también entre realidades urbanas distintas, como las ciudades de El Alto y Tarija. Asimismo, una cosa sería la inseguridad alimentaria a nivel nacional y otra a nivel de determinados sectores de la sociedad, regiones o familias³³.

(...) es fundamental considerar que el segmento de la población boliviana que más sufre y está expuesto a la inseguridad alimentaria es la población indígena y campesina. Se trata de pequeños productores campesinos e indígenas que viven en comunidades caracterizadas por altas tasas de pobreza, desnutrición y –generalmente– marginación de las políticas nacionales. Ellos están obligados a vender sus productos y fuerza de trabajo para así acceder a bienes y servicios no agrícolas: educación, salud, vestimenta, alimentos procesados, y otros. (constituyentesoberana.org, 2011: 2)

En la perspectiva de Ormachea (2009: 30), el acceso económico de los pequeños productores rurales a alimentos básicos ha sufrido transformaciones porque “su economía se ha monetizado más y por el deterioro de su producción alimenticia tradicional, factores que han hecho que el sector en su conjunto haya pasado a depender, en mayor o menor grado, de la compra de sus alimentos.” Por otro lado, indica que “una parte creciente de sus ingresos proviene de actividades

³³ Según la FAO/MACIA (2003), citado por Prudencio (2005: 27), estudios realizados hasta el 2005 habrían logrado identificar, a través de un mapa de vulnerabilidad, la inseguridad alimentaria, los municipios y las organizaciones comunitarias con mayor probabilidad de sufrir hambre. Se estableció que el 52.86% de las comunidades bolivianas se encontraban en los grupos de mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Asimismo, el 16% de la población total de Bolivia estaba concentrado en 7.718 comunidades más vulnerables, y el 78% de esa población era extremadamente pobre. En los departamentos de Chuquisaca y Potosí, 8 de cada 10 comunidades eran altamente vulnerables, mientras que el 50% de las comunidades de Oruro, Cochabamba y La Paz se ubicaban entre las comunidades de vulnerabilidad más alta.

extraprediales e incluso de las remesas del exterior”, por lo que si bien la disponibilidad de ingresos económicos ha mejorado en general hasta el punto de que los alimentos más consumidos (si no la totalidad) de algunos estratos de estos productores dependan enteramente de la compra de ellos”, sin embargo, el acceso a estos alimentos por gran parte de estos productores llegaría a ser más vulnerable, considerando que los ingresos monetarios se originan “en remesas variables del exterior y/o en la producción para la exportación a un mercado sujeto a crisis de precios muchas veces profundas y extensas”.

En contraposición a este estrato de pequeños productores, se señala también sobre la existencia de familias de campesinos ya empobrecidas o en proceso de mayor o menor empobrecimiento que enfrentan situaciones de inseguridad alimentaria, como la falta de acceso a alimentos, renuncia a alimentos cotidianos y/o consumo de alimentos que no son de su agrado. Por tanto, aquellos estratos de productores que han logrado o decidido mantener su agricultura alimenticia estarían menos expuestos a la crisis y la inseguridad alimentaria, más allá de sus condiciones de pobreza. Por el contrario, los estratos que han pasado a depender esencialmente de ingresos por actividades extraprediales o de remesas del exterior, serían víctimas inesperadas de crisis alimentaria y se constituirían en potenciales candidatos de la inseguridad alimentaria. Finalmente, los estratos exitosos que dependen de los ingresos de actividades agrícolas comerciales no alimenticias, podrían estar expuestos a crisis alimentarias eventuales, ya que sus ingresos estarían en función de fluctuaciones de precios de sus productos en el mercado internacional (Ormachea, 2009: 30-31).

2.2.4 ¿Qué relación existe entre inseguridad alimentaria y pobreza?

En la perspectiva de Salas (2009: 40, en Kuan, 2009), los problemas de la inseguridad alimentaria y pobreza tienen múltiples aristas, por lo que no es posible analizarlos de manera fragmentada, ya que está ligada directamente a las desigualdades sociales, de género, de acceso a la tenencia de tierras, a la educación, al empleo, etc. Por otro lado, el empobrecimiento no correspondería a una situación fija, sino a un proceso que se produce al interior de un sistema económico polarizante.

Según Muñoz (2009: 42, en Kuan, 2009), el hambre no se debe a la falta de alimentos suficientes, sino que responde al hecho de que muchas personas carecen de posibilidades para comprar alimentos o producirlos por sí mismos. Lo que resulta curioso es que el hambre predomine justamente entre los trabajadores rurales y familias campesinas. En la región andina, más de la mitad de los pobres *rurales* no tendrían acceso a tierras fértiles, lo cual conduciría claramente a la escasez de alimentos; estas personas, cada vez más afectadas, procurarían evadir esta situación de emergencia emigrando a ciudades u otros países, por lo general sin éxito.

Vaca (2009: 104, en Kuan, 2009), advirtió que los tratados de libre comercio establecidos en la región, con excepción de Venezuela y Bolivia, presionaban a los países a continuar liberalizando sus mercados agrícolas vía reducción de aranceles de importación, permitiendo incrementar las importaciones en detrimento de la producción local. Por el contrario, las multinacionales mantienen el dumping con sus excedentes y las subvenciones a sus exportaciones. Al respecto Dierckxsens, citado por Vaca (2009), señala que la eliminación de las barreras tarifarias y no tarifarias ha erosionado no solo la autosuficiencia alimentaria sino la descampesinización para hacer del campo un sitio apropiado para la acumulación del capital.

2.3 ¿Qué se entiende por soberanía alimentaria?

Para organizaciones internacionales como Vía Campesina, que coordina pequeños y medianos productores, miembros de comunidades indígenas, mujeres del sector rural y los sin tierra, el problema de la seguridad alimentaria está relacionado con la violación de lo que denominan *soberanía alimentaria*, término que se introdujo en 1996 en la CMA de la FAO, para definir el derecho de cada pueblo a mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos, respetando su diversidad productiva y cultural, conforme a criterios de desarrollo sostenible (Torres, 2008: 46-47).

En este sentido, Alvarado (2009: 43-44, en Kuan, 2009), señala que mientras que la seguridad alimentaria pone énfasis en el adecuado abastecimiento de la población con alimentos, la soberanía alimentaria integra

el derecho de los pueblos o países a definir políticas agrícolas y alimentarias propias, que correspondan a sus particularidades ecológicas, sociales, económicas y culturales, además del derecho de las familias campesinas a producir suficientes alimentos por sí mismas.

Una definición más amplia y que engloba también lo planteado por Torres (2008) y Alvarado (2009), es la que realiza Paz (2007: 187), refiriéndose a la soberanía alimentaria como el “derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, comercialización y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”. Consecuentemente, producir lo que comemos y comer lo que producimos se constituiría en el principio de la soberanía alimentaria (Vargas, 2003: 31), lo cual implicaría, tal como los anteriores autores lo plantearon, el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, respetando su cultura.

En la perspectiva de Gauster y Fradejas (2008), citado por Rubio (2010), los países postneoliberales³⁴ de América Latina habrían retomado el tema de la soberanía alimentaria como un proyecto político para enfrentar la incertidumbre mundial, así como una estrategia de autonomía frente a los países dominantes. En este sentido el concepto de soberanía alimentaria que se maneja sería muy diferente al oficial: “(...) el derecho de todos los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y

³⁴ Según Emir Sader (2009: 73), citado por Rubio (2010), Bolivia, Ecuador y Venezuela constituyen los *países postneoliberales*; los *países progresistas* serían Brasil, Argentina y Uruguay. El postneoliberalismo sería “una categoría descriptiva que designa diferentes grados de negación del modelo, pero sin construir todavía un nuevo modelo”. Los países progresistas serían aquellos que han introducido reformas sociales pero sin cuestionar las bases del neoliberalismo, esto es, el dominio del capital financiero sobre el productivo y el control de las grandes transnacionales de la economía. *Un tercer grupo de países* serían aquellos que continúan y profundizan el modelo neoliberal sin transformaciones, entre los que se encuentran Perú, Colombia, Panamá, Costa Rica y México.

productivo; a proteger y regular la producción agrícola nacional y los mercados domésticos para realizar objetivos de un desarrollo endógeno y sostenible; articulado desde los propios territorios; a buscar la autosuficiencia alimentaria; a reconocer y respetar los derechos y el papel de las mujeres en la producción de alimentos; a parar las importaciones bajo dumping en los mercados nacionales, así como el poder desmesurado de ciertos agronegocios”.

En el marco de la 42 Asamblea Ordinaria de la OEA, en la Resolución AG/DEG.69, declaración de Cochabamba sobre “Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas”, en la parte de considerandos, se sostiene que la *soberanía alimentaria* está siendo discutida en foros internacionales especializados, y que si bien algunos países la han incorporado en sus legislaciones nacionales, relacionándola con la seguridad alimentaria y la realización del derecho a la alimentación, sin embargo no existiría un consenso sobre la definición de soberanía alimentaria, presentándose las siguientes apreciaciones de los países:

- *Delegación de EE.UU.:* Creemos que una declaración dedicada a la seguridad alimentaria y la nutrición es importante y oportuna. Sin embargo, EE.UU. tiene reservas por lo que se refiere a todas las referencias al término “soberanía alimentaria”. Este término no es muy claro y no existe una definición única y que sea compartida por muchos. A EE.UU. le preocupa que este concepto pueda ser utilizado para justificar el proteccionismo y otras políticas de restricción a la importación o exportación que tenga consecuencias negativas para la seguridad alimentaria, la sostenibilidad y el aumento en los ingresos que es lo que se pretende promover con esta declaración. La mejora en el acceso a los mercados locales, regionales y mundiales ayuda a llevar los alimentos a la gente que más los necesitan y también contribuye a aligerar la volatilidad de los precios. La seguridad alimentaria depende de las acciones adecuadas en el ámbito nacional que sean congruentes con los compromisos internacionales.

En esta declaración se utilizan diferentes términos para referirse al derecho humano a la alimentación o la nutrición. EE.UU. interpreta todos estos términos como referencias al derecho relacionado con la alimentación mencionado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En tanto que el derecho económico, social y cultural, será alcanzado progresivamente. Si bien EE.UU. no ha ratificado el Pacto, sí hemos apoyado decididamente este derecho humano en la Declaración Universal.

- *Delegación de la República Bolivariana de Venezuela:* La soberanía alimentaria es un concepto que asumimos los gobiernos progresistas para garantizar el derecho a una alimentación adecuada, nutritiva y oportuna para nuestros pueblos. El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela entiende que “la soberanía alimentaria es un concepto utilizado por algunos países para referirse al derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria de comercialización, de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental.
- *Delegación de Nicaragua:* El concepto de soberanía alimentaria, conforme el artículo 2 párrafo 1 de la Ley N° 693 del año 2009 “Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. La soberanía alimentaria garantiza la seguridad alimentaria y nutricional”.
- *Delegación de Chile:* Mientras no exista una definición internacional del concepto “soberanía alimentaria”, Chile considera que dicho concepto no se le puede vincular con seguridad alimentaria o el derecho a la alimentación.
- *Delegación de Barbados:* No dejamos de apoyar los esfuerzos por alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional en los ámbitos local,

regional, continental y mundial. Sin embargo, Barbados no puede apoyar los llamamientos a promover un concepto, tal como el de soberanía alimentaria, que tiene implicaciones jurídicas y políticas, para el cual no existe una definición y alcance consensuados.

- *Delegación de Ecuador*: Entiende, conforme al artículo 13 de su Constitución Política, que soberanía alimentaria es el derecho de las personas y colectividades al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente producidos a nivel local en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales.
- *Delegación del Estado Plurinacional de Bolivia*: Reconoce plenamente la soberanía alimentaria como un derecho de los pueblos a la alimentación, y siendo la alimentación un derecho fundamental para el Vivir Bien, recoge la definición del Foro Mundial sobre la Soberanía alimentaria realizado en La Habana-Cuba el 2001, entendiendo por la soberanía alimentaria el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental.

2.4 Las definiciones de seguridad y soberanía alimentaria en el Plan Nacional de Desarrollo y en la política del MDRAyMA

En el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, 2006-2011 (2006: 17), Capítulo 2, subtítulo la concepción de desarrollo, se establece que “un pilar estratégico de la soberanía nacional es la soberanía alimentaria, porque ella implica el consumo y el abastecimiento de los alimentos requeridos por la población, con base a la producción local nacional, acorde con la diversidad productiva regional y los hábitos de consumo regionales. Engranando con una propuesta multiétnica y pluricultural”, propone que “el nuevo patrón de desarrollo encuentra uno de sus

fundamentos prioritarios en la generación de capacidades vinculadas con el autoabastecimiento de las comunidades campesinas y de los pueblos originarios. Autoabastecimiento asentado en los espacios regionales intrínsecamente asociados al control del proceso productivo de manera autónoma”.

En este marco, señala que la soberanía alimentaria significa garantizar el acceso físico y económico a alimentos inocuos y nutritivos, promoviendo y recuperando las prácticas y tecnologías tradicionales para asegurar la conservación de la biodiversidad y la protección de la producción local y nacional. Asimismo, señala que la soberanía alimentaria requiere de la garantía estatal del acceso al agua, a la tierra, a los recursos genéticos y a los mercados justos y equitativos con el respaldo del gobierno y la sociedad.

Planteado de esta manera, la soberanía alimentaria representaría una crítica a los programas de ajuste estructural que han obligado a las comunidades campesinas a ceder y utilizar las mejores tierras para el cultivo de productos de exportación, ocasionando severos daños ecológicos y medioambientales. De esta manera, la soberanía alimentaria representaría en síntesis una apuesta por la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales.

En la perspectiva de Paz (2007: 190-191), las consideraciones realizadas en el primer párrafo de este subtítulo significaría que se apuesta por el desarrollo de las capacidades a nivel de las comunidades agrarias, fortalecidas por programas y proyectos, y que a partir de este desarrollo se logre el ansiado abastecimiento alimentario. Lamentablemente factores del mercado nacional e internacional jugarían un rol decisivo en esta propuesta, debido a que gran parte de los productos a nivel local no logran ser competitivos ni en el mercado interno, por el ingreso no formal y masivo de alimentos no nacionales, repercutiendo en el desarrollo comercial de productos alimenticios locales.

Por su parte, en el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien: Lineamientos Estratégicos” 2006-2011 (2007: 26), Capítulo 1, subtítulo la concepción de desarrollo, se establece que uno de los pilares fundamentales, que orienta la estrategia nacional de desarrollo productivo, se basa en la seguridad y soberanía alimentaria, entendida esta última como el derecho de nuestro país a definir sus propias

políticas y estrategias de producción, consumo e importación de alimentos básicos, conservando y rescatando la diversidad productiva y cultural de nuestro territorio. Garantizando el acceso oportuno en cantidad y calidad de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados a la población para Vivir Bien. Esta nueva visión contribuiría al logro de la seguridad alimentaria nacional sustentable, aplicando tecnologías ancestrales y de última generación, dirigidas al fortalecimiento del sector productivo, priorizando la micro, pequeña y mediana producción, así como a las organizaciones productivas. Esto requeriría de la garantía estatal del sector productivo al agua, la tierra, recursos genéticos y mercados justos.

En el documento Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria, del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA, 2008: 45), se indica que esta política rescata la definición de seguridad alimentaria de la CMA (1996), como *“la situación que se da cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”*. En este contexto, se considera que la oferta de alimentos por sí sola no es suficiente para asegurar que la población boliviana pueda tener la posibilidad de acceder a los mismos, y entiende que la seguridad alimentaria no depende solo de la cantidad de alimentos producidos y disponibles, sino también de otros factores económicos, sociales y culturales que permiten el acceso a los mismos por parte de la población de manera oportuna. Finalmente, se asume que la seguridad alimentaria es también producto de la calidad de los alimentos producidos.

Retomando la Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (La Habana-Cuba, 2002) y la Declaración de Nyéléni (Sélingué, Mall, 2007), se concibe a la soberanía alimentaria como el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo en el marco de políticas y estrategias que garanticen la alimentación de toda la población.

Por lo tanto, cuando se habla de seguridad y soberanía alimentaria, se hace referencia a que el país, en lo posible, debe autoabastecerse con producción propia.

2.5 ¿Qué factores amenazan o están asociados a la seguridad y soberanía alimentaria en Bolivia?

Existen muchos factores que amenazan o que están asociados a la seguridad y soberanía alimentaria en Bolivia. En lo que sigue se hará referencia a aquellos factores que han sido estudiados por Zeballos (2011: 1-8), Ormachea (2009: 4-5, 7-31), el IBCE (2008, 17-18) y Prudencio (2005: 42-43).

2.5.1 Mayor peso de la población urbana

Bolivia presenta un proceso de urbanización creciente, en la medida que la población urbana³⁵ ha pasado a ser mayoritaria desde alrededor de 30 años, es decir, mientras que en 1950 la población que residía en áreas urbanas, según el INE (2012), era sólo del 26.20% del total de la población, en 1976 representaba el 41.74%, aumentando en 1992 al 57.54%, el 2001 al 62.42% y el 2010 al 66.39%. A nivel regional³⁶, según Ormachea (2009: 4-5), hasta el año 2008 se estimaba que el 60.9% de la población de la región del altiplano era urbana, en la región de los valles alcanzaba al un 60.7% y en la región de los llanos al 75.9%. Salvo los departamentos de Potosí (altiplano), Chuquisaca (valles) y Pando (llanos), que tenían aún una población mayoritaria que residía en áreas rurales (64.8%, 52.3% y 50.7%, respectivamente), en los seis departamentos restantes la población urbana ya significa más del 60% del total de cada uno de ellos (en promedio llegaba al 68.18%). Proyecciones de población del INE para los años 2015 y 2030, indican que la población urbana significará el 68.31% y el 72.70%, respectivamente, de la población total, es decir, que para esos años sólo el 31.69% y el 27.30%, respectivamente, de la población del país residirá en áreas rurales.

³⁵ El Instituto Nacional de Estadísticas considera localidades urbanas aquellas concentraciones poblacionales donde habitan 2.000 ó más personas.

³⁶ La región del altiplano está compuesta por los departamentos de La Paz, Potosí y Oruro; la región de los valles por los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija y, la región de los llanos, por los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando.

El acelerado proceso de urbanización que vive Bolivia es resaltado también por Prudencio (2005: 26, 49), quién señalaba ya el 2005, con base a proyecciones poblacionales, que hasta el 2025 los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba seguirían concentrando la mayor población (71%), con tendencia al mayor crecimiento urbano (y consecuentemente despoblamiento rural), lo que proporcionalmente suponía mayor demanda de servicios básicos, *alimentos*, empleo e ingresos económicos. En este sentido, habría una tendencia de la población a concentrarse en áreas urbanas, lo que significa que la población pobre y en situación de inseguridad alimentaria se está trasladando del campo a las áreas marginales de las principales ciudades y el Estado está incapacitado de enfrentar esa problemática, no solamente en términos de carencia de servicios básicos (vivienda, luz, agua potable, alcantarilla) sino también en abastecimiento y distribución de alimentos básicos, y servicios de salud.

En la perspectiva de Zeballos (2011: 1), la población boliviana, de acuerdo a datos del INE, ha crecido desde 1.766.450 habitantes en 1900 a 2.704.165 en 1950, 8.328.700 el 2000 hasta alcanzar los 10.200.000 habitantes el 2010, con la siguiente variante: mientras que en 1950 la población rural era del 65%, el 2011 esta era apenas del 35%, es decir, se trataría actualmente de un país eminentemente urbano, con su población concentrada en el eje central conformado por La Paz-Cochabamba-Santa Cruz.

2.5.2 La pobreza

Prudencio (2005: 49) señala que en los últimos años el ingreso promedio de los pobres es inferior en un tercio al costo promedio de la canasta de consumo familiar estimada como necesaria. En las zonas rurales, la incidencia de la pobreza en los últimos años también habría sido ascendente, lo que habría significado que el ingreso promedio de la población rural pobre apenas pueda cubrir la mitad del costo de la canasta básica alimenticia familiar. Por otro lado, un poco más de la mitad de las comunidades bolivianas se encontrarían en los grupos de mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Finalmente, el 16% de la población total de Bolivia estaba concentrado en 7.718 comunidades más vulnerables y el 78% de esta población era extremadamente pobre.

2.5.3 Tendencias hacia la descampesinización de la población rural

Según Valencia (2009), citado por Ormachea (2009: 12), mientras que en 1996 el 13.6% de la población ocupada en áreas rurales se insertaba en actividades no agropecuarias, el 2007 este porcentaje representaba el 24.6%. En esta perspectiva, Jiménez y Lizárraga (2003), citados por Ormachea (2009: 12), sostienen, con base en información estadística oficial, que el 45% de los ingresos familiares en las áreas rurales del país se origina en actividades no agropecuarias y por transferencias. Esta tendencia, sin embargo, no sería generalizada y se presentaría con mayor o menor vigor solo en determinadas regiones del país. Así, por ejemplo, según Eyzaguirre (2005), citado por Ormachea (2009: 12), en determinadas zonas de Santa Cruz los ingresos familiares campesinos por venta de fuerza de trabajo serían del orden del 6.7%, mientras en los valles de Cochabamba llegaría a ser el 12.9%, y en la región del Chaco el 19.5%. Por tanto, importantes porcentajes de campesinos en determinadas zonas y regiones ya no se presentarían en el mercado solamente como oferentes de bienes de subsistencia sino también como oferentes de fuerza de trabajo asalariada y, consecuentemente, como demandantes de productos alimenticios en proporciones cada vez más significativas.

Por otro lado, en la perspectiva de Ormachea (2011: 11), se estaría presentando un predominio de la pequeña parcela individual sobre la propiedad comunal, es decir, que la propiedad o el usufructo familiar individual de la tierra sería la que hoy en día predomina al interior de las comunidades campesinas e indígenas. Basándose en estudios e investigaciones concluye cómo, por ejemplo, en el caso del altiplano de La Paz, las tierras comunales tienden a desaparecer para ceder paso a la presión por nuevas parcelas individuales y cómo en los valles también se presentan tendencias hacia la fragmentación de áreas colectivas comunales en parcelas individuales, tanto en comunidades de ex haciendas como en ayllus, donde, además, se verificarían procesos de compra-venta de tierras inclusive a personas ajenas a la comunidad, los mismos que debilitarían los resabios de las prácticas comunitarias.

2.5.4 Menor participación del sector agrícola y pecuario en el Producto Interno Bruto (PIB)

Desde hace más de dos décadas se advierte una significativa disminución del peso del sector agrícola (productos agrícolas no industriales) y del pecuario (productos pecuarios) en el PIB. Según el INE, mientras en 1988 los sectores referidos participaban con el 7.69% y 4.63%, respectivamente, el 2010 solo lo hacían con casi la mitad (4.64% y 2.47%, respectivamente).

Para Ormachea (2009: 28-29), la contribución campesina a la oferta interna de alimentos es cada vez menos importante, pues mientras en décadas pasadas se calculaba que aportaba con el 70% y hasta con el 80% de la producción nacional de alimentos, hacia el 2000 la agricultura campesina aportaba tan sólo con el 36.8%, la agricultura empresarial y semiempresarial³⁷ con el 44.6% y los importadores con el 18.6%, es decir, la producción campesina contribuía con el 45% a la oferta interna de alimentos, mientras los sectores empresarial y semiempresarial contribuían con el 55%. Por otro lado, entre nueve productos analizados, la supremacía de la producción campesina era notoria aún hacia el año 2000 en relación a la fruta (95%), papa (90%) y leche (67%), aunque en la producción de arroz y maíz la producción campesina ya no tenía tanto predominio sobre el sector empresarial y semiempresarial (55% versus 45%, en ambos productos) y en la producción de trigo la producción campesina compartía su participación casi en un 50% con el sector empresarial y semiempresarial (49% versus 51%, respectivamente), mientras que su participación en la producción de carne apenas llegaba al 30% y en dos productos agroindustriales, como el azúcar y aceites, su participación era nula, es decir, que el 100% estaba en manos del sector empresarial y semiempresarial. Estos tres últimos productos empezaron a constituirse en componentes centrales de la nueva *dieta boliviana*³⁸.

³⁷ En el país existirían tres tipos de productores que contribuyen a la oferta nacional de alimentos: i) El sector *empresarial*, que depende de la fuerza de trabajo asalariada y que produce para el mercado; ii) el sector *semiempresarial*, que combina el uso de fuerza de trabajo asalariada con mano de obra familiar y que produce fundamentalmente para el mercado; iii) el sector *campesino*, que produce para el autoconsumo y para el mercado, que hace uso de fuerza de trabajo familiar y que se caracteriza por su alta dependencia de la diversidad de actividades (Ormachea, 2009: 28).

³⁸ Ampliaciones al respecto véase en Cuadro 2.1.1 de Anexos.

2.5.5 Limitaciones del suelo para la producción agrícola y deterioro de las tierras de los campesinos del occidente

Ormachea (2009: 13) señala que en Bolivia no existen grandes cantidades de tierras aptas para la agricultura y que la poca superficie que hay está concentrado en uno o dos departamentos del país. En el primer caso, los suelos agrícolas arables sin limitaciones solamente ascenderían a 16.840 km² (1.5% del total de la superficie del país), los suelos agrícolas arables con limitaciones a 286.780 km² (26.1%) y los suelos aptos para la ganadería a 345.120 km² (31%). En el segundo caso, se señala que del total de los suelos agrícolas arables sin limitaciones, el 82.8% se concentra en el departamento de Santa Cruz y del total de los suelos agrícolas arables con limitaciones el 48.4% también se concentra en dicho departamento. En relación a los suelos con aptitudes para la ganadería, un 28.9% estaría concentrado en el departamento de Santa Cruz y otro 29% en el departamento del Beni.

Por otro lado, señala que existe un deterioro de las tierras de los campesinos de occidente, es decir, los procesos erosivos se constituirían en el principal factor de degradación de los suelos. Según Cabrerizo (2008), citado por Ormachea (2009: 13), la superficie susceptible de erosión en el país abarca 450.943 km² (41.5% del territorio nacional); la erosión y degradación de suelos en la macroregión altiplano sería generalizada, desde moderada a severa y, algunas áreas, serían de muy difícil recuperación, por la inversión económica y técnica que requieren. Esta situación obedecería a una sobreexplotación de las parcelas de cultivo por el minifundio existente, así como por el abandono de prácticas de rotación y descanso.

En el caso de los valles se presentaría también procesos de degradación de suelos, debido a la erosión hídrica, la salinización y contaminación de la tierra y a prácticas inadecuadas de manejo de suelos y cultivos, agudizadas por las condiciones sociales, económicas y de mercado imperantes. En otras palabras, las zonas del altiplano y los valles (aquellas donde se asienta la mayor parte de las unidades productivas de campesinos pobres del país) serían las que enfrentan serios problemas para el desarrollo de la agricultura y la ganadería.

2.5.6 Mayor concentración de la producción agrícola y pecuaria en la región de los llanos

Según Pacheco y Ormachea (2000), citados por Ormachea (2009: 7-8) habría un total aproximado de 446 mil unidades productivas campesinas en el país, de las cuales 225 mil estarían asentadas en la región del altiplano, 164 mil en los valles y solamente 57 mil en los llanos. Esta menor presencia campesina en el oriente, se debería al mayor desarrollo de las pequeñas, medianas y grandes empresas agrícolas y pecuarias capitalistas, que se concentran precisamente en esta región del país, lo que permitió en el tiempo una mayor concentración de la producción en el sector empresarial³⁹. En el tema de cultivos industriales (algodón, caña de azúcar, girasol, maní, soya, sorgo, maíz grano, cebada grano, entre los principales), la región de los llanos concentra el 83.7% de la superficie cultivada y el 86.5% del total de la producción, y no siendo menos importante su participación en relación a los cereales básicos (principalmente arroz y trigo), que concentra el 57.5% del total de la superficie cultivada y produce el 76.7% de la producción. De igual manera, su participación en relación a los cultivos de hortalizas (31.2% del total de la superficie cultivada y 41.6% del total de la producción), frutas (27% del total de la superficie cultivada y 29.5% del total de la producción) y tubérculos (19.9% del total de la superficie cultivada y 31.4% del total de la producción), no es nada despreciable.

A nivel de la producción pecuaria, se presenta una situación similar al sector agrícola en cuanto a la concentración de la producción en la región de los llanos. Según Ormachea (2009: 8), con base a datos preliminares de la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2008, señala que la región de los llanos concentra el 71.9% del hato ganadero bovino del país⁴⁰. Solo buena parte de la

³⁹ Zeballos, citado por Ormachea (2009: 6), señala que mientras en 1961 y 1963 del total del valor de la producción agropecuaria, el 82.20% correspondía a la producción campesina y el 17.80% a la producción empresarial, entre 1985 y 1987 el valor de la producción campesina había descendido a 59.8% y entre el 2000 y 2002 sólo significaba el 39.7%. En contraposición, hacia el 2002 el sector empresarial concentraba ya el 60.3% del total del valor de la producción agropecuaria del país.

⁴⁰ Los dos departamentos más importantes en la producción de carne bovina son Beni (que produce el 44.8% de la producción total) y Santa Cruz (que produce el 34.7%). Si a estos departamentos se agrega lo que se produce en Pando (1.1%), los departamentos de los llanos acaban ofertando el 80.6% de la producción de carne bovina. La importancia que viene adquiriendo Santa Cruz como departamento productor de carne bovina se explicaría porque este departamento se está especializando en el engorde de bovinos que son trasladados de Beni, por lo que, a su vez, éste se estaría especializando como una región de cría y recría (Ormachea, 2009: 9).

ganadería ovina, caprina y camélida estaría desarrollada fundamentalmente por campesinos, pero que ya no tendría un peso sustantivo en la estructura de gastos de consumo, principalmente de la población urbana localizada en la región andina del país.

Por otro lado, según Nunes (2007), citado por Ormachea (2009: 9), la producción avícola boliviana se concentra en los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz, con el 53.84% y 40.45% de la producción respectivamente, mientras que los departamentos de Tarija y Chuquisaca solamente participan de manera conjunta con el 5.7% . Sin embargo, el departamento de Santa Cruz se habría ido consolidando en el tiempo como nuevo centro de la avicultura boliviana, considerando sobre todo que si bien entre el 2000 y 2006 la producción de carne de pollo en el departamento de Cochabamba creció de 96.000 a 133.860 toneladas (un incremento de 39.37%), sin embargo su participación en la producción nacional cayó de 59.79% a 49.1% (una disminución del 10.69%). En el mismo periodo, la producción de carne de pollo en Santa Cruz habría pasado de 54.708 a 123.298 toneladas, un crecimiento de 125% en sólo 6 años, con lo que la participación de Santa Cruz en la producción nacional aumentó del 34.05% al 45.29%, un incremento del 11.24%⁴¹.

Por tanto, según Pérez (2007), citado por Ormachea (2009: 29-30), ya no sería posible hablar de especialidades productivas regionales, en la medida, por ejemplo, que la región del llano ha comenzado a prevalecer crecientemente en varios cultivos considerados tradicionalmente andinos, al punto que sus tasas de crecimiento allí han sido mayores que en sus regiones originales (caso de la papa). El referido autor señala que este tipo de desplazamientos productivos si bien no significan restricciones en la disponibilidad de los alimentos a nivel nacional, pueden llevar, en momentos específicos, a problemas de acceso a los mismos en los lugares donde antes

⁴¹ Nunes (2007), citado por Ormachea (2009: 10), con base a datos del Censo Avícola de 2006, señala que “*la carne de pollo producida en Bolivia proviene de 22 diferentes empresas procesadoras, 15 de las cuales se localizan en Santa Cruz, 5 en Cochabamba y 2 en Tarija y Chuquisaca*”. Según esta misma fuente, esta actividad consume 831.976 toneladas de productos agrícolas al año (494.055 toneladas de maíz y sorgo, y 337.922 toneladas de soya) que son cultivos que se concentran fundamentalmente en la región de Santa Cruz.

eran producidos. En este sentido, ya no quedarían productos/alimentos emblemáticos regionales como la papa asociada a la región del altiplano, el maíz a los valles y el arroz a los llanos, debido a que se constata que éstos no solamente han perdido la importancia alimentaria que tenían anteriormente, sino que, por ejemplo, el maíz choclo y la papa habría perdido su significación en la generación de ingresos por la disminución de su producción en términos absolutos.

Desde la óptica de Zeballos (2011: 1-2), el fenómeno de integración física del territorio nacional, mediante la construcción de vías camineras, ha determinado que la producción agropecuaria nacional que antes alimentaba al país, situada en la parte andina, se haya desplazado hacia el oriente boliviano, con el departamento de Santa Cruz como el principal proveedor de alimentos, seguido por el Beni y el Chaco en la producción de carne bovina. En este sentido, la industria avícola, por ejemplo, principal proveedora de carne de pollo y huevos, estaría asentada en Santa Cruz y Cochabamba, pero dependería de la provisión de alimento balanceado de la agroindustria cruceña. Similar situación sucedería con la producción de lácteos, cuya mayor producción corresponde a Cochabamba y Santa Cruz, con una producción menor en la cuenca lechera de La Paz.

Este nuevo patrón de desarrollo espacial, debido a la diferente dotación de recursos de tierra y agua, a su vez, representaría diferentes enfoques en la técnica y patrones de producción, con una agricultura y ganadería en la parte occidental del país de bajo nivel tecnológico, limitaciones climáticas naturales, un promedio de cultivo por familia campesina que no sobrepasa las dos hectáreas y actitudes sociológicas poco propensas a la innovación. En contraste, la agricultura del norte integrado y del área denominada de tierras bajas, conformarían un sistema de aplicación tecnológica mucho más moderno, con amplias extensiones de tierra, mecanización, nuevos insumos, incluyendo la agricultura transgénica. En el anterior marco, debe entenderse las estadísticas del INE referidas al PIB agropecuario de Santa Cruz, el mismo que representa en promedio el 44% del PIB agropecuario nacional en el período 2005-2009, frente a un 39.2% en 1995.

A nivel regional, Ormachea (2009: 54-55) sostiene, por contar con tierras que son aptas para la agricultura, que el departamento de Santa Cruz se irá consolidando su posición como el más importante para la producción agrícola en el país y que cobrará mayor relevancia en la producción de ganadería bovina, tanto de carne como de leche, así como en la producción avícola; es decir, que la población de Bolivia irá dependiendo, cada vez más, de la oferta alimentaria agroindustrial y agrícola básica que genere este departamento. La región de los valles se encontraría en un lento proceso de transición, donde paulatinamente se espera vaya creciendo la relevancia de la pequeña y mediana empresa agropecuaria capitalista, que desplazaría en algunas zonas a la producción de productos alimenticios típicamente campesinos. La región del altiplano iría perdiendo cada vez más su relevancia como abastecedor de productos agrícolas y ganaderos campesinos, situación que se agudizaría a futuro, debido tanto a la extrema parcelación de la tierra, una menor demanda de productos agrícolas y ganaderos típicamente campesinos en la estructura de consumo de la población (sobre todo urbana), así como por los graves problemas de degradación de suelos.

Finalmente, Baldivia (2011: 99), señala que un elemento fundamental que emerge de todos los diagnósticos es que el departamento de Santa Cruz es estratégico para la seguridad alimentaria nacional, al generar los volúmenes más importantes de los productos que son básicos para atender los requerimientos de alimentación de la población, situación que le llevaría a constituirse en el nuevo granero de Bolivia. Este departamento sería también fundamental para la generación de divisas, empleo e ingresos para un número creciente de habitantes poblacionales que viven o emigran hacia allí. Desde la óptica de la generación de ingresos, Santa Cruz tendría también que ver con la seguridad alimentaria, en la medida que genera condiciones de acceso a los alimentos por la capacidad de compra.

2.5.7 La estructura del consumo de alimentos de los hogares

Según Ormachea (2009: 13-14), con base a datos de la Encuesta de Presupuestos y Gastos realizada por el INE (2003 y 2004), el gasto de los hogares bolivianos en alimentación asciende al 37.1% del total de gastos. De

este total, el 75% son gastos en alimentos dentro del hogar y el 25% son gastos realizados fuera del hogar⁴², aunque los porcentajes presentarían diferencias a nivel regional. Así, por ejemplo, en el caso de la región del altiplano el gasto en alimentación de los hogares representaría el 40.3% del gasto total, en los valles el 37.8% y en los llanos el 33.5%, diferencias que se explicarían por la presencia –en la región de los valles y sobre todo en la región de los llanos– de hogares con mayores ingresos, lo que implicaría un nivel de consumo de otros productos y servicios también mayor⁴³.

Las diferencias significativas también se presentarían entre los hogares urbanos y rurales, pues mientras los primeros destinan el 34.6% de sus gastos en alimentación, los segundos destinan un 47%. En el altiplano, valles y llanos los hogares urbanos destinarían a gastos de alimentación el 37.1%, 36.2% y 31.7%, respectivamente; en cambio los hogares rurales destinarían el 50%, 42.7% y 42.8%, respectivamente⁴⁴.

Por tanto, ante cualquier proceso que implique un alza en los precios de los alimentos, queda claro que los hogares más afectados (más vulnerables), porque destinan proporciones importantes del gasto del consumo total en alimentos, llegarían a ser, a nivel nacional, los hogares rurales y, a nivel regional, los hogares con residencia en el altiplano, especialmente aquellos de las áreas rurales. Por otro lado, debe considerarse lo señalado por Escóbar y Samaniego (1981), citados por Ormachea (2009: 15), en sentido de predominar una tendencia hacia el consumo (cambio de hábitos de consumo) de productos manufacturados (arroz, azúcar, fideo, aceites y grasas), con efectos negativos, sobre la producción campesina tradicional, así como aquellos señalados por el estudio de la Delegación de la Comisión Europea, en sentido de que entre 1961 y 2000 se presentaba un mayor consumo de arroz, aceites vegetales y carnes, y un menor consumo de papa, maíz en grano y grasas animales.

Siguiendo a Ormachea (2009: 15), los hogares en Bolivia concentran su gasto de consumo de alimentos en cuatro rubros: un 20% en pan y cereales

⁴² Véase ampliaciones en Cuadro 2.1.2 de Anexos.

⁴³ Véase ampliaciones en Cuadros 2.1.3, 2.1.4 y 2.1.5 de Anexos.

⁴⁴ Ampliaciones al respecto ver en Cuadros 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4 y 2.1.5 de Anexos.

(18.6% en el área urbana y 24.3% en el área rural), un 20.2% en carne (21.1% en el área urbana y 17.6% en el área rural) y un 12.3% en legumbres (10.2% en el área urbana y 18.8% en el área rural). Un 25% del gasto total en alimentos es destinado al consumo de éstos fuera del hogar (28% en el área urbana⁴⁵ y 16% en el área rural), tendencia que responde a los procesos de urbanización antes señalados. En el caso del pan y cereales, el 57.9% del gasto total en este rubro corresponde a pan y otros productos de panadería (64.52% en el área urbana y 42.8% en el área rural), lo que confirma el peso del trigo y sus derivados en el consumo de los hogares. Es importante señalar que a nivel de los hogares de Bolivia el 63.86% del gasto total en el rubro carne se lo destina a la compra de carne de ganado vacuno y porcino (64.93% en el área urbana y 59.09% en el área rural), un 23.27% a aves, fundamentalmente pollo (25.12% en el área urbana y 16.48% en el área rural) y solamente un 4.46% a gastos en consumo de carnes ovina, caprina y camélida, de producción pecuaria típicamente campesina (3.31% en el área urbana y 1.2% en el área rural)⁴⁶.

En este marco, las grasas animales prácticamente ya no tendrían ningún peso en la estructura de gastos alimenticios en los hogares bolivianos (0.2%), siendo más bien preponderantes la margarina y aceites comestibles, cuyas materias primas provienen de los cultivos industriales como la soya. El gasto en consumo de papa sería del 6% (4.3% en el área urbana y 11% en el área rural); que si se compara este gasto con el de arroz (3.9% a nivel Bolivia, 3.3% en el área urbana y 5.7% en el área rural) y las pastas (2.6% a nivel Bolivia, 2.2% en el área urbana y 3.9% en el área rural), en conjunto significarían el 6.5% a nivel del gasto total en alimentos de los hogares bolivianos (5.5% en el área urbana y 9.6% en el área rural), a partir del cual se puede inferir la pérdida de importancia de este tradicional tubérculo producido fundamentalmente por campesinos del altiplano y los valles⁴⁷.

⁴⁵ Según Ormachea (2009: 15-16), el 28% de los gastos en alimentación de hogares urbanos son consumidos fuera del hogar, por la mayor relevancia que vienen teniendo hábitos relacionados a procesos de urbanización (distancias entre los hogares y centros de trabajo, horarios laborales que impiden el consumo de alimentos en los hogares y otros relacionados con actividades de esparcimiento).

⁴⁶ Ampliaciones al respecto se tienen en los Cuadros 2.1.6, 2.1.7, 2.1.8 y 2.1.9 de Anexos.

⁴⁷ Ver ampliaciones al respecto en el Cuadro 2.1.6 de Anexos.

De lo anterior, se puede concluir que los *hogares urbanos*, tanto a nivel de Bolivia como a nivel de las regiones (altiplano, valles y llanos), destinan un mayor gasto en alimentos a dos rubros, a saber: carne y pan-cereales, seguidos lejanamente de los rubros legumbres, leche-queso-huevos y aceites y grasas. En el caso del consumo de papa (patatas), un componente del rubro legumbres, las familias urbanas destinan un gasto significativamente menor respecto a las familias del área rural. Por su parte, los *hogares rurales*, tanto a nivel de Bolivia como en las regiones (altiplano, valles y llanos), destinan un mayor gasto en alimentos de tres rubros, a saber: pan-cereales, carne y legumbres, seguidos lejanamente de los rubros aceites y grasas, y leche-queso-huevos. Porcentajes relativamente importantes en el gasto de productos de origen industrial, como las aguas minerales y refrescos (3.5%), mantequilla, margarina y aceites comestibles (4.6%), dan cuenta de los cambios que se vienen operando en los hábitos de consumo también en las áreas rurales de Bolivia.

Finalmente, es importante resaltar, según Ormachea (2009: 16-17), que por los niveles de urbanización alcanzados y considerando las costumbres *regionales* más arraigadas, los hogares de los valles y de los llanos acaban presentando índices de gasto mayores de consumo de alimentos fuera del hogar en comparación con los del altiplano. Por otro lado, en el caso de los hogares tanto urbanos como rurales de los llanos, es más marcado el gasto en productos alimenticios manufacturados, mientras que, si bien los hogares urbanos de los valles y el altiplano siguen esta tendencia, sin embargo los hogares rurales de ambas regiones mantendrían todavía cierto nivel de gasto en algunos productos alimenticios típicamente campesinos como la papa⁴⁸.

De lo desarrollado anteriormente, Ormachea (2009: 31), arriba a las siguientes conclusiones: i) la menor relevancia de la producción campesina en la oferta total de alimentos, ii) la relevancia creciente de los llanos en la producción de alimentos, incluso de aquellos tradicionalmente producidos en las zonas andinas del país; iii) la relevancia de los ingresos extraprediales para la adquisición de alimentos entre los campesinos pobres; iv) la especialización productiva que caracteriza a sectores campesinos ricos y que por ello también se ven obligados a adquirir una buena parte o la totalidad de sus alimentos en el mercado.

⁴⁸ Ver ampliaciones en Cuadros 2.1.7, 2.1.8 y 2.1.9 de Anexos.

2.6 Políticas públicas pretéritas para la seguridad y soberanía alimentaria a nivel internacional

2.6.1 Políticas públicas pretéritas para la seguridad alimentaria⁴⁹

En ALyC se reconocen tres grandes etapas de desarrollo económico entre el siglo XVIII y fines del siglo XX (etapa de exportaciones o desarrollo hacia afuera, etapa de industrialización dirigida por el Estado y etapa de reformas de mercado) y una cuarta etapa de post-reforma, que se inició a principios del siglo XXI, denominada de crecimiento con equidad y desarrollo institucional. A excepción de la primera etapa (de *desarrollo hacia afuera*, entre el siglo XVIII y mitad del siglo XX), en las otras etapas, se aplicaron diversas políticas de seguridad alimentaria, las cuales se describen puntualmente a continuación.

a. La etapa de la industrialización dirigida por el Estado (1950-finales 70's)

En esta etapa de desarrollo se identifican tres sub etapas en las políticas de seguridad alimentaria, aunque sería entre la segunda y la tercera que se explicitan las mismas.

La primera sub etapa (1950-1960) se centró en la nutrición, siendo su objetivo el desarrollo de la oferta de servicios universales para el combate de la desnutrición infantil, como parte integral de las políticas de salud.

La segunda sub etapa (1970 e inicios de los 80's), correspondería a la primera generación del pensamiento sobre la seguridad alimentaria y se habría originado como respuesta a los altos precios de los alimentos, debido a la crisis del petróleo de los años 70 y su énfasis estuvo en la disponibilidad de alimentos a través de una política alimentaria.

La tercera sub etapa (década de los 80's), corresponde al inicio de la segunda generación del pensamiento sobre la seguridad alimentaria, en la cual los donantes empezaron a promover planes nacionales de seguridad alimentaria como *proxy* para reducir la pobreza (Maxwel y Slater, 2003, citado por Graziano da Silva, 2008: 8).

⁴⁹ Esta sección se desarrolla con base a Graziano da Silva (2008: 1-12)

Teniendo como preocupación la seguridad alimentaria es que en la etapa de industrialización y la década perdida se habrían implementado un conjunto de políticas de comercio, producción, alimentación y nutrición, pero que, según el informe del Banco Mundial sobre la Pobreza y el Hambre (1986), muchas de ellas no habrían sido eficaces en función de los costos y que en general ponían más énfasis a la disponibilidad y menos al acceso. Este informe, señala Graziano da Silva (2008: 8), también sugería la necesidad de caracterizar distintos grupos de población (pobres urbanos, campesinos sin tierra y pequeños productores) y de diferenciar los dos tipos de seguridad alimentaria (crónica y transitoria) para el diseño e implementación de políticas efectivas en función de los costos. En este sentido, se podían identificar las siguientes políticas promovidas durante esa época:

- Políticas para reducir la inseguridad alimentaria crónica:
 - Aumento del suministro de alimentos: intervenciones al comercio, subsidios a la producción.
 - Subsidios a los precios de los alimentos para los consumidores (manteniendo al mismo tiempo los precios al productor), dirigidas o globales.
 - Aumento de los ingresos: transferencias en especie o en efectivo, dirigidas o globales.
- Políticas para reducir la inseguridad alimentaria transitoria:
 - Estabilización de la oferta interna de alimentos: estabilización de la producción interna, estabilización por medio de existencias reguladoras, estabilización a través del comercio.
 - Estabilización de la demanda interna: fondo de equiparación de precios, seguro de cosechas.
 - Protección de los grupos vulnerables.

b. La etapa de las reformas del mercado (1985-2000)

Esta etapa se caracterizó por la continuación de las políticas de seguridad alimentaria de segunda generación hasta finales de los 90's y principios del

2000⁵⁰, aunque los tomadores de decisiones empezaron a poner el interés en el combate a la pobreza, entendida esta como una falta de poder adquisitivo para acceder a alimentos y otros bienes básicos, y en menor medida a la seguridad alimentaria⁵¹. Es en este contexto que la FAO habría lanzado en 1994 el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), cuyo objetivo, a partir de proyectos pilotos, era contribuir al desarrollo de planes nacionales de seguridad alimentaria. De esta manera, los PESA en ALyC se habrían iniciado a fines de los 90's en Haití, Ecuador, Colombia y Guatemala, y entre el 2000 y 2006, se habrían extendido al resto de países (27 países), con excepción de Costa Rica, Argentina, Chile y Uruguay. También se implementaron tres PESA subregionales en Centroamérica, el Caribe y países Andinos, siendo los casos más exitosos, por su contribución al desarrollo institucional y/o rural, los de México, Nicaragua, Guatemala y Colombia. En los primeros dos países el PESA habría logrado integrarse a las estrategias de desarrollo rural. En los dos últimos países el PESA habría contribuido al desarrollo institucional de la seguridad alimentaria (leyes, políticas y consejo nacionales).

c. La etapa de crecimiento con equidad y desarrollo institucional (2000 en adelante)

En esta etapa la seguridad alimentaria y la nutrición empezaron a tomar un mayor protagonismo⁵² y la estrategia hambre cero de Brasil motivó a varios países a seguir esta vía. En este sentido, ALyC inició a promover políticas y programas que hicieron explícito el concepto de nutrición, ampliándose a seguridad alimentaria y nutricional (SAN).

En el marco de esta etapa, desde el 2003, se habrían realizado avances en el desarrollo institucional, algunos de los cuales se presentan a nivel de cinco

⁵⁰ Estas medidas fueron apoyadas internacionalmente en la Conferencia Internacional sobre Nutrición (1992) y la CMA (1996), de donde se origina la definición ampliamente difundida de seguridad alimentaria y sus cuatro dimensiones, así como también el Derecho a la Alimentación, vulnerabilidad y riesgo (Graziano da Silva, 2008: 10).

⁵¹ Los informes del Banco Mundial de 1986 sobre la Pobreza y el Hambre, y sobre Pobreza en 1990, habrían tenido influencias importantes en esas consideraciones.

⁵² El Banco Mundial (2006) publica el libro *Reposicionamiento de la Nutrición* como centro del desarrollo; en el 2005 se lanza la Iniciativa América Latina y El Caribe sin Hambre, promovida por la FAO; la Estrategia de Nutrición, Salud y Desarrollo de la Organización Panamericana de la Salud y la Iniciativa de Erradicación de la Desnutrición Infantil promovida por el PMA (Graziano da Silva, 2008: 11).

países de la región, donde, para el 2008, ya se habían aprobado Leyes de SAN y sobre soberanía alimentaria (Venezuela), tal como se ilustra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.1
Leyes de seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe

País	Ley	Fecha de aprobación
Argentina	Ley de emergencia Programa de Nutrición y Alimentación Nacional	2002-2003
Brasil	Ley de Seguridad Alimentaria	Septiembre de 2006
Ecuador	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2006
Guatemala	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2005
Venezuela	Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria	Agosto de 2008

Fuente: Iniciativa América Latina y El Caribe sin Hambre, citado por Graziano da Silva (2008: 12)

Consecuentemente, considerando las cuatro etapas descritas anteriormente, se concluye que fue, de acuerdo a la revisión histórica, en los años 70's, en los 80's y en menor medida en los 90's, que se habrían implementado políticas explícitamente orientadas a la seguridad alimentaria. Con las reformas estructurales y con el dominio de la pobreza como eje de desarrollo, la seguridad alimentaria perdió impulso y no fue sino hasta alrededor de 2005 en que empezó a tomar relevancia en conjunto con el tema de nutrición (SAN).

2.6.2 Acciones explícitas e implícitas en seguridad alimentaria y nutricional (SAN)⁵³

Se identifican cuatro *áreas de políticas* gubernamentales más directamente vinculadas a la SAN, al interior de las cuales se han desarrollado

⁵³ Esta sección también se desarrolla con base a Graziano da Silva (2008: 12-21).

líneas de acción específicas⁵⁴. Las referidas cuatro áreas son: (I) Pequeña Agricultura y Desarrollo Rural; (II) Protección Social y Alimentación; (III) Asistencia en Salud Nutricional; (IV) Educación y Formación en Alimentación y Nutrición. En lo que sigue se identifican las acciones específicas al interior de cada área.

a. Área de política pequeña agricultura y desarrollo rural

Al interior de esta área de política, se pueden diferenciar tres tipos de acciones públicas. La *primera*, consiste en actividades de apoyo directo a la *producción agropecuaria*, cuyos sujetos son los *pequeños agricultores familiares*. Los programas de este tipo incluyen transferencia tecnológica, crédito, capacitación, subsidios a la inversión, apoyo a la comercialización, entre otros. Su propósito fue, de manera simultánea, producir más y mejor agricultura, dentro de las diversas limitaciones existentes, mejorar el acceso al mercado y aumentar, en la medida de lo posible, los ingresos monetarios de la unidad productiva.

La *segunda acción pública* tiene que ver con el *apoyo desde la demanda*. Este tipo de programas novedosos, de los cuales han sido identificado cinco en la región⁵⁵, consisten en arreglos contractuales entre una agencia pública y pequeños productores para la adquisición de determinados productos, los cuales son canalizados a programas públicos de distribución de alimentos o alimentación directa, como por ejemplo desayunos escolares. Con este tipo de acciones, además de brindar los apoyos técnico-financieros más comunes, se busca evitar que el pequeño productor enfrente la incertidumbre sobre los volúmenes o precios, lo que muchas veces inhibe su participación en esos mercados, restringiendo sus posibilidades de generar ingresos.

⁵⁴ Las acciones que han sido identificadas no serían *todo* lo que realizan los gobiernos de la región, sino tan sólo aquellas que éstos informan y difunden de manera más amplia, que además tienen un alcance temporal hasta el 2008 (Graziano da Silva, 2008: 12).

⁵⁵ Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) de Bolivia; Programa Adquisición de Alimentos (PAA) de Brasil; Programa “Nutriendo el Desarrollo” de Ecuador; Programa de Adquisición de Leche Nacional de México; y Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS) de Nicaragua (Graziano da Silva, 2008: 14).

La *tercera acción pública* corresponde a programas de *desarrollo rural*, aunque para efectos de la SAN interesan particularmente aquellos que apoyan la generación de *ingresos no agrícolas* en los hogares, ya sea a través de pequeños emprendimientos y/o de la inserción en el mercado laboral. Los primeros, han venido creciendo en presencia y cobertura en casi todos los países, especialmente desde que se constató, a comienzos de la década, la importancia de los ingresos extra-agrícolas en los hogares rurales. Los segundos (mercado laboral), cuya mayor parte de las actividades se realizan a nivel de municipios, consisten en la capacitación para el empleo y/o empleos de emergencias, para zonas y períodos de alta desocupación temporal.

Las anteriores acciones públicas buscan aumentar la *disponibilidad* de alimentos y/o los ingresos monetarios a nivel del hogar y de las comunidades y, por ende, satisfacer la dimensión de *acceso* a los alimentos, lo cual representa potencialmente una gran contribución para mejorar la condición alimentaria y nutricional de esas familias.

b. Área de política protección social y alimentación

En esta área se incluyen las acciones públicas orientadas a mejorar también el *acceso* a la alimentación por parte de personas y familias en condición de vulnerabilidad. En este marco, se distinguen aquí dos sub áreas de política, con base en los medios utilizados: 1) las que se orientan a transferir recursos monetarios a la población focalizada, a través de los cuales ésta puede acceder a la alimentación; 2) las que apuntan al establecimiento de sistemas de distribución de alimentos, a través de diversas modalidades. De las acciones del primer tipo se tienen los denominados Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)⁵⁶. De las acciones del segundo tipo se tienen la

⁵⁶ Los PTC consisten básicamente en la entrega de recursos monetarios a familias en situación de pobreza, condicionadas al cumplimiento de ciertas responsabilidades o metas en diversos ámbitos de políticas públicas, tales como educación, salud y nutrición. El apoyo material en este caso se utiliza como incentivo para que esas familias hagan uso de la oferta pública de servicios, buscando así atacar las causas de la reproducción de la pobreza. Este tipo de programas habría comenzado a difundirse en la región hacia fines de la década de los 90's y con mayor fuerza durante los 2000, tras la positiva evaluación que recibió uno de las primeras experiencias de este género, el Programa "Progresá" (luego Oportunidades) en México, iniciado en 1997. Al año 2006, la modalidad de subsidios condicionados ya se había implementado en 17 países de la región y al 2008 podía considerarse como la modalidad más difundida de intervención en el ámbito de la protección social en ALyC (Graziano da Silva, 2008: 16).

Alimentación Escolar⁵⁷, los Servicios de Alimentación⁵⁸ y la Distribución de Alimentos⁵⁹ (raciones, canastas, etc.)⁶⁰.

A las tres líneas de trabajo descritas dentro la sub área de política orientada al establecimiento de sistemas de distribución de alimentos debe añadirse la *promoción de la producción para el autoconsumo*, a través de diversos programas orientados a impulsar actividades a nivel urbano, especialmente en las grandes ciudades y a nivel de municipios, en lo que se conoce como agricultura urbana. Este tipo de actividades, según Graziano da Silva (2008: 20), promueven la producción de alimentos frescos, saludables y a bajo costo, de modo de mejorar los hábitos de consumo de la población urbana, a través del incremento en la variedad y disponibilidad de alimentos, y generar ahorros en el presupuesto familiar⁶¹.

⁵⁷ Según Infante (2005), citado por Graziano da Silva (2008: 18), con base a estimaciones del año 2005, los niños que recibían al menos una ración alimentaria al día en los sistemas escolares en la región se aproximaban a los 57 millones, con coberturas que en promedio rondaban el 50%. Asimismo, se señalaba que el tipo de ración más frecuente en los establecimientos escolares era el desayuno y/o merienda, que se estimaba cubría entre el 15% y el 30% de las necesidades nutricionales de los niños. Este tipo de programas tendría un doble efecto sobre la población infantil a la que se orienta: nutricional y educacional. En el primer efecto, en muchos casos constituía el principal (y en ocasiones el único) alimento que los niños consumían diariamente, lo que le transformó en uno de los pilares en materia de SAN de la población infantil, por lo que los especialistas de ALyC concordaban en la urgencia de ampliar la cobertura de este tipo de programas a sectores de la población infantil de escasos recursos que aún no gozaban del beneficio. En el segundo efecto, el alimento recibido en la escuela habría sido reconocido como esencial para el aprendizaje, porque aumentaba el rendimiento y evitaba la deserción escolar.

⁵⁸ Estos programas, bajo denominaciones como Restaurantes Populares, Comedores Sociales, Casas de Alimentación o Albergues, procuran entregar alimentación, al menos una vez al día, en sectores sociales focalizados. Las instituciones ejecutoras pueden contar con sus propias instalaciones o externalizar el servicio a través de un subsidio al proveedor, por ejemplo en el caso de comedores para trabajadores de empresas, como lo hace el *Programa Alimentación del Trabajador* de Brasil. En esta línea se destaca el programa *Casas de Alimentación* de Venezuela, en el que las operadoras son dueñas de casa entrenadas y equipadas, que brindan los servicios de comida a sus vecinos (elegibles para el programa), una o dos veces al día, para lo cual reciben del organismo responsable, la Fundación Programa de Alimentos Estratégicos (FUNDAPROAL), financiamiento y asesoría (Graziano da Silva, 2008: 19).

⁵⁹ Se trata de sistemas públicos de distribución de alimentos, para lo cual se utilizan principalmente los consultorios de atención primaria, aunque a veces se hace uso también de otros tipos de establecimientos. Los alimentos pueden ser bajo la forma de raciones, por ejemplo leche u otros alimentos reforzados, de acuerdo a segmentos etarios (niños, mujeres embarazadas, adultos mayores, etc.) o cestas de alimentos variados para ser utilizados por unidades familiares en condición de riesgo. En algunos países estos programas se abastecen con productos provenientes de la pequeña agricultura familiar, o en todo caso local, y en otros, como en Ecuador, las raciones alimenticias son diversificadas según las regiones socio-culturales del país (Graziano da Silva, 2008: 19).

⁶⁰ Véase en los Cuadros 2.1.10, 2.1.11 y 2.1.12 de Anexos los PTC en Sudamérica, México, Centroamérica y El Caribe, así como la cobertura de programas de alimentación escolar en ALyC.

⁶¹ Esta acción se impulsaría tomando en cuenta que desde hace mucho tiempo se promueve en la región la producción doméstica de alimentos en zonas rurales, como huertos caseros y escolares, crianza de animales menores, técnicas de conservación de alimentos, etc., a objeto de mejorar la disponibilidad de alimentos en el hogar.

c. Área de política asistencia en salud nutricional

Las acciones en el área nutricional que más se divulgan serían las campañas a favor de la lactancia materna y las que se orientan a cubrir deficiencias nutricionales específicas. En el primer caso, según la CEPAL, UNICEF y SECIB (2001), citado por Graziano da Silva (2008: 20), mientras que al inicio de la década de los 2000 la prevalencia promedio de la lactancia materna exclusiva alcanzaba tan solo al 25% de los niños menores de tres meses, el 2008 esa prevalencia alcanzaba por lo menos al 38%. En el segundo caso, las acciones se refieren a la distribución de alimentos fortificados (leche, harinas, etc.) y/o de suplementos vitamínicos, ferrosos, yodados o de otros micronutrientes, a veces dirigidos en forma amplia a toda la población; en otras palabras, adecuados a tipos específicos de destinatarios (niños, adultos mayores, mujeres embarazadas, en postparto, etc.). Programas de este tipo estarían siendo implementados en Centroamérica, en especial El Salvador, Guatemala y Nicaragua; en Sudamérica, en países como Bolivia, Brasil y Chile.

d. Área de política educación y formación en alimentación y nutrición

La mayoría de las acciones en este ámbito estarían siendo implementados ya sea como parte de las actividades de atención primaria en salud (vía charlas y/o guías) o como oferta de actividades de educación de adultos, por ejemplo promoción de huertos escolares y familiares, capacitación en preparación y consumo de alimentos, etc. Otra modalidad a la que se estaría brindándose atención en algunos países, aunque con escaso nivel de concreción, sería la incorporación de la alimentación y nutrición como contenidos curriculares de los sistemas escolares de la región.

2.6.3 Políticas públicas pretéritas para la seguridad y soberanía alimentaria

Según Rosero, Albuja y Regalado (2011: 17-19), las nuevas políticas alimenticias de América Latina parten de la constatación del alto índice de concentración de la tierra y la necesidad de emprender nuevos procesos de distribución de este factor fundamental de la producción, a través de reformas agrarias de nuevo tipo, que evitan la reconcentración de la tierra. Estos

procesos estarían siendo vistos en el contexto de los nuevos modelos de desarrollo de carácter endógeno, articulados a programas de democratización del crédito, agua, servicios técnicos y educación rural. Estos planteamientos se acercarían a los de la organización internacional Vía Campesina de la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur (COPROFAM) y de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur (REAF), en relación a la centralidad de la agricultura familiar, el desarrollo territorial rural sostenible y la democratización de los factores de la producción por medio de políticas diferenciadas que den cuenta de las pequeñas y medianas unidades campesinas de producción.

En este contexto, se señala que en ALyC existirían nueve países con legislación sobre el tema de alimentación, de los cuales dos tendrían leyes de seguridad alimentaria (Brasil y Guatemala), tres normas de soberanía alimentaria (Ecuador, Nicaragua y Venezuela) y cuatro normas generales o programas de alimentación (Argentina, Chile, Cuba y México). Esta nueva legislación latinoamericana de soberanía alimentaria tendría un carácter radical, en el sentido de que va a las raíces del problema del hambre: la carencia de tierras, agua, crédito, asistencia técnica, educación, entre otros, por lo cual el nuevo constitucionalismo latinoamericano y las nuevas normativas alimentarias propondrían la democratización de los factores de la producción a favor de las pequeñas y medianas unidades de producción campesinas y las organizaciones de economía social solidaria (asociaciones, comunas, cooperativas, entre otras formas), así como el desarrollo de los mercados locales y las compras del sector público a las agriculturas familiares, como sería el caso del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de Brasil, articulado al Programa de Alimentación Escolar.

A nivel de los países sudamericanos, muchos países han venido aplicando políticas públicas orientadas a la seguridad y soberanía alimentaria. Dichas políticas se caracterizan, en general, porque, por un lado, promueven poca o incipiente articulación entre las políticas de acceso a los alimentos y la promoción de la agricultura familiar (caso Chile, Uruguay, Argentina y Venezuela); por otro, las políticas públicas aplicadas en países sudamericanos presentan estrecha articulación entre las estrategias de SAN y el fortalecimiento de la agricultura

familiar (caso Brasil y Perú)⁶². En el primer caso, Maluf, Schmitt y Grisa (2009: 57-58), sostienen que evidentemente existe una disociación, en la mayoría de los países, de las políticas sociales que buscan garantizar el acceso al alimento por las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria y nutricional y a las políticas volcadas al fortalecimiento de la agricultura campesina y familiar. La inexistencia, en la gran mayoría de los países, de escenarios públicos de debate y articulación, capaces de fomentar la discusión acerca de la intersectorialidad de las políticas volcadas a la soberanía y seguridad alimentaria, con participación efectiva de la sociedad civil, contribuiría para esa desarticulación. Asimismo, la distancia existente entre el universo de las organizaciones de campesinos y agricultores familiares y los grupos en situación de inseguridad alimentaria, particularmente aquéllos situados en el medio urbano, aún sería muy grande, dificultando también dicha interconexión.

2.6.4 Hacia políticas públicas para la seguridad y soberanía alimentaria en el Continente Americano: 42 Asamblea General de la OEA

En el marco de la 42 Asamblea Ordinaria de la OEA, en la Resolución AG/DEG.69, declaración de Cochabamba sobre “Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas”, se rescatan las siguientes declaraciones sobre seguridad y soberanía alimentaria que los países integrantes de la OEA se han comprometido llevar adelante.

- Decisión de promover el desarrollo agrícola con el objetivo de fortalecer la seguridad alimentaria en el contexto de las políticas nacionales, regionales e internacionales de desarrollo, teniendo en cuenta la importancia de la modernización e innovación tecnológica para incrementar la producción y la productividad, así como las sinergias entre la agricultura sostenible, la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, la seguridad alimentaria, la nutrición y las políticas de desarrollo, entre otros aspectos.
- Compromiso de fomentar la diversificación de la producción y los productos alimenticios en los mercados y los hogares, así como la preservación de las tradiciones, variedades y culturas alimenticias locales.

⁶² Véase en el Apéndice 2.3 las principales políticas públicas aplicadas en países de Sud América hasta el 2009, según Maluf, Schmitt y Grisa (2009).

- Disposición de avanzar, según cada Estado miembro estime apropiado, en el contexto nacional respectivo y de manera consistente con las obligaciones y acuerdos internacionales, en políticas públicas respecto a:
 - + Apoyo a la agricultura familiar, según corresponda, promoviendo el aprovechamiento eficiente de la tierra para una actividad agrícola sostenible, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad de pequeños productores rurales al hambre y la pobreza.
 - + Promoción de las inversiones público-privadas en el sector agropecuario, con especial atención a los pequeños productores.
- Disposición de desarrollar o fortalecer estrategias nacionales integrales sobre SAN, según cada Estado miembro estime apropiado en el contexto nacional respectivo, considerando los siguientes elementos:
 - + Iniciativas y programas de educación alimentaria y nutricional.
 - + La investigación del desarrollo agrícola y su financiamiento, apoyando los sistemas nacionales de investigación, a las universidades y demás entidades que realicen investigación, promoviendo la transferencia de tecnologías bajo términos mutuamente acordados y el intercambio de conocimientos y buenas prácticas.
 - + Los desafíos para la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible que presenta la excesiva volatilidad de los precios de los productos básicos.
- Decisión de destacar la necesidad de fortalecer la capacidad de los pequeños agricultores y las agricultoras como estrategia para mejorar el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria mediante la promoción del acceso equitativo a la tierra, el agua, los recursos financieros y las tecnologías, de conformidad con la legislación nacional, así como de mejorar la participación y el acceso de pequeños agricultores a cadenas de valor y mercados agrícolas sustentables⁶³.
- Decisión de promover el incremento sostenible de la producción y productividad agropecuaria con miras a aumentar la oferta de alimentos.
- Decisión de desarrollar marcos jurídicos e institucionales, cuando corresponda, para la realización efectiva del derecho a una alimentación adecuada, en el contexto de la SAN, especialmente para personas y grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad y con equidad de género.

⁶³ Texto del párrafo operativo 25 de la resolución A/RES/66/220 de las Naciones Unidas.

Como se puede apreciar, las diferentes declaraciones de la 42 Asamblea General de La OEA sobre seguridad y soberanía alimentaria no se caracterizan necesariamente por ser novedosas, si se las relaciona con las políticas públicas que se han venido aplicando en ALyC, las cuales fueron descritas líneas arriba.

2.7 Políticas públicas pretéritas para la seguridad y soberanía alimentaria en Bolivia

En el marco del intervencionismo de Estado, del Estado neoliberal y del Estado Nacional Productivo, se han aplicado una serie de políticas públicas orientadas a promover fundamentalmente la producción (disponibilidad) y el acceso a los alimentos, dos dimensiones importantes de la seguridad alimentaria. En este sentido, en lo que sigue se hará una revisión puntual de las políticas públicas pretéritas orientadas al sector alimentos en las tres formas de Estado referidas, en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria.

2.7.1 Políticas públicas en el Estado intervencionista y el Estado neoliberal: 1952-2005⁶⁴

En el período 1952-2005 se hace referencia básicamente a los impactos en la economía nacional y la estructura agropecuaria, de dos políticas de estado⁶⁵ que, según Albarracín (2007: 9) han estado, explícita e implícitamente presentes en la planificación, una tiene que ver con la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y, la otra, con la diversificación e incremento de la producción, ambas seleccionadas por su importancia sectorial y reiteración en los diagnósticos y propuestas de las estrategias y planes. Respecto a la ISI, originada en las recomendaciones del Plan Bohan (1942), habría logrado los mejores resultados parciales en la economía nacional, permitiendo que la producción de azúcar y arroz cubran el 100% de la demanda nacional en 1963. El éxito de esas políticas tendría su explicación en las inversiones realizadas.

⁶⁴ Esta sección se desarrolla con base a Albarracín (2007: 9-15).

⁶⁵ Las políticas de Estado son aquellas que responden a una visión, estrategia, necesidades de la sociedad y los ciudadanos que viven en un país y, lo más importante, que las mismas sean y tengan una institucionalidad, es decir, normas, reglas, acuerdos y consensos que van más allá de coyunturas y situaciones particulares. Las políticas de gobierno son aquellas que se construyen de manera coyuntural, que responden a ciertos intereses e ideologías (que a la larga pueden crear y generar, al igual que las malas políticas de Estado, diferencias y estructuras sociales inequitativas), de corto plazo y sin un consenso de construcción de sociedad, que incorporan la característica de abandonar y descartar los pocos logros y avances positivos que se ha logrado en gestiones anteriores (Albarracín, 2007: 2).

Cuadro 2.2
Producción de cultivos y porcentaje del mercado cubierto
(en miles de toneladas)

Cultivo	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Azúcar	17.5	24.4	41.2	49.3	68.6	93.6
% del mercado cubierto				75%	100%	sobreproducción
Arroz		23.000	24.000	24.000	36.000	35.900
% del mercado cubierto				100%	100%	

Fuente: Albarracín (2007), con base a Memorias del BCB (1955 a 1964)

Por otra parte, el *incremento de la producción* en Bolivia habría estado influenciado por políticas que privilegiaron la expansión de la frontera agrícola y la incorporación de cultivos destinados al mercado exterior. En el siguiente cuadro se observa la variación y el incremento de la superficie en los períodos comprendidos para cada estrategia o plan.

Cuadro 2.3
Efectos en la frontera agrícola de los planes y estrategias
aplicadas en Bolivia (1942-2007)

Fuente: Albarracín (2007: 10), con base a datos estadísticos del Censo Nacional de 1950 y datos del INE

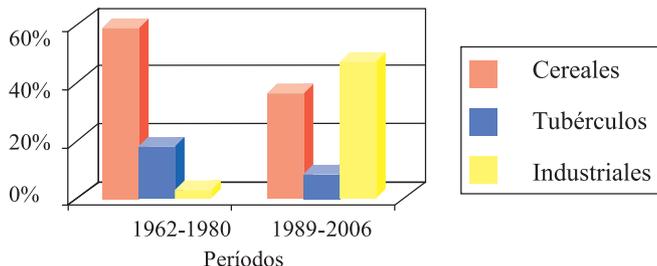
Asimismo, se identifican para los cultivos industriales dos momentos, coincidentes con el tiempo comprendido en la Estrategia de Desarrollo Socioeconómico (EDSE) 1971-1991, donde se inicia el ciclo y el incremento de la superficie agrícola de estos cultivos y con el momento que va de 1989 al 2000, que abarca el período de las Estrategias de Desarrollo Económico y Social (1976-1980) y la Estrategia Nacional de Desarrollo (1992-2000), con un incremento acelerado de la superficie con cultivos industriales. Considerando estos dos momentos, Albarracín (2007: 10) sostiene que la expansión de la frontera agrícola ha estado al margen de los modelos teóricos y de las tendencias políticas de los gobiernos, ya que en el primer período se tuvo la característica de un Estado empresario nacionalista, con propuestas teóricas de las corrientes de modernización y estructuralistas y, en la segunda, con la corriente neoliberal de libre mercado. En este sentido, los datos mostrarían que la expansión de la frontera agrícola de Bolivia, esta ligada a la política de la ISI, de exportación, de equilibrio de la balanza de pagos y al desarrollo de un sector agropecuario exportador, siguiendo en ambos casos la implementación de los modelos de la revolución verde y de la difusión.

Por otro lado, la disminución y el estancamiento de la superficie de los cultivos del grupo de los tubérculos y cereales, mostraría el sesgo que tuvieron las políticas llevadas a cabo, privilegiando la producción de cultivos para los mercados externos, lo cual habría generado una nueva estructura agraria diferente a la que se tenía antes de 1980.

De manera general, los cultivos industriales tuvieron un 5.493% de incremento en la superficie agrícola cultivada, permitiendo que se generen cambios en la estructura productiva de Bolivia. En este sentido, se identifican históricamente dos períodos. El primero, en el cual destacan el grupo de los cereales con porcentajes que van disminuyendo de 59% a 46% y el grupo de los tubérculos con porcentajes que también disminuyen desde el 18% hasta el 8%, ambos casos en el período que va de 1952 a inicios de la década de los 80's. El segundo período, donde los cereales mantienen porcentajes que van del 46% al 36% y el surgimiento del grupo de los cultivos industriales, especialmente la soya y caña de azúcar, que tienen un incremento que va del 11% al 47%, con un crecimiento acelerado desde finales de los 80's. La variación de la superficie de

otros grupos de cultivos estaría mostrando cambios y tendencias tan importantes como los valores de estos tres grupos de cultivos (Albarracín, 2007: 11).

Gráfico 2.2



Fuente: Albarracín (2007: 11)

Considerando el índice de diversificación, tal como se observa en el Gráfico 2.3, entre 1950 y 1989 existe un incremento del índice de diversificación, que coincide con el período de sustitución de importaciones, diversificación de la producción y la predominancia del nacionalismo y del modelo del Estado empresario. A partir de 1989 hasta el 2005, período que corresponde al Estado neoliberal (con un enfoque de libre mercado y el achicamiento del Estado), se presenta una disminución del índice de 3.61 a 2.77, que, como se explicó anteriormente, sería producto del incremento de la superficie de cultivos industriales, lo que muestra una tendencia marcada por el mercado que lleva a Bolivia y sus políticas, a la producción e incremento de estos cultivos.

Gráfico 2.3

Fuente: Albarracín (2007: 12)

Otro de los efectos de la reforma agraria de 1953 y de las políticas, es que en Bolivia se habría generado una economía dual, caracterizado por dos sistemas de producción totalmente opuestos y con actores sociales del sector agropecuario también opuestos. El primero, relacionado con las unidades de producción familiar denominadas economías campesinas o agricultura tradicional, ubicadas específicamente en las regiones del altiplano, los valles y el oriente (pequeños productores migrantes y pueblos indígenas). El segundo, con sistemas de producción modernos, de economías empresariales, con aplicación de tecnología de punta, ubicada en la región del oriente (agricultura comercial).

En lo concerniente al período que abarcó el Estado neoliberal (1985-2005), Ormachea (2009: 18) señala que las políticas agrarias de los distintos gobiernos siguieron –con menores o mayores énfasis– las directrices de los organismos financieros internacionales, las que hacían hincapié en el aprovechamiento de “*oportunidades comerciales*” para una “*mayor y mejor inserción de la producción doméstica*” en el mercado mundial, para lo cual era necesario impulsar procesos que posibiliten mejoras sustanciales en la “*productividad y la competitividad*” de la producción agropecuaria. Estos objetivos se pensó alcanzar a través de la estructuración de las denominadas *cadena de valor* o *cadena productivas*, encargadas de posicionar y consolidar productos agrícolas o agroindustriales en los mercados, fundamentalmente, externos. En este tipo de planteamientos, los pequeños productores campesinos constituían el eslabón primario en las cadenas agroexportadoras. Por tanto, la articulación de la producción campesina a estas cadenas, en tanto proveedora de productos (de materia prima barata) bajo las condiciones y precios fijados por los agroindustriales y exportadores, implicó reducidos ingresos para éstos, puesto que los mayores márgenes del excedente generado eran siempre apropiados por los otros agentes de la cadena⁶⁶.

En este sentido, Escobar y Samaniego (1981), citados por Ormachea (2009: 19), concluyen que si bien durante el período anterior a la aplicación de las políticas neoliberales era ya posible constatar que la producción campesina

⁶⁶ En este marco, la definición de seguridad alimentaria resultante de la CMA realizada en 1996 en Roma a convocatoria de la FAO, se centró en la disponibilidad de alimentos, es decir, sin importar el origen nacional de los mismos, se adecuó perfectamente a las políticas neoliberales de apertura irrestricta de las economías de los países atrasados propugnadas por los países capitalistas desarrollados (Ormachea, 2009: 19).

(fundamentalmente andina) iba perdiendo terreno paulatinamente como oferente interno de alimentos, esta tendencia durante el periodo neoliberal se habría agudizado y, fue más bien, la agricultura comercial, asentada fundamentalmente en el oriente del país, la que se desarrolló en los últimos 20 años.

2.7.2 Políticas públicas dentro el Estado Nacional Productivo: 2006-2012

Dentro el Estado Nacional Productivo se rescatan las siguientes políticas explícitas orientadas a la seguridad y soberanía alimentaria⁶⁷:

a. Plan Nacional de Desarrollo 2006

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (2006: 137), en la dimensión Bolivia Productiva, sector agropecuario, se plantea explícitamente una política orientada a la producción para la *soberanía alimentaria* (política 5). Al respecto se dice que “Esta política logrará la autosuficiencia alimentaria, priorizando la recuperación de productos locales con alto valor nutritivo que han sido desplazados por alimentos foráneos”. La estrategia es el *desarrollo productivo y ecológico con soberanía alimentaria*, y el proyecto otorgaría las condiciones para impulsar el sistema productivo agropecuario de carácter ecológico que permitiría la autosuficiencia del sector de alimentos. En este sentido, prevé facilitar el acceso a semillas, asistencia técnica en manejo y conservación de suelos, así como generar las condiciones para la crianza de peces. Se establece que el *Programa de Desarrollo Agropecuario con soberanía alimentaria* e identidad nacional trabajará en el fomento de la agricultura ecológica en sus diferentes componentes (manejo de semillas, control biológico de plagas, eliminación del uso de agroquímicos y fertilización con abonos orgánicos), orientada a los cultivos nativos de alto valor nutricional a nivel de agricultura familiar y comunitaria. El grupo de proyectos pecuarios estaría dirigido a fomentar el desarrollo de los principales rubros identificados en cada ecoregión. La implementación se realizaría a través de la ejecución de los siguientes proyectos: recuperación de productos alimenticios de alto valor nutritivo, programa nacional de semillas (servicios),

⁶⁷ Véase en el Apéndice 2.4 de Anexos una síntesis de las normativas sobre seguridad y soberanía alimentaria correspondientes al periodo 2007-2012.

producción ecológica nacional, programa de apoyo a la producción alimentaria. Este último programa se incentivaría con el aumento de cobertura de cuatro meses promedio de desayuno escolar a por lo menos seis meses y ampliando al almuerzo. Estas compras estatales permitirán dinamizar la producción y transformación de productos nativos con alto valor nutritivo.

Además de las anteriores acciones, se tiene previsto la Recuperación de la Producción Nacional de Trigo para la Autosuficiencia, la implementación del Plan Nacional de Aprovechamiento y Manejo de Suelos, el Proyecto de Desarrollo de Sistemas con Camélidos y Rumiantes Menores, el Proyecto de Desarrollo de Sistemas con Ganado de Doble Propósito, el Proyecto de Desarrollo de la Producción Aviar y Porcina, el Desarrollo y Fortalecimiento Pesquero en las cuencas del altiplano, amazonia y plata, el establecimiento de piscigranjas. Entre otras, también se tiene previsto el proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Deprimidas (DRIPAD).

Por otro lado, también en la dimensión Bolivia Productiva, en el marco de la política relacionada a la Ciencia, Tecnología e Innovación en la Integración Nacional para el Desarrollo Productivo con Soberanía e Inclusión Social (política 1), se contempla el *Programa Alternativas Productivas para la Soberanía Alimentaria*. Al respecto se dice que “la falta de alimentos y nutrientes en nuestra población es latente, por tanto, es importante aliviar esta situación urgentemente, proponiendo alternativas como el uso de alimentos altamente nutritivos, apoyando la disminución del proceso de desnutrición (0) y la producción de nuevos alimentos, tal es el caso de los productos y derivados de soya, tarwi, castaña, cañawa, maca, maíz, quinua, amaranto, yuca, charque de llama, cuy y otros, o alternativas productivas como peces de aguas continentales de la Amazonía y del río de Pilcomayo, lago Titicaca y otras fuentes (peces como el pacú, surubí, sábalo, pirañas, dorado, trucha, pejerrey, ispi, karachi, boga, suche y otros). También es importante promover la recuperación de hábitos alimenticios ancestrales que brindan grandes ventajas nutritivas. Dentro de este programa figura el proyecto alimentos y nutraceuticos de la biodiversidad boliviana con un costo de 800 mil dólares; también se tiene el proyecto de Piscicultura continental con un costo de 650 mil dólares y de inocuidad alimentaria y propiedades nutricionales de los alimentos con un costo de 200 mil dólares” (PND, 2006: 185).

Finalmente, en la dimensión Bolivia Soberana, dentro la temática de Relaciones Económicas Internacionales, se plantea una *Política de Protección y Fortalecimiento del Mercado Interno* (política 4). Al respecto se señala que “Los programas priorizados están referidos al análisis y evaluación de los compromisos arancelarios en los acuerdos comerciales, regionales, subregionales y multilaterales, cuyo objetivo es contar con elementos de apoyo técnico para una evaluación de los mecanismos arancelarios en dichos acuerdos; a la implementación y negociación de la nueva política comercial, a objeto de insertarla en los acuerdos comerciales; al apoyo de la lucha contra el contrabando, mediante las negociaciones pertinentes” (PND, 2006: 203). También se considera que “para fortalecer el mercado interno con visión hacia las exportaciones se ha previsto promover, proteger y promocionar la implementación de políticas reglamentarias para el fortalecimiento del sector productivo”. En este sentido, los programas priorizados serían: el fortalecimiento del sector productivo, particularmente de las micro, pequeñas y medianas empresas, organizaciones económicas campesinas (OECAs) y comunidades cuyo objetivo buscaría ampliar y configurar un marco normativo institucional que proteja y apoye al sector; el fomento y protección del mercado interno con el objeto de valorizar la producción nacional generando economías de escalas; el fomento y protección del mercado externo cuyo objetivo busca hacer eficiente los incentivos fiscales, así como la elaboración de instrumentos que protejan a los productores de prácticas desleales del comercio (PND, 2006: 204).

b. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011: Lineamientos estratégicos (2007)

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 (2007: 136-137), en la dimensión Bolivia Productiva, Políticas Nacionales Productivas, se plantea explícitamente la *Política de Seguridad con Soberanía Alimentaria* (política 5). Al respecto se dice que para cumplir el paradigma Vivir Bien es necesario lograr la seguridad alimentaria, complementada con la soberanía alimentaria. En este sentido, el Estado, como promotor y protagonista del desarrollo, establecería esta política como un instrumento de desarrollo y fortalecimiento de la capacidad productiva para dotar oportunamente alimentos básicos y de consumo masivo a precios justos.

En el marco de esta política, se tiene previsto dar prioridad a la producción diversificada de alimentos para el autoconsumo y para el mercado nacional, basada en la producción agropecuaria y de transformación, con énfasis en la producción agroecológica y acorde con las necesidades de la población y el potencial de los ecosistemas. También se piensa impulsar la asociatividad, el comunitarismo y todas las formas socioeconómicas de organización de los productores.

Lo anterior implicaría que la política de *seguridad alimentaria con soberanía* va a privilegiar la producción nacional en términos de cantidad y calidad para el mercado interno, destinar los excedentes al mercado internacional, lograr transformar y consolidar los sistemas productivos alimenticios, ecológicos, sustentables con responsabilidad social. Asimismo se tiene contemplado desarrollar investigaciones aplicadas que faciliten la toma de decisiones y mejoren los procesos productivos, además de cambiar los patrones alimenticios mediante la educación, información, comunicación y capacitación.

Por otro lado, también en la dimensión Bolivia Productiva, una de las políticas para el desarrollo del sector agropecuario es la política orientada a la *Transformación de los patrones productivos y alimentarios* (política 2). Al respecto se señala que “esta política está dirigida a lograr una profunda transformación de los sistemas productivos de los productores rurales de pequeña, mediana y gran escala, apoyándoles a consolidar sistemas productivos y alimenticios más eficientes, ecológicamente sustentables y socialmente responsables, que garanticen la seguridad y soberanía alimentaria y el desarrollo productivo rural, recuperando sus propias visiones culturales y fortaleciendo el poder autogestionario de sus organizaciones sociales y económicas. En esta dirección, se fortalece el rol de la agricultura familiar campesina, indígena y originaria con base comunitaria, para promover el incremento en cantidad y calidad de la producción de alimentos por parte de dichas unidades familiares, valorizando el consumo de alimentos y su articulación favorable con el mercado interno” (PND, 2007: 187).

Esta política se implementa a través de tres estrategias, que son: a) construir seguridad y soberanía alimentaria, b) desarrollar integralmente la

producción alimentaria y el desarrollo productivo rural, y c) impulsar nuevos patrones de organización de la producción y distribución de los alimentos. Estas estrategias, a su vez, están vinculadas a tres programas articuladores del conjunto de las intervenciones en desarrollo agropecuario, de acuerdo al siguiente detalle:

- *El programa SEMBRAR*, tiene como objetivo promover la institucionalidad, estrategias y mecanismos para impulsar la seguridad alimentaria en el ámbito local.
- *El programa CRIAR* (Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales), que tiene como objetivo fortalecer la agricultura familiar campesina, indígena y originaria de base comunitaria, basada en la producción agroecológica y sistemas integrales para la producción de alimentos, principalmente para el consumo familiar y el mercado local en las regiones con mayor pobreza extrema. A través de este programa se implementaría el componente productivo de los programas intersectoriales, como ser: Desnutrición Cero y Comunidades en Acción.
- *El programa EMPODERAR* (Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionario), que tiene como objetivo apoyar al desarrollo de iniciativas productivas agropecuarias, forestales maderables y no maderables, agroforestales, de transformación y otras iniciativas productivas no agropecuarias, aumentando la producción y productividad del agro boliviano (PND, 2007: 189)

Finalmente, en la dimensión Bolivia Soberana, dentro la temática de Relaciones Económicas Internacionales, se plantea una *Política de Protección y Fortalecimiento del Mercado Interno* (política 3). Al respecto, se señala que esta política “implica modificar la política arancelaria de apertura irrestricta, unilateral, reemplazándola con una nueva política arancelaria selectiva por sectores priorizados”. También significaría promover el desarrollo de productos en el mercado interno con visión hacia las exportaciones, de manera que el mercado nacional sirva de plataforma para el mercado internacional. La estrategia para la protección del mercado interno tiene como objetivo establecer un marco jurídico nacional, tomando como referencia los

compromisos internacionales y las necesidades de orden interno que permitan analizar y gestionar modificaciones a los marcos jurídicos internacionales (PND, 2007: 253).

c. La revolución agraria, rural y forestal

La Revolución Agraria, Rural y Forestal es, según Elías y Jaldín (2008: 17-18), el Plan presentado por el MDRAyMA que se enmarca en un nuevo modelo en el que se pretende avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria del país, ampliar la contribución de la producción agropecuaria y forestal a los medios de vida de la población y al desarrollo del país e impulsar la gestión sustentable de los recursos naturales. La *Revolución Agraria*, apunta a la transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques, la eliminación del latifundio, la reversión de tierras ociosas, promueve la consolidación de la propiedad de las tierras trabajadas y la redistribución de las tierras improductivas para los campesinos, indígenas y originarios vía asentamientos humanos. La *Revolución Rural* impulsa intervenciones integrales para mejorar los sistemas productivos del conjunto de actores rurales, promoviendo una economía rural plural: estatal, asociativa, comunitaria y empresarial. Potencializa las capacidades productivas de los territorios rurales y la transformación de los sistemas productivos en el área rural, impulsando la consolidación de sistemas productivos y alimentarios eficientes y tecnificados. Según Elías y Jaldín (2008: 19), dentro la revolución rural se estaban desarrollando los programas EMPODERAR, CRIAR, repoblamiento ganadero, provisión de semillas, FONADAL y programa de emergencia, que en conjunto tenían previsto ejecutar 38 millones de dólares. Finalmente, la *Revolución Forestal* impulsa el aprovechamiento integral y sustentable de los bosques y recursos de la biodiversidad. Otorga un rol protagónico a los recursos forestales y las áreas protegidas. Comprende cuatro escenarios de acción: 1) cambios y ajustes normativos e institucionales, 2) Fomento al manejo integral de bosques, 3) Alianzas estratégicas público-privadas y 4) Complejo Productivo Forestal. En el siguiente cuadro se presenta una síntesis del plan de Revolución Agraria, Rural y Forestal, a nivel de objetivos, políticas y programas.

Cuadro 2.5
Síntesis del Plan de Revolución Agraria, Rural y Forestal

Revolución	Objetivos	Políticas	Programas
Agraria	Avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria del país	Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques	Saneamiento y Titulación de la Propiedad Agraria Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos
	Ampliar la contribución de la producción agropecuaria y forestal a los medios de vida de la población y al desarrollo del país	Transformación de patrones productivos y alimentarios	SEMBRAR CRIAR EMPODERAR
		Apoyo a la producción y transformación de los recursos naturales renovables	RECREAR
		Dinamización y restitución integral de capacidades productivas territoriales	Complejos productivos Desarrollo integral de la coca
	Impulsar la gestión sustentable de los recursos naturales	Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables	SUSTENTAR
		Consolidación de la gestión ambiental y conservación de la biodiversidad	CONSERVAR

Fuente: Elías y Jaldín (2008: 18).

Como parte de la Revolución Agraria, Rural y Forestal, Elías y Jaldín (2008: 19-21) destacaban ya en el 2008 la participación del Gobierno de manera activa en la oferta de insumos y acopio de algunos productos agrícolas a través de la EMAPA (soya, arroz, trigo) y también la generación de un Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo (D.S. 29453) para pequeños productores, además de créditos a través del Banco de Desarrollo Productivo (BDP-SAM). Asimismo, se destacaba la conformación de la primera empresa mixta de producción de semilla de papa (SEPA) entre el Estado y agricultores semilleristas. Esta empresa estaba produciendo 3.090 toneladas de semilla de papa en las Provincias Ayopaya y Carrasco del departamento de Cochabamba, que se vendían en seis departamentos de Bolivia.

d. Política de seguridad y soberanía alimentaria del MDRAyMA⁶⁸

El documento *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria*, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 172, de junio de 2008, publicado por el MDRAyMA, se inscribe en el marco general de políticas y programas del Plan para la “Revolución Rural, Agraria y Forestal” del referido ministerio, que corresponden particularmente a la Transformación de los Patrones Productivos y Alimentarios (política 2) y al Apoyo a la Producción y Transformación de los Recursos Naturales Renovables (política 3). En el marco de esta política, se entiende que la producción de los alimentos es parte de un todo, en el que los productores combinan intereses económicos, sociales, ambientales y culturales, en el marco del derecho humano a la alimentación. Por otro lado, esta política también avanza en la promoción de la autosuficiencia alimentaria, considerando que la dependencia alimentaria de productos importados de otros países tiene efectos contraproducentes en la alimentación de la población, ya que cambios en las políticas y en el contexto internacional pueden provocar procesos de desabastecimiento de alimentos en el mercado nacional, con severas consecuencias económicas, sociales y políticas para los países.

El proceso de construcción de la seguridad y soberanía alimentaria en Bolivia supone, paralelamente, avanzar en la formación de un nuevo patrón de desarrollo económico y social. El nuevo patrón de desarrollo se basa en la comprensión de la alimentación como un derecho fundamental de las personas, privilegia el fortalecimiento de la agricultura familiar (campesina, indígena y originaria), enfatiza el desarrollo de la agricultura ecológica y reclama por la igualdad de oportunidades para acceder a los recursos naturales que promueven la producción de alimentos, e impulsa la participación del conjunto de los actores públicos y privados en varios niveles y esfuerzos multisectoriales para alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria⁶⁹.

⁶⁸ Esta sección se desarrolla con base al documento *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria del MDRAyMA* (2008: 44-62).

⁶⁹ Véase ampliaciones al respecto en MDRAyMA (2008: 46).

En este marco, las principales *estrategias y líneas de acción*⁷⁰ identificadas para poner en marcha la política de seguridad y soberanía alimentaria del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, en el marco del Nuevo Modelo Nacional Productivo Rural, son las siguientes:

- *Estrategia 1. Acciones integrales para avanzar hacia la desnutrición cero en el marco del derecho humano a la alimentación, que comprende acciones integrales y multisectoriales en los ámbitos nacional, departamental, municipal, comunitario y familiar.* Esta estrategia esta relacionado a las dimensiones *acceso y uso* de la seguridad alimentaria. En este sentido, se combinan líneas de acciones relacionadas con aspectos educativos, de salud, saneamiento básico, productivos y consumo de nutrientes, por lo cual estas intervenciones han sido denominadas como Programa Multisectorial Desnutrición Cero.
- *Estrategia 2. Incentivo a la producción, industrialización y distribución adecuada de los rubros alimenticios estratégicos.* Esta estrategia tiene que ver con la dimensión *disponibilidad* de la seguridad alimentaria. En esta perspectiva, la producción de alimentos tiene una importante vinculación con la política de soberanía y seguridad nacional, en la medida que problemas en el aprovisionamiento de alimentos básicos pueden crear efectos desestabilizadores o agudizar la dependencia de nuestro país con relación a otros países. Esta política considera además la necesidad de desestructurar el control de grupos de personas, gremios y empresas sobre la intermediación de la producción nacional, ya que éstos en determinadas situaciones utilizan su posición privilegiada en la producción y comercialización de alimentos para presionar o negociar con intereses políticos, afectando el derecho humano a la alimentación del conjunto de la población.

Se consideran alimentos estratégicos aquellos que tienen un aporte significativo al consumo diario de la población boliviana (como son los

⁷⁰ Las estrategias y líneas de acción de la política de seguridad y soberanía alimentaria, así como los ámbitos de acción, tipos de actores, modalidades de intervención y el marco institucional del Nuevo Modelo Nacional Productivo Rural, se desarrollan con base al MDRAyMA (2008: 48-63).

granos y los cereales). En esta dirección, se contempla desarrollar acciones necesarias para romper la dependencia estructural con relación a la importación de trigo en el país, a través de la creación de incentivos para incrementar la superficie y la productividad de este producto a nivel nacional. Para avanzar en el apoyo a la producción de alimentos estratégicos, las líneas de acción estarán orientadas a poner énfasis en el desarrollo de incentivos para la producción, transformación y comercialización de productos alimenticios estratégicos y con alto valor nutritivo: créditos con cero tasa de interés para la producción de alimentos estratégicos, a través de la EMAPA; apoyo a la producción e industrialización de alimentos, a través de empresas mixtas; desarrollo de las ferias de alimentos a precio justo y definición de bandas de precios para la comercialización de los productos alimenticios; conformación de reservas alimenticias a través de la EMAPA; realizar importaciones directas de alimentos, a través de las propias entidades de gobierno para su comercialización sin intermediarios.

- *Estrategia 3. Fortalecimiento de las capacidades de los actores privado-comunitarios para la producción de alimentos orientados al mercado interno y luego a la exportación.* Esta estrategia tiene que ver también con la dimensión *disponibilidad* de la seguridad alimentaria. En este sentido, la estrategia está orientada a fortalecer y restituir las capacidades productivas de los actores privados y organizaciones locales comunitarias para la producción de alimentos de la canasta familiar básica y su comercialización en los mercados locales de alimentos: creación de alianzas público-privada para la producción local de alimentos; apoyo a la producción de alimentos básicos, como hortalizas, tubérculos y cereales, con destino a los mercados locales de alimentos; desarrollo de la agricultura periurbana mediante la distribución de semillas y socialización de tecnologías y procesos de capacitación que incluyan conocimientos para una mejor alimentación, mejora del hábitad y la generación de habilidades productivas.
- *Estrategia 4. Desarrollo de procesos de innovación tecnológica para la producción, modernizando y tecnificando a los pequeños y medianos*

productores rurales con énfasis en la seguridad alimentaria. Esta estrategia, similar a las estrategias 2 y 3, también está vinculada a la dimensión *disponibilidad* de la seguridad alimentaria. A través de esta estrategia se garantiza que el conjunto de los productores rurales puedan obtener los mayores beneficios posibles del desarrollo de actividades agropecuarias y del aprovechamiento de los recursos naturales renovables, a través del desarrollo de procesos sostenidos de investigación bajo metodologías participativas y provisión masiva de servicios de asistencia técnica, articulando las demandas locales con las prioridades nacionales. El fortalecimiento de los sistemas productivos agropecuarios, para incrementar la producción y productividad de los productos agrícolas y pecuarios, está orientado a contribuir al crecimiento integral de las capacidades y activos de las familias rurales.

- *Estrategia 5. Protección del estatus sanitario de alimentos e incentivo a la producción agroecológica.* Esta estrategia está vinculada a la dimensión *estabilidad* de la seguridad alimentaria. En este sentido, se refiere a que los procesos productivos de alimentos requieren de un conjunto de mecanismos que protejan la estabilidad de los agroecosistemas, preserven la calidad de los alimentos y estimulen acciones para la producción de alimentos sanos y nutritivos, lo que requeriría no solamente de acciones de inspección y control de plagas y enfermedades, sino también de una producción libre de agroquímicos (producción ecológica u orgánica).
- *Estrategia 6. Implementación de medidas temporales para apoyar en el normal aprovisionamiento de los alimentos y a precios justos.* Esta estrategia también está vinculada a la dimensión *estabilidad* de la seguridad alimentaria y se plantea considerando que la crisis en la producción de alimentos de los países fronterizos tiene consecuencias potenciales en el aprovisionamiento normal de alimentos de la población boliviana, sobre todo por la presencia de incentivos que conducen a un mayor flujo de productos nacionales hacia los mercados externos ya sea legalmente o vía contrabando, pudiendo crear problemas de aprovisionamiento normal de los productos básicos de la canasta familiar en el mercado nacional, lo que también da lugar al desarrollo de acciones de agio y especulación que

conducen al incremento de los precios de los alimentos. Entonces, para enfrentar los problemas anteriores hay la necesidad de poner en marcha un conjunto de medidas coyunturales y temporales (regular la importación y exportación, establecer bandas de precios, luchar contra el agio, la especulación y el contrabando de alimentos) que puedan garantizar el regular y adecuado aprovisionamiento de los productos alimenticios en el mercado interno así como el precio justo de los mismos.

- *Estrategia 7. Rehabilitación de las capacidades productivas de los productos rurales en casos de emergencias y desastres naturales.* Esta estrategia, similar a las estrategias 5 y 6, está vinculada a la dimensión *estabilidad* de la seguridad alimentaria. En este sentido, comprende el desarrollo de procesos de planificación y acciones de rehabilitación y reconstrucción de la capacidad productiva de los actores rurales, en caso de presencia de emergencias y desastres naturales, con cuyas situaciones se activarán intervenciones que permitan reponer de forma rápida los daños ocasionados por los fenómenos anteriormente mencionados, a través de la dotación de semillas, fertilizantes, equipos menores, alimentos y medicinas para ganado y reconstrucción de infraestructura productiva.
- *Estrategia 8. Fortalecimiento de las capacidades del Estado en información, monitoreo y evaluación sobre la producción nacional y los mercados de alimentos.* Esta estrategia, que está vinculada también a la dimensión *estabilidad* de la seguridad alimentaria, se plantea porque el MDRAyMA requiere avanzar de forma rápida en la consolidación de un sistema de información productiva (información sobre mercados y abastecimiento de alimentos, atlas productivo de Bolivia) que apoye a dirigir las intervenciones estatales en seguridad y soberanía alimentaria del país, lo cual es muy necesario, por la presencia de los desastres naturales cada vez más frecuentes en el país y por la necesidad de contar con políticas, planes, programas y proyectos mejor focalizados y más precisos para el apoyo a la producción de alimentos.

Para alcanzar los resultados propuestos en la Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria se considera necesario articular cinco ámbitos o niveles de acción, priorizar acciones en cuatro grupos poblacionales o tipos de actores y

potenciar dos modalidades de intervención. En el primer caso, los cinco niveles de acción son: el ámbito nacional (resalta el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición-CONAN, además de los ministerios sectoriales, todos juegan un rol fundamental en la seguridad y soberanía alimentaria; el ámbito regional (a través de la conformación y funcionamiento de los Consejos Departamentales de Alimentación y Nutrición-CODAN); el ámbito Municipal (que se apoya en la conformación y funcionamiento de los Consejos Municipales de Alimentación y Nutrición-COMAN); el ámbito Comunitario (escenario donde se construyen y confluyen los intereses grupales del nivel local); el ámbito Familiar (que garantiza la puesta en marcha de estrategias que permitan sostener la producción de alimentos en el tiempo).

En el segundo caso, los cuatro grupos poblacionales o tipos de actores son: 1) población rural con menor acceso a servicios y activos (Grupo A); 2) población urbana con menor acceso a servicios y activos (Grupo B); 3) productores excedentarios de alimentos en pequeña escala (Grupo C), es decir, pequeños productores rurales que cuentan con capacidades para producir excedentes para los mercados locales de alimentos; 4) productores excedentarios de alimentos de mediana y gran escala (Grupo D), es decir, productores pequeños y medianos que han logrado articularse a emprendimientos productivos de mediana y gran escala y que son capaces de producir alimentos en mayor cantidad con destino a mercados nacionales e internacionales.

En el tercer caso, las características distintivas de los tipos de actores identificados en la política de seguridad y soberanía alimentaria, descritos anteriormente, requiere poner en marcha dos diferentes modalidades de intervención:

- *Intervenciones intensivas y multisectoriales.* Este tipo de intervenciones son priorizadas fundamentalmente para los Grupos A y B, en la medida en que el fortalecimiento de las capacidades de los actores rurales para acceder a más activos y servicios requiere de una importante transferencia de recursos de inversión pública en el marco de intervenciones sectoriales. En este contexto, se justifica la transferencia de recursos financieros no reembolsables a las organizaciones locales comunitarias que permitan impulsar en el corto plazo objetivos de seguridad y soberanía alimentaria.

Bajo esta modalidad de intervención se ejecutan los programas multisectoriales de Desnutrición Cero y Comunidades en Acción.

- *Intervenciones extensivas sectoriales.* Este tipo de intervenciones son desarrolladas con preferencia para los Grupos C y D, en la medida en que las necesidades y demandas de estos actores son más puntuales con relación al acceso a determinado activo o servicio. De este modo, las acciones sectoriales son más importantes que las multisectoriales. En este contexto se prioriza la transferencia de recursos financieros reembolsables de crédito con cero y bajas tasas de interés, según corresponda.

El Nuevo Modelo Nacional Productivo Rural⁷¹ pone en marcha un nuevo esquema institucional para la implementación de programas y proyectos, el mismo que se ilustra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.3
Marco institucional del Nuevo Modelo Nacional Productivo Rural

DETALLE	INSTITUCIONALIDAD ESTRATÉGICA		
	Empresas, Unidades Ejecutoras y Entidades Financieras	Instituciones Estratégicas Nacionales	Sistemas y Programas Nacionales de Apoyo
PRIMER NIVEL: Empresas Públicas	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA)	Instituto Nacional de Innovación Agraria y Forestal (INIAF)	Sistema de Información y Seguridad a la Producción y Precios de los Productos Agropecuarios en los Mercados (SISPAM)
SEGUNDO NIVEL: Empresas Mixtas	Empresas Mixtas		
TERCER NIVEL: Emprendimientos Privados-Comunitarios	Unidades Ejecutoras del MDRAyMA (CRIAR, PASA y EMPODERAR-PAR) Banco de Desarrollo Productivo (BDP)	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG)	

Fuente: MDRAyMA (2008: 59)

⁷¹ Según Rubio (2010), en el ámbito de las políticas públicas orientadas a la producción, se han desarrollado experiencias importantes, como el Nuevo Modelo Nacional Productivo Rural que forma parte de la Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria en Bolivia, cuyos ejes centrales son: expansión del rol del estado; industrialización de los recursos naturales; modernización y tecnificación de la pequeña y mediana producción rural; producción para satisfacer el mercado interno y luego la exportación; distribución de la riqueza generada como resultado de las actividades agropecuarias.

La descripción de la institucionalidad estratégica del MDRAyMA que se presenta en el cuadro anterior se describe brevemente a continuación.

▪ **Empresas, unidades ejecutoras y entidades financieras.**

Hacen referencia a la EMAPA, a las empresas mixtas, a las unidades ejecutoras CRIAR-PASA y EMPODERAR-PAR, y al BDP. En el primer caso, EMAPA ha sido creada como Empresa Pública a través del D.S. N° 29230 de fecha 15/08/2007, como parte del primer nivel de la Revolución Rural, con el objeto de apoyar a la producción agropecuaria, contribuir a la estabilización del mercado de productos agropecuarios y la comercialización de la producción del agricultor. EMAPA trabaja apoyando en la producción y comercialización de rubros estratégicos con créditos e insumos con cero tasa de interés y transferencias directas a proyectos productivos priorizados, y tiene como principales actividades la compra de insumos agropecuarios, entrega de los mismos a los agricultores, transformación básica de la producción, comercialización y prestación de servicios para el sistema de producción (asistencia técnica, alquiler de maquinaria, almacenamiento y otras actividades relacionadas con la producción agropecuaria).

En el segundo caso, las *empresas mixtas*, que ponen en marcha el segundo nivel de la Revolución Rural, serían constituidas en el marco de la priorización convergente entre el Estado y las organizaciones locales comunitarias.

Las unidades ejecutoras del MDRAyMA, que se han constituido a través del D.S. N° 29315 de 17/10/2007, apoyan en el proceso de implementación de los emprendimientos privados-comunitarios, a través de transferencias directas de recursos financieros no reembolsables en áreas priorizadas de intervención y en el marco de los convenios suscritos con la cooperación internacional. Estas unidades que ponen en marcha el tercer nivel de la Revolución Rural son CRIAR-PASA y EMPODERAR-PAR. El primero, tiene a su cargo la implementación de los programas SEMBRAR y CRIAR (Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales) del Plan para la Revolución Rural, y se ha constituido sobre la base del Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) financiado por la Unión Europea, de ahí su denominación como CRIAR-PASA. El programa CRIAR está orientado a dar apoyo a los

pequeños productores rurales en la producción de alimentos básicos para el consumo familiar y con destino a los mercados locales de alimentos tanto en el área rural como periurbana. El segundo, *unidad ejecutora EMPODERAR-PAR*, tiene a su cargo la implementación del programa EMPODERAR (Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionario) del Plan para la Revolución Rural, y se ha constituido sobre la base del Proyecto de Alianzas Rurales (PAR) con financiamiento del Banco Mundial, de ahí su denominación como EMPODERAR-PAR. El objetivo de este programa es apoyar de forma integral al desarrollo de iniciativas productivas rurales, con énfasis en la producción de alimentos, a través de un modelo de alianzas productivo-rurales en el marco de las propias visiones culturales de las poblaciones locales (MDRAyMA, 2008: 60).

Finalmente, el BDP, que ha sido constituido a través del D.S. N° 28999 de 1/01/2007, debería constituirse en una entidad de alcance nacional que apoye a la intermediación de recursos para el conjunto de los productores rurales, con énfasis en los pequeños productores, otorgando créditos individuales y colectivos para la producción, transformación de la producción y su comercialización. Los créditos deberán otorgarse a base de requisitos rápidos y flexibles de forma oportuna y con bajas tasas de interés.

- **Instituciones estratégicas nacionales**

Se refieren al Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF) y al Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG). El *INIAF* es una de las instituciones de alcance nacional y tiene los siguientes objetivos: 1) incrementar, mejorar de forma integral y sustentable los factores y condiciones de producción, insumos, procesos productivos, actores y sus relaciones con el desarrollo rural agropecuario y forestal; 2) mejorar la producción, productividad y calidad de los productos agropecuarios y forestales, a través de actividades de investigación científica y participativa, asistencia técnica, generación y producción de semilla de calidad y difusión de conocimientos, saberes y tecnología, priorizando la seguridad y soberanía alimentaria; 3) fortalecer y proyectar la producción nacional a través del mejoramiento, uso y manejo cualitativo y cuantitativo de

recursos genéticos agrícolas, pecuarios, acuícolas y forestales. Por su parte, el *SENASAG* tiene como objetivo administrar el régimen específico de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria en todo el territorio nacional, con atribuciones de preservar la condición sanitaria del patrimonio productivo agropecuario y forestal, el mejoramiento sanitario de la producción animal y vegetal, y garantizar la inocuidad de los alimentos en los tramos productivos y de procesamiento que correspondan al sector agropecuario.

El *SENASAG* articula acciones en temas de sanidad animal, sanidad vegetal e inocuidad alimentaria y supervisa los procesos de certificación en producción ecológica (MDRAyMA, 2008: 62).

▪ **Sistemas y programas nacionales de apoyo**

Comprende al Sistema de Información y Seguridad a la Producción y Precios de los Productos Agropecuarios en los Mercados (*SISPAM*) y al Programa Crediticio de Mecanización del Agro (*PCMA*). El *SISPAM* tiene como finalidad poner en funcionamiento los instrumentos de recolección, sistematización y análisis de la información productiva de los mercados agropecuarios y los alimentos a nivel nacional, con el propósito de apoyar en la toma de decisiones oportunas sobre políticas, planes, programas y proyectos productivos y de seguridad y soberanía alimentaria. En este sentido, los objetivos específicos del *SISPAM* son los siguientes: 1) desarrollar mecanismos eficientes de diagnóstico y seguimiento de la producción agropecuaria nacional; 2) implementar estrategias y flujos de información de monitoreo de la provisión de alimentos hacia los centros de abasto del país, y el impacto de eventuales escenarios de contingencia rural; 3) disponer continuamente de información de precios al por mayor, como herramienta de seguimiento del comportamiento del mercado de los productos agropecuarios. Por su parte, el *PCMA* tiene sus antecedentes en el D.S. N° 28785 de 5/07/2006, que dispone la entrega (vía crédito) de maquinarias y equipos a organizaciones sociales con el objetivo de aumentar la producción y la productividad de los pequeños y medianos productores con fines de seguridad y soberanía alimentaria, mediante la introducción de procesos de mecanización adaptada a las vocaciones productivas y vocaciones de uso del

suelo y procedimientos accesibles a las organizaciones sociales y económicas. Los beneficiarios del PCMA son los pequeños y medianos productores del país, organizados en sindicatos, comunidades, asociaciones y grupos de trabajo asociado y municipios rurales.

e. Ley de Revolución Productiva (Ley 144)

La Ley de la Revolución Productiva N° 144, del 26 de junio de 2011, constituye otra de las acciones del actual gobierno en procura de promover la seguridad y soberanía alimentaria en nuestro país. Los aspectos sobresalientes de la Ley 144 relativo a la seguridad y soberanía alimentaria se sintetizan en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.4
Aspectos sobresalientes de la Ley 144 con relación a la
seguridad y soberanía alimentaria

Finalidad, Art. 3
Lograr la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de las bolivianas y los bolivianos.
Seguro Agrario Universal “Pachamama” Art. 30
Creación del seguro Agrario Universal “Pachamama”, para asegurar la producción agraria afectada por daños provocados por fenómenos climáticos y desastres naturales adversos.
Beneficiarios del Seguro Agrario Universal “Pachamama”, Art. 31
Las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas con producción colectiva. Las familias indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas con producción individual. Las y los productores agrarios sean personas naturales o colectivas.
Instituto del Seguro Agrario, Art. 32
Se crea el Instituto del Seguro Agrario – INSA, como institución pública, estableciendo la fuente de financiamiento y la dirección general.
Sociedades Administradoras del Seguro Agrario, Art. 34
Se promoverá la creación de una aseguradora pública que será responsable de la cobertura del Seguro Agrario Universal “Pachamama”.
Subsidio a la prima del seguro, Art. 35
Se establecerá un programa de subsidio a las primas de productores con cobertura del Seguro Agrario Universal “Pachamama”

Continúa

Continuación

<p>Creación de la Empresa Estratégica de Apoyo a la Producción de Semillas, Art. 39 Se crea la Empresa Estratégica de Apoyo a la Producción de Semillas como entidad pública autárquica, bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Encargada de construir bancos de semillas, producir semillas de alta calidad y Desarrollar y fortalecer emprendimientos comunitarios.</p>
<p>Creación de la Empresa de Producción de Abonos y Fertilizantes, Art. 40 Se crea la Empresa de Producción de Abonos y Fertilizantes – EPAF, como entidad pública autárquica, bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Deberá priorizar la producción de abonos orgánicos, apoyar emprendimientos, desarrollar y fortalecer iniciativas y aprovechar los insumos.</p>
<p>Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos – EMAPA, Art. 41 Se autoriza a la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos – EMAPA constituir una Sociedad de Economía Mixta (SAM) para conformar la Empresa Gran Nacional de Producción de Alimentos, con el objeto de potenciar y fortalecer la producción de alimentos estratégicos, para cubrir la demanda interna y posterior intercambio de excedentes.</p>
<p>Creación del Fondo Crediticio Comunitario, Art. 51 Se crea el Fondo Crediticio Comunitario – FCC, a ser administrado en fideicomiso por el Banco de Desarrollo Productivo S.A.M. – BDP S.A.M., Banco de Segundo Piso, con la finalidad de otorgar créditos para la producción agropecuaria a Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM, Organizaciones Económicas Campesinas y las y los pequeños productores, al menor costo financiero posible, con recursos del Tesoro General de la Nación (TGN).</p>
<p>Banco de Desarrollo Productivo S.A.M., Art. 56 El BDP S.A.M., Banco de Segundo Piso, establecerá líneas de financiamiento para acompañar la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, con la finalidad de facilitar un mayor acceso de las y los productores agropecuarios pequeños y comunitarios.</p>

Fuente: Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (N° 144), 26 de junio de 2011.

Esta ley ha generado una serie de observaciones por parte de instituciones y organizaciones vinculadas al tema de seguridad y soberanía alimentaria. Así, por ejemplo, según el CIPCA (2011), en la ley 144 no se hace referencia *al tema de la distribución de la tierra y al acceso a otros recursos naturales como el bosque y agua*, fundamentales en el avance de la seguridad alimentaria del país. Tampoco haría referencia acerca de la *ampliación o no de la frontera agrícola*, del cumplimiento de la función económica y social (FES)

y el plan de uso de suelos (PLUS), como criterio para el uso de suelos con fines productivos o para acceder al seguro agrícola, etc. Asimismo, no quedaría clara y explícita la opción por los pequeños productores, campesinos indígenas, productores de la agricultura familiar, etc., como actores importantes, aunque no únicos, para garantizar la seguridad alimentaria.

A nivel de la prensa nacional se han hecho conocer las siguientes observaciones antes y después de la promulgación de la Ley 144:

- Según el estudio elaborado por José Baldivia Urdininea de Fundación Milenio, la ley alcanza únicamente a las organizaciones comunitarias indígenas e ignora a las pequeñas, medianas y grandes empresas agropecuarias, que constituyen la principal fuente de producción de alimentos del país (www.elmundo.com.bo, Economía, 25/07/11).
- “Lo que vamos a exigir es que ahora se ponga una etiqueta que es de transgénico, no hechos en Bolivia, hechos afuera. Así como se dice: “fumar es matarse solo”, en esta Ley se está estableciendo que diga que ese producto es hecho con alimento transgénico, ya sea de Argentina, Brasil o cualquier otro país”, explicó el presidente de la Comisión de Economía Plural, Producción e Industria de la Cámara de Diputados, Luis Alfaro (MAS). El mallku de la Comisión de Industrias Extractivas del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Quollasuyu (CONAMAQ), Rafael Quispe, dijo que su organización rechaza la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria porque en la norma se estaría *aprobando el uso de las semillas genéticamente modificadas*. “Con mucha preocupación hemos escuchado que el artículo 15 y 19 dan paso nomás a la *introducción de semillas transgénicas y esos elementos dañan al Estado plurinacional (...)* si se promulga esa Ley así como está va violar la Constitución Política del Estado”, señaló Quispe (www.lostiempos.com.bo, Economía, 27/06/11).
- El ministro de la Presidencia, Carlos Romero, aclaró que la norma no contempla el uso de elementos transgénicos y que al contrario no se impulsará la producción de productos genéticamente modificados. Destacó que la ley permitirá al agricultor incrementar la producción de

alimentos y posibilitará al Estado intervenir “como regulador en los términos de intercambio”. Según Romero, la norma reconoce a la comunidad campesina como sujeto de crédito y como un actor del proceso productivo agropecuario. La ley *establece instalar institutos agropecuarios en cada departamento para formar técnicos y “se promoverá el desarrollo de la biotecnología”*, lo que no significa el fomento en el uso de transgénicos, explicó. También aclaró que el artículo 15 de la Ley Productiva prohíbe la introducción de organismos genéticamente modificados en paquetes tecnológicos o transgénicos que pongan en riesgo la biodiversidad, el patrimonio genético, la salud de la población del país y la vida (www.la-razon.com.bo, Economía, 27/06/11).

- El analista del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Enrique Ormachea, señaló que la normativa promulgada está orientada *fundamentalmente a facilitar el acceso individual y familiar de los comunarios a mayores recursos económicos a través de créditos canalizados mediante el sistema financiero* (www.la-razon.com.bo, Economía, 27/06/11).
- El Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Quollasuyu (CONAMAQ), pide que sean abrogados dos artículos de la Ley 144. Textualmente señalaban: “Exigimos de manera categórica y contundentemente la inmediata abrogación del Artículo 15, numeral 3 y del Artículo 19, numeral 5 de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria y debe establecer legalmente la prohibición de importación, comercialización y producción de transgénicos, asimismo incluir un artículo que determine la fuente en la escala adecuada para el respaldo de la Ley incluyendo el uso de Reservas Internacionales”, señala la segunda resolución emitida en la Cumbre Nacional e Internacional en Defensa de la Pachamama “Sin Transgénicos” (www.lostiempos.com.bo, Economía, 28/07/11).
- Según el presidente de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), Julio Roda, en el seguro *no se contempla el préstamo de los bancos y la garantía de las propiedades para créditos*. “Hay una serie de falencias que no nos ayudan, no figuran los transgénicos, el desmonte, la quema,

hay muchos temas que necesitamos que sean tomados en cuenta para poder ayudar al sector productivo departamental”, aseveró. Para el presidente de la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (Anapo), Demetrio Pérez, la Ley de Revolución Productiva *deja un vacío importante que es la seguridad jurídica* (www.elmundo.com.bo, Economía, 03/08/2011).

- Este seguro arranca con un financiamiento de 28 millones de bolivianos del TGN para los siguientes meses. El ministro de la Presidencia, Carlos Romero explicó que se trata de un seguro universal “Pachamama” que en su cobertura beneficia a todos los productores comunitarios, asociaciones, pequeños y medianos, además que es integral porque se refiere a materia agrícola y pecuaria. En su primera fase beneficiará a 60 municipios identificados en situación de extrema pobreza. Luego tendrá una cobertura integral en todo el territorio nacional y es voluntaria porque los productores se podrán adscribir si desean ser protegidos (www.elmundo.com.bo, Economía, 03/08/2011).

Sobre la base de la Ley 144 y para promover su aplicación, se han emitido dos Decretos Reglamentarios. El primer D.S. N° 0942, fue promulgado en fecha 2/08/2011 (www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/listadonor/11/page:5). Entre los aspectos sobresalientes, se rescatan los siguientes:

Artículo 1.- (objeto). El presente Decreto Supremo tiene por objeto reglamentar parcialmente el Seguro Agrario Universal “Pachamama”, mediante la implementación del Seguro Agrario para Municipios con mayores niveles de Extrema Pobreza – SAMEP; así como la naturaleza y financiamiento institucional, el rol y atribuciones de la Máxima Autoridad Ejecutiva del Instituto del Seguro Agrario – INSA.

Artículo 2. (seguro agrario para municipios con mayores niveles de extrema pobreza – SAMEP). Se establece, como una de las modalidades del Seguro Agrario Universal “Pachamama”, el Seguro Agrario para Municipios con mayores niveles de Extrema Pobreza – SAMEP.

Artículo 4.- (cobertura del seguro). El SAMEP cubre las pérdidas derivadas de daños causados por heladas, inundaciones, sequías y granizos que afecten a la producción agrícola de los productores que pertenecen a los municipios con mayores niveles de extrema pobreza.

Artículo 10.- (derecho a indemnización). Tienen derecho a la cobertura del SAMEP, los beneficiarios que cumplan con el requisito de registrarse mediante presentación de una declaración jurada en cada municipio y demás requisitos que se establezcan, mediante Resolución Administrativa expresa emitida por el INSA.

Artículo 11.- (aviso de siniestro). Para solicitar el pago de la indemnización, el asegurado, los asegurados o el municipio en representación del asegurado o de los asegurados deberán realizar el aviso de siniestro en el plazo señalado en la póliza a las Sociedades Administradoras del Seguro Agrario con conocimiento al INSA. Las Sociedades Administradoras del Seguro Agrario, procederán a la evaluación de daños y, si corresponde, al pago de la indemnización respectiva.

Artículo 17.- (instituto del seguro agrario – INSA). El Instituto del Seguro Agrario – INSA, creado por el Artículo 32 de la Ley N° 144, es una institución pública autárquica, bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

Artículo 20.- (financiamiento). Para el desarrollo de sus actividades, el INSA accederá a las siguientes fuentes de financiamiento: Tesoro General de la Nación (de acuerdo a su disponibilidad financiera, recursos propios, transferencias internas, financiamiento interno y externo).

El segundo D.S. N° 0943, también promulgado en fecha 2/08/2011⁷², en el único artículo que lo conforma señala: “Se establece el diferimiento del Gravamen Arancelario – GA por un plazo de cinco años a las mercancías identificadas en las subpartidas arancelarias que forma parte del presente D.S.”⁷³ en cumplimiento al Parágrafo I de la Disposición Transitoria Tercera de

⁷² Disponible en www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/listadonor/11/page:5.

⁷³ Véase en el Apéndice 2.5 de Anexos las mercancías identificadas en las subpartidas arancelarias relacionadas al D.S. 0943.

la Ley N°144, de 26 de junio de 2011, Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria”.

f. Programa “más inversión para el agua – MIAGUA”

Como antecedentes del Programa MIAGUA se tienen los dos planes nacionales de desarrollo. En el primer caso, en el Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva, y Democrática para Vivir Bien (2006-2010), en la dimensión Bolivia productiva, se plantea una *política de ampliación de la cobertura de riego* (política 4) a través de los siguientes programas: 1) programa de inversiones públicas para proyectos de riego mayores a 100 hectáreas; 2) programa de fomento a la inversión privada en riego tecnificado; 3) programa de asistencia técnica en riego; 4) programa de fortalecimiento institucional e información en riego. En el segundo caso, en el Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva, y Democrática para Vivir Bien: lineamientos estratégicos 2006-2011, aprobado por D.S. N° 29272, dentro la dimensión Bolivia Productiva, para desarrollar el sector agropecuario, se plantea la política *agua para la producción*, para cuya implementación se consideran dos líneas: 1) la ampliación de la cobertura de riego, y 2) el reconocimiento y otorgación de los derechos de uso de agua para riego. En este sentido, para dar cumplimiento a dicha política se ha desarrollado y priorizado el Programa “Más Inversiones para el Agua – MIAGUA”. Este programa deberá posibilitar incrementar áreas cultivables bajo riego, mejorar las capacidades de producción en pequeños y medianos productores y dotar de agua a la comunidad en los municipios que no cuentan con un sistema de agua para el consumo humano.

En este marco, mediante D.S. N° 831, publicado el 30 de marzo de 2011, se norma la creación del programa “Más Inversión para el Agua – MIAGUA”, para la dotación de agua para el consumo humano y riego, con los siguientes objetivos: garantizar la soberanía alimentaria del país y la reducción de la pobreza; incrementar la producción y la productividad agrícola; mejorar las condiciones de vida de la población.

Desde la publicación del D.S. 831, el cual norma el proyecto “Más inversión para el agua – MIAGUA”, el gobierno ha estado trabajando en este

tema, recogiendo por todo el país proyectos para su revisión y posterior desembolso para ejecución del proyecto. Estas acciones fueron seguidas por los medios de comunicación escritos, los mismos que proporcionaban la siguiente información:

- La Ministra de Planificación, Viviana Caro, en conferencia de prensa explicó que el presidente Evo Morales terminó de recoger los proyectos de los municipios y se espera que a mediados de abril comiencen los desembolsos para el inicio de las obras de canalización de agua, construcción de atajados o perforación de pozos de agua.

Se tenía previsto concluir la ejecución de dichas obras antes de agosto o septiembre de 2011 para que toda la infraestructura especialmente de riego contribuya a mejorar la producción agrícola y aumentar la superficie productiva. Según el programa, primero se revisarán los proyectos a diseño final antes de proceder al desembolso de los 300 mil dólares por municipio comprometidos por el Gobierno, siempre y cuando los proyectos sean aprobados.

Durante todo el mes el Jefe de Estado recorrió el país recibiendo los proyectos por parte de los Alcaldes para la construcción de sistemas de captación de agua potable para el consumo humano, así como proyectos de canalización de agua para el riego de campos de cultivos y consumo de ganado vacuno. “Se ha definido un programa muy ágil que atienda rápidamente los proyectos presentados por los alcaldes de cada municipio. Son 300 mil dólares que está poniendo el gobierno para la ejecución de programas de agua y riego. El proyecto contempla una contra parte de los municipios y en algunos casos están poniendo las Gobernaciones”, dijo Caro en Palacio Quemado (...) El 13 de marzo de 2011, el presidente Evo Morales comprometió el desembolso de 100 millones de dólares que serían destinados a los 328 municipios de todo el país, bajo el programa “Más inversión para el agua, MIAGUA”, para impulsar proyectos de captación de agua para el consumo humano y riego de campos de cultivos. “Lo que se ha planteado es el desembolso de 300 mil dólares para financiar ya sea uno o varios proyectos en un municipio,

muchos Alcaldes presentaron más de un proyecto. Son recursos no reembolsables de la CAF y los municipios pondrán una contra parte”, precisó. (www.lostiempos.com.bo, Nacional, 30/03/2011).

- El Mandatario llegó hasta la Gobernación de Potosí para proceder a la entrega de recursos económicos a favor de 40 municipios, para implementar proyectos de riego (...). El presidente Evo Morales entregó 40 millones de bolivianos a favor de los municipios del departamento de Potosí. Los recursos serán destinados a concretar proyectos de captación de agua bajo el programa “MIAGUA”, para el consumo humano, de animales de pastoreo y riego de cultivos (www.lostiempos.com.bo, Nacional, 10/06/2011).
- El Presidente explicó que el programa “MIAGUA” busca paliar en gran medida el desabastecimiento del líquido elemento, al recordar que el año pasado el país soportó serios problemas de sequía, a causa del calentamiento global y cambio climático. “Hemos elaborado junto al vicepresidente Álvaro García Linera el programa piloto MIAGUA, con el objetivo de que no falte agua potable para el consumo y para el riego”, sostuvo. (www.lostiempos.com.bo, Nacional, 07/07/2011).
- La Ministra de Medio Ambiente y Agua, Mabel Monje, dijo que el programa MIAGUA ha concitado la atención en los países del continente, y explicó que con los diferentes proyectos que presentaron los gobiernos municipales se diversificará la producción de alimentos agropecuarios y se garantizará el suministro de alimentos en los mercados de las ciudades. Según los datos proporcionados por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, 72 alcaldes recibieron los contratos por un monto global de 128.8 millones de bolivianos, para la ejecución de 158 proyectos (www.cambio.bo, 15-07-2011).
- Según el informe del periódico Cambio, de fecha 21 de marzo de 2012, estos son los avances que tuvo la primera fase del programa “Más inversión para el agua – MIAGUA”:

- En la primera fase del programa MIAGUA, en Tarija se presentaron 25 proyectos, de los cuales 18 fueron concluidos, cinco están en ejecución y dos se encuentran paralizados por problemas técnicos. “El pedido del pueblo boliviano había sido más de agua potable”, señaló el Jefe de Estado, quien subrayó los alcances de la primera fase en los nueve departamentos.
- En Chuquisaca, los proyectos ejecutados fueron 82, de ellos 41 de agua potable y 42 de riego; en La Paz 259, 135 de agua potable y 94 de riego.
- En Cochabamba 134 proyectos, de ellos 48 de agua potable y 86 de riego; en Oruro 110, 67 de agua potable y 44 de riego; en Potosí 159, 81 de agua y 78 de riego; en Tarija 25, 12 de agua potable y 13 de riego.
- En el departamento de Santa Cruz se ejecutaron 157 proyectos, 132 de agua potable y 35 de riego.
- En los departamentos amazónicos de Beni y Pando, todos los proyectos fueron destinados al agua potable, con 65 y 48, respectivamente.

El periódico Cambio también mencionó, que en un acto público que se realizó en la ciudad sureña de Tarija, el Jefe de Estado lanzó la segunda versión de ese programa que destina al menos 100 millones de dólares para ejecutar proyectos de agua potable y de riego en todos los municipios rurales del país. El Presidente anunció que el Ejecutivo decidió dar continuidad al programa iniciado el 2011 replicando los recursos, al menos 300 mil dólares por municipio, aunque dijo que en el futuro se debe pensar en mayores recursos, en la perspectiva de construir, incluso, grandes represas.

De lo desarrollado anteriormente, se concluye que la crisis de los alimentos ha tenido en ALyC efectos negativos sobre la seguridad alimentaria, el nivel de ingresos y la nutrición de los sectores más vulnerables de la población, los cuales gastan una porción mayor de su ingreso en alimentos.

Según el SELA (2011: 1), a mediados de 2008, los precios de los alimentos alcanzaron niveles record⁷⁴, lo que aunado a la crisis económica y

⁷⁴ A fines de junio de 2008 el índice de precios de los alimentos alcanzó el nivel más alto de los últimos 30 años.

financiera que ya evidenciaba dimensiones globales en esa fecha, empujaron a más de 115 millones de personas al umbral de la pobreza y la inseguridad alimentaria. Ello determinó que para fines del año 2009, el número de personas que padecían hambre en el mundo también llegara a la cifra record de 1.020 millones. De acuerdo a registros actualizados para el año 2010, esa cifra logró descender hasta ubicarse en 925 millones de personas.

Los episodios de volatilidad extrema - especialmente las grandes subidas de precios inesperados - son una gran amenaza para la seguridad alimentaria en nuestros países. Su impacto recae con mayor fuerza sobre los pobres, que gastan hasta un 70% de sus ingresos en alimentos. La falta de diversificación de la dieta agrava el problema, en la misma medida que al aumentar el precio en un alimento básico; el mismo no es fácilmente compensado o sustituido por otros alimentos (SELA, 2011: 1).

En Bolivia, a raíz de este escenario mundial y un contexto interno de elevación de precios de varios productos alimenticios, desde el 2008 se ha presentado un debate sobre la problemática de la seguridad y la soberanía alimentaria. Es más, el gobierno viene reivindicando la seguridad alimentaria con soberanía (autoabastecimiento) en diferentes documentos (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011: lineamientos estratégicos, política de seguridad y soberanía alimentaria) y eventos internacionales, como la 42 Asamblea General de la OEA, donde se logró aprobar la Resolución AG/DEG.69, Declaración de Cochabamba sobre “Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas”.

Sin embargo, los anteriores esfuerzos se consideran que necesitan ser abordados de manera integral y estructural, es decir, abordar la seguridad alimentaria con soberanía no solo pasa por considerar aspectos relativos a la disponibilidad de alimentos en términos de autosuficiencia (oferta de productos producidos localmente), sino pasa, sobre todo, por aplicar políticas públicas que permitan un mayor acceso a los alimentos, principalmente por parte de los estratos que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

En lo que sigue se abordan los obstáculos que impiden alcanzar la seguridad alimentaria en Bolivia, sobre cuya base se plantea un enfoque teórico metodológico que puede permitir explorar políticas públicas orientadas al logro de la seguridad alimentaria con soberanía.

PARTE
3

**HACIA POLÍTICAS PÚBLICAS SOSTENIBLES
PARA LA SEGURIDAD Y SOBERANÍA
ALIMENTARIA EN BOLIVIA**

Si bien el PIB y el PIB per cápita real han crecido en los últimos años de manera importante, una gran parte de la población todavía se encuentra en condición de pobreza y pobreza extrema, situación que parece explicarse por la fuerte desigualdad en la distribución del ingreso en el país. Lo anterior, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, significa, por un lado, que no se tendría mucho problema en el país en la dimensión disponibilidad de alimentos, sino que el problema estaría en el acceso a los mismos, principalmente para las personas que se encuentran en los quintiles más bajos, quienes destinan la mayor parte de sus gastos a los alimentos, por lo que incrementos de precios en los alimentos equivale a una reducción drástica en sus ingresos, lo que les lleva a disminuir su consumo y/o consumir alimentos menos nutritivos; por otro lado, que la desigualdad en la distribución de ingresos y la pobreza acaban constituyéndose en obstáculos o limitantes para el acceso a los alimentos.

En este marco, en la primera parte de este capítulo, se realizará un análisis de los indicadores macroeconómicos y sociales, intentando encontrar relaciones entre el crecimiento de la producción, el desempleo y el subempleo, el crecimiento de la producción y la distribución del ingreso, y el crecimiento de la producción y la pobreza. En la segunda parte, se planteará un propuesta teórica metodológica para explorar políticas públicas orientadas hacia el sector

alimentos, en procura de alcanzar no solamente las dimensiones disponibilidad y sobre todo el acceso a los alimentos principalmente por parte de la población de bajos ingresos, sino también el uso, la estabilidad y el marco institucional, a fin de lograr la seguridad alimentaria de forma sostenible.

3.2 Desempeño de indicadores macroeconómicos y sociales en Bolivia

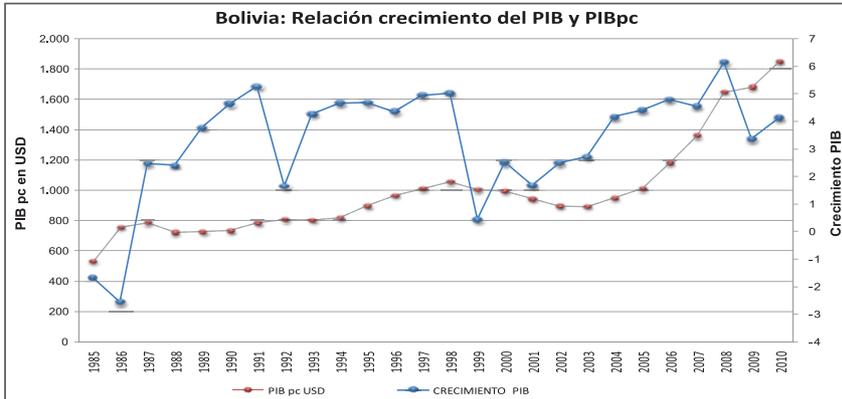
Los indicadores macroeconómicos y sociales, tal como se verá mas adelante, muestran que si bien nuestro país ha tenido un aceptable desempeño en los indicadores económicos y en algunos indicadores sociales (principalmente pobreza extrema), sobre todo en el período correspondiente al denominado Estado Nacional Productivo, sin embargo el desempeño de otros indicadores sociales (desempleo, subempleo, distribución del ingreso) no necesariamente han sido aceptables, es decir, no se ha contribuido mucho al bienestar de las personas⁷⁵.

3.2.1 La poca relación entre crecimiento de la producción y disminución del desempleo y subempleo: un obstáculo para alcanzar la seguridad alimentaria en Bolivia

Los indicadores macroeconómicos relacionados con la producción muestran que nuestro país, en el período 1985-2010, ha tenido un aceptable crecimiento en el PIB, en la medida que en 16 de 26 años han existido tasas de crecimiento del PIB por encima de la tasa de crecimiento poblacional (2.74%), lo que se ha traducido en un aumento sostenido del PIB per cápita correspondiente a esos años, tal como puede ilustrarse en el siguiente gráfico.

⁷⁵ Se recuerda que el bienestar de un país, según Alarcón (2001: 3), depende de muchos factores, por un lado, existe un conjunto de necesidades básicas que se deben cubrir simplemente para garantizar la subsistencia de las personas (alimentación, vestido, salud, vivienda); por otro, existe otro conjunto de necesidades que van surgiendo con el proceso mismo del desarrollo de una sociedad (educación, recreación, acceso a la cultura) y que se convierten en necesidades indispensables para poder funcionar socialmente. De esta manera, el bienestar tiene múltiples dimensiones que son dinámicas en el tiempo. En cada momento, el nivel de *necesidades básicas* depende del nivel de desarrollo alcanzado (las características de la vivienda, su equipamiento, la calidad de los alimentos que se consume, las características del vestido, las necesidades de recreación, educación, cultura, etc., se van refinando a medida que avanza el desarrollo de los países) y de los *usos y costumbres* de cada sociedad en particular, en otras palabras, en la determinación del concepto de bienestar hay un elemento histórico-moral muy importante.

Gráfico 3.1



Fuente: Elaboración propia, con base al INE

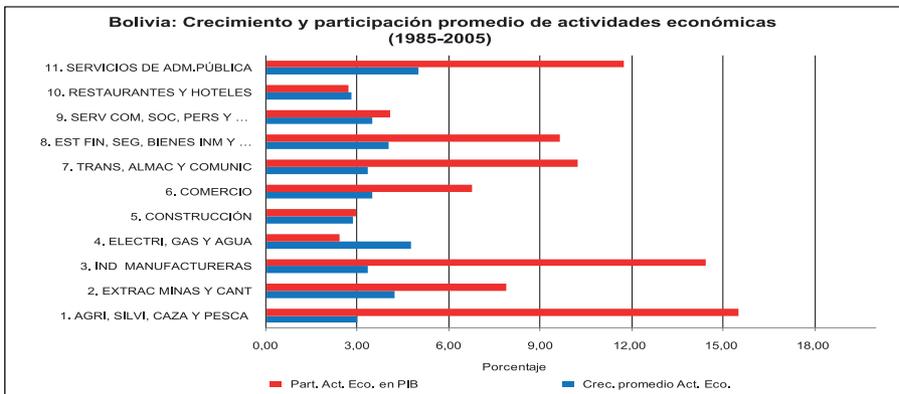
A nivel de los sectores económicos, se observa que los 11 sectores de la economía boliviana han tenido un crecimiento promedio mayor al 2% en el período 1985-2010, destacándose sectores como extracción de minas y canteras; electricidad, gas y agua; construcción; establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a empresas; y servicios de la administración pública, que han tenido crecimientos promedios entre el 4% y 4.6%.

Gráfico 3.2

Fuente: Elaboración propia, con base al INE

Cuando se analiza el crecimiento de los sectores económicos a nivel de las formas de Estado, se observa que durante el Estado neoliberal (1985-2005) hubo menos sectores económicos (solo tres) que tuvieron tasas de crecimiento iguales o mayores al 4% en relación al período correspondiente al denominado Estado Nacional Productivo (2006-2010), donde no solo más que se duplicó el número de sectores (ocho) con crecimientos iguales o mayores al 4%, sino que seis sectores alcanzaron crecimientos promedios entre el 5% y 10.02%.

Gráfico 3.3



Fuente: Elaboración propia, con base al INE

Gráfico 3.4

Fuente: Elaboración propia, con base al INE

De los anteriores datos se puede concluir, sobre todo para el período correspondiente al Estado Nacional Productivo, que la mayor parte de los sectores económicos del país han tenido tasas de crecimiento importantes.

Si el crecimiento promedio de los sectores económicos se relaciona con la participación promedio que tienen en el PIB, se observa, para el período 1985-2010, que solo dos sectores, cuyas tasas de crecimiento promedio fueron las más elevadas (Gráfico 3.2), también fueron las que aportaron de manera importante al PIB, aunque no fueron los que más contribuyeron, es decir, no necesariamente los sectores que crecen más son los que más contribuyen al PIB, es más, la mayor parte de los sectores que tienen una contribución promedio importante al PIB no necesariamente aparecen como los sectores que tienen mayor crecimiento promedio. Lo observado anteriormente, con algunos matices para el período 2006-2010, se reitera cuando se analiza las tasas de crecimiento promedio y las participaciones o contribuciones promedio de los sectores económicos al PIB en las dos formas de Estado.

La anterior relación de tasas de crecimiento y participación de los sectores económicos en el PIB sirve para analizar hasta qué punto el crecimiento del PIB y de los diferentes sectores económicos que lo conforman, tienen incidencia en la contribución al empleo o en la disminución del desempleo y subempleo. En el *primer caso*, sobre la base de la información proporcionada por el PNUD-Bolivia (2010), se observa que algunos sectores que tienen una participación importante en el PIB (explotación de minas y canteras; establecimientos financieros y seguros; transporte, almacenamiento y comunicación) se caracterizan por no ser intensivos en trabajo, es decir, por tener una baja contribución al empleo; otros sectores económicos (industria manufacturera) que también tienen una participación importante en el PIB no necesariamente son los que más contribuyen a la generación de empleo, aún estando consideradas como intensivas en trabajo o que contribuyen más al empleo.

Gráfico 3.5
Bolivia: contribución al empleo y participación en el PIB
según ramas de actividad, 2007

Fuente: PNUD-Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia, 2010

Si a lo anterior se añade las tasas de crecimiento de los sectores, se puede concluir que los que más contribuyen en la generación de empleo (agricultura, caza y pesca; comercio, restaurantes y hoteles; servicios comunales, sociales y personales) están entre los que han tenido menores tasas de crecimiento en los años correspondientes a las dos formas de Estado. Los sectores económicos que más han crecido, en el período 1985-2010, se encuentran entre aquellos que se caracterizan por tener una menor contribución a la generación de empleo (Gráficos 3.2, 3.3, 3.4 y 3.5). Por tanto, tasas importantes de crecimiento del PIB y de algunos sectores económicos, no

necesariamente han implicado la generación de empleo, en la medida que se ha tratado de sectores económicos con poca contribución al empleo.

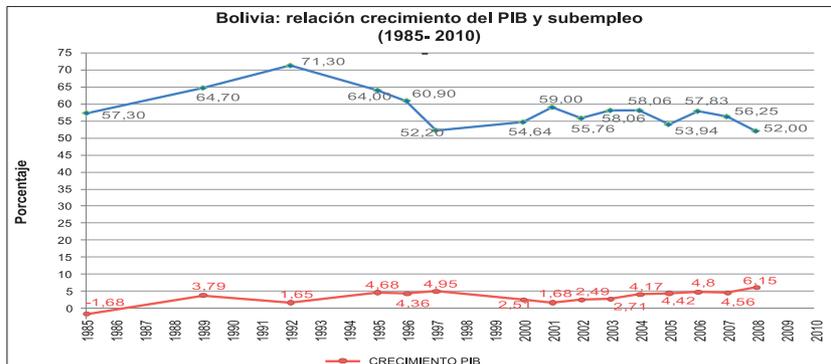
En este marco, es posible comprender porqué el crecimiento del PIB no necesariamente ha disminuido el desempleo y el subempleo (*segundo caso*). En el siguiente gráfico se observa que la relación crecimiento de la producción y disminución del desempleo no necesariamente se presenta en el caso de Bolivia. Solo en el período 1989-1992 un mayor crecimiento del PIB ha estado acompañado de una disminución en el desempleo; en el resto de los años dicha relación inversa no se presenta.

Gráfico 3.6

Fuente: Elaboración propia, con base al INE

Asimismo, un mayor crecimiento del PIB tampoco ha implicado necesariamente una disminución en el subempleo, aunque, a diferencia de la poca relación más crecimiento del PIB y menos desempleo, es posible encontrar más períodos (1992-1997, 2006-2008) en los que el mayor crecimiento del PIB ha estado acompañado de un menor subempleo.

Gráfico 3.7



Fuente: Elaboración propia, con base al INE

La información del PNUD-Bolivia (2010) muestra de alguna manera las observaciones realizadas anteriormente, en sentido de que un mayor crecimiento del PIB no necesariamente ha estado acompañado de una disminución en el desempleo y el subempleo. En el siguiente gráfico se observa que el tipo de empleo según estrato ha tenido cambios muy leves a favor del empleo formal o en la disminución del empleo informal.

Gráfico 3.8
Bolivia: tipo de empleo según estrato

Fuente: PNUD-Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia, 2010

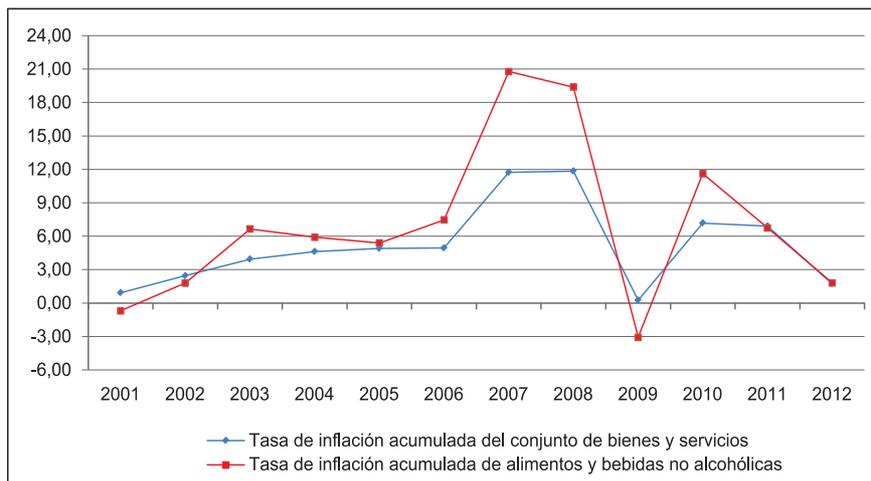
Por tanto, no solo el mayor crecimiento del PIB, por un lado, no ha permitido necesariamente disminuir el desempleo y el subempleo; por otro, tampoco ha generado cambios importantes en el tipo de empleo. Esta situación tiene implicaciones importantes a nivel de la seguridad alimentaria, es decir, si bien a través del crecimiento del PIB y de los diferentes sectores económicos se puede estar contribuyendo a la dimensión *disponibilidad* de la seguridad alimentaria, sin embargo al tener poco o ningún impacto en el desempleo y el subempleo, se está afectando con el logro de la dimensión *acceso* de la seguridad alimentaria; en otras palabras, las personas que se encuentran en situación de desempleo y subempleo están teniendo problemas en el acceso a los alimentos y, por ende, se está afectando a su bienestar y al denominado *vivir bien*, expresión entendida como el *acceso* y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos (PND, 2006: 10).

3.2.2 La inflación de alimentos: otro obstáculo para lograr la seguridad alimentaria en Bolivia

Considerando la estructura de gastos de los hogares más pobres, el incremento de precios de los alimentos afecta en mayor medida a los sectores vulnerables, teniendo mayor impacto en el poder adquisitivo de su bajo nivel de ingreso. La composición de gasto de los hogares demuestra que mientras más pobre es un hogar, mayor es su proporción de gasto en alimentos (Fundación Jubileo, 2011 y 2012). Por ello, la inflación de los pobres es explicada fundamentalmente por la variación de precios de los alimentos y bebidas, es decir, la inflación del conjunto de bienes y servicios no refleja necesariamente la realidad de los pobres, si se toma en cuenta la estructura de sus gastos de alimentos sobre el gasto total, que según el BID, citado por Jaramillo (2009: 25), alcanza para el decil más pobre en Bolivia al 72% y a 67% en el área rural.

En este marco, se describe el comportamiento de los precios tanto del conjunto de bienes y servicios como de los alimentos y bebidas no alcohólicas para el período 2001-mayo 2012. En el primer caso, la tasa de inflación acumulada, alcanzó a 61.44%. En el segundo caso, la tasa de inflación acumulada alcanzó a 83.76%. Por tanto, se puede observar que los precios de alimentos estuvieron 22.32% por encima de los precios del conjunto de bienes y servicios.

Gráfico 3.9
Comportamiento de la tasa de inflación del conjunto de bienes y servicios, y de la tasa de inflación de alimentos (2001 a mayo de 2012)



Fuente: Anuario Estadístico (2001, 2010), Fundación Jubileo (2011, 2012) e INE

En el marco del período correspondiente al Estado Nacional Productivo, se replica con mayor énfasis que la tasa de inflación acumulada de los alimentos y bebidas no alcohólicas (64.72%) esté por encima de la tasa de inflación acumulada del conjunto de bienes y servicios (44.60%), es decir, los precios de los alimentos han estado 20.12% por encima de los precios del conjunto de bienes y servicios.

Gráfico 3.10
Comportamiento de la tasa de inflación del conjunto de bienes y servicios, y de la tasa de inflación de alimentos (2006 a mayo de 2012)

Fuente: Anuario Estadístico (2001, 2010), Fundación Jubileo (2011, 2012) e INE

En consecuencia, el incremento de los precios de los productos alimenticios inciden más en el poder adquisitivo de los hogares de bajos ingresos y los hogares rurales, con la consecuencia de mayor hambre y desnutrición, lo que afecta la dimensión *acceso* de la seguridad alimentaria y al denominado *vivir bien* (*acceso* y disfrute de los bienes materiales).

3.2.3 La pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso: otros dos obstáculos para lograr la seguridad alimentaria en Bolivia

Haciendo referencia a otras dimensiones sociales, además del desempleo y el subempleo, uno se pregunta si el crecimiento del PIB ha permitido disminuir la pobreza y/o mejorar la distribución del ingreso en el país. Para abordar la pobreza⁷⁶ se recurrirá, fundamentalmente por disponibilidad de

⁷⁶ El término pobreza tiene distintos significados en las ciencias sociales, tal como lo plantean Alarcón (2001), el PNUD (1997), Feres y Mancero (2001: 7), Spicker (1999), Green (2008), Altimir (1978 y 1981), Dane (1987), Farah (1990), entre otros. Por otro lado, la descripción de la pobreza en Bolivia, en general, se caracteriza por ser puramente estadística, es decir, por un lado, no se han desarrollado indicadores que midan las diferentes variables de carácter

información, a dos indicadores: la incidencia de pobreza⁷⁷ y la incidencia de pobreza extrema⁷⁸. En el *primer caso*, según la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE, 2009), y tal como se ilustra en el Cuadro 3.1, la incidencia de pobreza en Bolivia alcanzó al 59.3% de la población el 2008, disminuyendo en más de 1% con respecto al 2005 y en más de 5% con respecto a 1996. La incidencia de pobreza extrema alcanzó al 32.7% de la población el 2008, registrándose una reducción importante de casi 6% con respecto al 2005 y de 8.5% con respecto a 1996.

Cuadro 3.1
Bolivia: Incidencia de pobreza e incidencia de
pobreza extrema, según área geográfica

INCIDENCIA DE POBREZA	INCIDENCIA DE POBREZA EXTREMA
BOLIVIA	
1996 = 64.8%	1996 = 41.2%
2005 = 60.6%	2005 = 38.2%
2008 = 59.3%	2008 = 32.7%
AREA RURAL	
1996 = 84.4%	1996 = 67.8%
2005 = 77.6%	2005 = 62.9%
2008 = 74.3%	2008 = 53.3%
ÁREA URBANA	
1996 = 51.9%	1996 = 23.7%
2005 = 51.1%	2005 = 24.3%
2008 = 51.2%	2008 = 22.0%

Fuente: elaboración propia, con base a UDAPE (2009)

cuantitativo que permitan comprender de mejor manera la pobreza, tal como lo plantean los autores referidos; por otro lado, no se han identificado a los “autores” o “instituciones” que han definido quiénes son o no pobres, tampoco las causas de la generación de pobreza, así como a los agentes que producen pobreza. Es en el marco de estas limitaciones y a sabiendas de que la pobreza no se reduce a bajos ingresos, por la disponibilidad de información, es que la medición de la pobreza se aborda recurriendo a los indicadores incidencia de pobreza e incidencia de pobreza extrema.

⁷⁷ Porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza, la cual es calculada en función a un ingreso mínimo (dos dólares de los EE.UU.) requerido para satisfacer las necesidades básicas (UDAPE, 2009).

⁷⁸ Porcentaje de la población cuyo ingreso total es tan bajo (un dólar de los EE.UU.) que aún destinándolo exclusivamente a la alimentación no llegará a satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos (UDAPE, 2009).

Los anteriores indicadores sufren variaciones cuando se analiza a nivel de las áreas urbana y rural, observándose que la incidencia de pobreza y la incidencia pobreza extrema son mayores en el área rural que en el área urbana. En el *área rural*, la incidencia de pobreza el 2008 alcanzó al 74.3% de la población, menos de 3% que el 2005 y menos 10% que en 1996; en cambio la incidencia de pobreza extrema alcanzó al 53.3% de la población el 2008, obteniéndose reducciones importantes de casi 10% de lo registrado el 2005 y 14% de lo registrado en 1996. La incidencia de pobreza en el *área urbana* alcanzó el 2008 al 51.2% de la población, situación que se mantuvo casi constante con respecto al 2005 y levemente menor con respecto a 1996; en cambio la incidencia de la pobreza extrema alcanzó al 22% de la población el 2008, registrándose una disminución de más de 2% con respecto al 2005 y de casi 2% con respecto a 1996.

Relacionando la situación de la pobreza en Bolivia con las tasas de crecimiento del PIB, se puede concluir que los crecimientos importantes que tuvo la producción en el país, particularmente de 2005 al 2008, ha permitido disminuir muy levemente la incidencia de pobreza (1.3%), aunque lo ha hecho en mayor medida en la incidencia de pobreza extrema (5.5%). A nivel de áreas, los crecimientos importantes en la producción han permitido disminuir en el área rural la incidencia de pobreza (3.3%) y sobre todo la incidencia de pobreza extrema (9.6%); en el área urbana la incidencia de pobreza se ha mantenido relativamente constante y la incidencia de pobreza extrema solo ha disminuido en 2.3%. En la descripción anterior es importante considerar no dejar de lado el papel que puede haber jugado el movimiento migratorio campo-ciudad-país (España, por ejemplo), puesto que puede haber influido tanto en las disminuciones de la incidencia de pobreza y la incidencia de pobreza extrema en el área rural, como en la relativa manutención de la incidencia de pobreza y la leve mejora de la incidencia de pobreza extrema en el área urbana. De todas maneras, se puede concluir señalando que en los períodos en que el PIB tuvo tasas importantes de crecimiento, la incidencia de pobreza y principalmente la incidencia de pobreza extrema disminuyeron sobre todo en el área rural.

En el *segundo caso*, para analizar si los crecimientos de la producción en el país lograron mejorar la distribución del ingreso o riqueza, se recurrirá a dos

indicadores: la razón de Kuznets⁷⁹ y el coeficiente de Gini⁸⁰. Respecto al primero, el Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008 del PNUD (2007: 285-286), muestra la distribución del ingreso o gasto de la población más pobre y más rico para el 2002. En este sentido, tal como se observa en el Cuadro 3.2, el 10% de la población más pobre participó apenas del 0.3% del ingreso o gasto nacional (casi nada), mientras que el 10% más rico de la población participó del 47.2% del ingreso o gasto nacional (cerca de la mitad), generando una brecha entre ricos y pobres del 47.17% en la distribución del ingreso⁸¹. Cuando se hace referencia al 20% de la población más pobre y más rico, la desigualdad en la distribución del ingreso aumenta significativamente, es decir, aumenta la brecha entre los más ricos y los más pobres: el 20% de la población más pobre apenas participa de un 1.5% del ingreso o gasto nacional, mientras el 20% de la población más rico participa del 63%, aumentando la brecha en la distribución del ingreso a 61.5%.

Cuadro 3.2

Bolivia: Distribución del ingreso desde la perspectiva de la razón de Kuznets

Fuente: Elaboración propia.

⁷⁹ Este indicador mide la desigualdad en la distribución de ingresos en una sociedad, a través de comparaciones entre los *ingresos de los individuos más ricos y los ingresos de los más pobres*. Normalmente se compara el ingreso del 20% de los individuos más ricos respecto a los ingresos del 20% de los individuos más pobres (o el 40% más rico respecto al 40% más pobre, o el 10% más rico respecto al 10% más pobre). Mientras mayores sean las anteriores relaciones, mayores serán las distancias de ingresos entre pobres y ricos y, por tanto, habrá mayor desigualdad (Alarcón, 2001: 9).

⁸⁰ Este indicador permite hacer una medición de la desigualdad entre *todos* los individuos. Su valor varía entre cero y uno, y cuando más desigual es la distribución de los ingresos, mayor es el coeficiente (Alarcón, 2001: 10-11).

⁸¹ Según el enfoque de la desigualdad distributiva de la CEPAL (2003), el decil más rico captó en Bolivia el 41% de los ingresos el 2002, nivel que está por encima del promedio del decil más rico de los países de América Latina (36.1%).

Es importante señalar que la relación entre el 10% más rico respecto del 10% más pobre de la población es de 168.1, es decir, los ingresos de los más ricos superan 168 veces el ingreso de los más pobres, el mismo que disminuye a 42 veces cuando se toma en cuenta al 20% más rico respecto del 20% más pobre de la población boliviana. Es de resaltar el planteamiento de la CEPAL (2003: 74), en sentido de que los datos expuestos para el decil más rico permiten verificar que la abultada participación de este grupo es uno de los rasgos más característicos de la concentración del ingreso en Bolivia.

Según el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA, 2009), Bolivia es uno de los países más desiguales de la región, donde el quintil (20%) más rico se apropia del 58.5% de la masa total de ingresos frente al 3.7% al que accede el 20% más pobre (Cuadro 3.2). Esta desigualdad distributiva lleva a que el 20% más rico reciba 14 veces más que el 20% más pobre. Esta cifra sería más alta en ciudades como Santa Cruz (30 veces) y La Paz (18 veces); reduciéndose en ciudades como Cochabamba y Potosí (12 veces), siendo baja en la ciudad de El Alto, por la concentración de sus ocupados en puestos de trabajo menos calificados.

Finalmente, según el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2010), la desigualdad en la distribución del ingreso en Bolivia ha aumentado entre el período 1970-1974 y 2007, cuando se hace referencia al 20% de la población más pobre y más rico, es decir, aumentó la brecha entre los más ricos y los más pobres: el 20% de la población más pobre participaba entre 1970 y 1974 de un 4% del ingreso o gasto nacional y el 2007 solo lo hacía con el 2%, mientras el 20% de la población más rico que participaba del 59% entre 1970 y 1974, el 2007 aumentó su participación a un 60%.

Las anteriores desigualdades entre los más ricos y los más pobres de la población boliviana también pueden reflejarse a través del *coeficiente de Gini*. Según UDAPE (2009) y el INE, el índice de Gini para el año 2009 fue de 0.50, menor que los que se tenían registrados en los años 2005 (0.60) y 1996 (0.60), significando que el 2009 hubo una disminución en la desigualdad de la distribución del ingreso con respecto al período 1996-2005, tal como se ilustra en el Cuadro 3.3. El referido indicador sufre variaciones cuando se analiza a

nivel de las áreas urbana y rural, observándose que la desigualdad en la distribución del ingreso es mayor en el área rural que en el área urbana.

Cuadro 3.3
Bolivia: distribución del ingreso desde la perspectiva del coeficiente de GINI

	Bolivia	Por áreas	
		Área urbana	Área rural
1996	0.60	0.51	0.61
2005	0.60	0.54	0.66
2007	0.56	0.51	0.64
2008	0.53	0.48	0.56
2009	0.50	0.45	0.53

Fuente: Elaboración propia, con base a UDAPE (2009) e INE

El índice de Gini en el área urbana fue de 0.45 el 2009, mucho menor que el registrado el 2005 (0.54), y también menor que el registrado en 1996 (0.51), lo que significa que en 13 años ha existido un leve mejoramiento en la distribución del ingreso en el área urbana o que el nivel de concentración del ingreso ha sido menor. El índice de Gini en el área rural fue de 0.53 el 2009, mucho menor que el registrado el 2005 (0.66) y menor también respecto a 1996 (0.61), lo que significa que en el período 1996-2009 mejoró la distribución del ingreso en el área rural o que disminuyó la concentración del ingreso más que en el área urbana.

Relacionando la distribución del ingreso en Bolivia, tanto desde la perspectiva de la razón de Kuznets como del coeficiente de Gini, con las tasas de crecimiento del PIB, se puede concluir que los crecimientos importantes que tuvo la producción en el país, si bien lograron mejorar la distribución del ingreso a nivel de la población urbana y sobre todo de la población rural (medido con el coeficiente de Gini), sin embargo, empeoró la distribución del ingreso entre los estratos más pobres y más ricos (medido con la razón de Kuznets).

Esta situación puede ilustrarse de alguna manera con la encuesta sobre empleo e ingresos realizada por el CEDLA el 2009, que reflejaba, según Ormachea (2009: 48), que un 38.2% del total de los hogares de las ciudades de

La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz y Potosí, tenía un ingreso menor al costo de una canasta alimentaria básica que llegaba a Bs. 1.288, mientras un 14.7% de los hogares tenía un ingreso menor al 50% del costo de esta canasta. La Paz y El Alto eran las ciudades que presentaban los porcentajes más altos de hogares con ingresos inferiores al costo de una canasta alimentaria básica, 41.4% y 53.3%, respectivamente⁸². Por su parte, Escóbar, citado por Ormachea (2009: 48), con base a los mismos datos de la encuesta del CEDLA, señala que el 60% del total de ocupados de las cinco ciudades referidas no logran generar los ingresos suficientes para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos, situación que involucraría al 56.7% entre los hombres y el 64% entre las mujeres. Entre los asalariados, son los obreros los que presentarían las mayores tasas con ingresos insuficientes, situación que es similar en las cinco ciudades donde se aplicó la encuesta⁸³. En este sentido, Ormachea (2009: 48) señala que cualquier incremento de los precios de los alimentos puede significar que proporciones importantes de población urbana y también rural ingresen a una situación de *inseguridad alimentaria*, en el marco de políticas gubernamentales que no están orientadas a la generación de lo que se denomina *empleo de calidad* y a una mejora sustancial de la distribución del ingreso.

De lo anteriormente descrito, se puede vislumbrar, por un lado, un panorama relativamente optimista en cuanto a la disminución fundamentalmente de la pobreza extrema en el área rural y la leve mejora en la distribución del ingreso, principalmente en el marco del Estado Nacional Productivo (2006-2009); por otro, un panorama relativamente pesimista sobre el cumplimiento del primer objetivo del Milenio⁸⁴, que es erradicar la pobreza

⁸² Ampliaciones al respecto ver en el Cuadro 3.1.1 de Anexos.

⁸³ En el Cuadro 3.1.2 de Anexos se presenta el subempleo por ingresos y categoría ocupacional en ciudades capitales de departamento.

⁸⁴ Los países del mundo congregados en Naciones Unidas se propusieron reducir la pobreza extrema y el hambre en 15 años. En este sentido, en septiembre de 2000, en la ciudad de Nueva York, se realizó la Cumbre del Milenio en la que representantes de 189 países firmaron la Declaración del Milenio, la cual contenía ocho objetivos denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). De los ocho objetivos siete hacen referencia a la erradicación de la pobreza, la educación primaria universal, la igualdad entre los géneros, la mortalidad infantil y materna, el avance contra el VIH/sida-paludismo y otras enfermedades, además de la sostenibilidad del medio ambiente. Por otro lado, los ocho ODM se expresan en 18 metas concretas, para ser logradas el 2015, y un conjunto de 48 indicadores. En Bolivia se hace seguimiento a 35 indicadores, que sirven para medir y evaluar los avances en cada una de las metas propuestas (Fundación Jubileo, 2008: 1-2).

extrema y el hambre, que a nivel de meta implica reducir a la mitad (del 40.4% el 2001 al 24.1% el 2015), el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día (pobreza extrema)⁸⁵. Por tanto, en Bolivia queda mucho por trabajar en políticas públicas de carácter estructural, que permitan que el poco, moderado o mucho crecimiento de la producción, acabe satisfaciendo necesidades sobre todo de *acceso* a la alimentación, principalmente de la población que menos participa de los ingresos generados y de aquella población que tiene ingresos bajos (pobres y pobres extremos) que no le permiten satisfacer necesidades básicas, tomando en cuenta que la satisfacción del consumo de alimentos mejora sus condiciones materiales y la calidad de vida y, por ende, constituye un elemento fundamental para funcionar socialmente.

En este marco, a nivel de América Latina se ha realizado una serie de propuestas para disminuir la pobreza con un enfoque de inversiones. Una sugerencia considera que un camino importante para salir de la pobreza son las inversiones productivas que logren incrementar la capacidad de ganar dinero por parte de aquellas personas de menores ingresos, tomando en cuenta que las transferencias condicionales solo se constituyen como una solución de corto plazo. En este sentido, se sostiene que solo un enfoque basado en inversiones específicas logrará reducir permanentemente la vulnerabilidad de los pobres ante la crisis de precios de los alimentos y, paralelamente, logrará reducir la pobreza mediante el aumento de la cantidad o el valor de los bienes que estos poseen. Por tanto, el enfoque de inversión estaría centrado en reducir permanentemente la pobreza mediante la creación de bienes o activos a largo plazo, los cuales incrementarán permanentemente el poder adquisitivo de los pobres (Kuan, 2009: 110).

Otra sugerencia sostiene que la inversión destinada a crear un sector agrícola más productivo y eficiente permitirá que los alimentos sean más

⁸⁵ Para alcanzar la meta de reducir la pobreza extrema, al 2008, solo se avanzó 7.7% a nivel nacional (equivalente al 47% respecto a la meta), faltando avanzar un 53% (8.6%) hasta el 2015, desafío muy complicado para nuestro país en un escenario en el que, por un lado, el crecimiento de la producción no necesariamente soluciona los problemas de desempleo, subempleo, la desigual distribución del ingreso; por otro, el crecimiento de los precios de alimentos ha afectado el consumo de alimentos principalmente a los estratos de población que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

accesibles para los pobres, y que también reducirá la volatilidad de precios. En este sentido, una mayor inversión se traducirá en un desarrollo más rápido de la agricultura, la cual tendrá un efecto mayor en los ingresos de la población pobre que el crecimiento fuera del sector agrícola. Entonces, si los pobres obtienen mayores ingresos, sus hogares serán menos vulnerables a crisis de precios y será menor el peligro de que caigan en trampas de pobreza. En otras palabras, las inversiones privadas y públicas dirigidas a incrementar la productividad y la resistencia de la agricultura de los países en desarrollo pueden contribuir de muchas formas a mejorar la seguridad alimentaria: 1) reducir la volatilidad de los precios gracias al aumento de la productividad y a una gestión técnica más adecuada de la producción y del riesgo, especialmente frente al cambio climático; 2) pueden ayudar a los agricultores y las familias a defenderse mejor de los efectos de la volatilidad de precios cuando ésta se presente; 3) pueden hacer que los alimentos resulten más accesibles para los consumidores pobres e incrementar los ingresos de los agricultores de pocos recursos, más aún si las inversiones se dirigen a agricultores en pequeña escala (FAO, 2011: 47-48).

Según Norton (2004: 9-13), citado por Albarracín (2007: 15), el sector agropecuario juega un rol importante en el desarrollo y crecimiento de un país. La planificación y el desarrollo de políticas agropecuarias con continuidad generan tasas de crecimiento superiores a otros sectores de la economía, demostrando de esta manera el error histórico llevado a cabo por las estrategias y políticas que privilegiaron a otros sectores como el industrial y reivindicando el verdadero valor del sector agropecuario en el desarrollo y alivio de la pobreza. Afirmo, sobre la base de datos y estudios, que un aumento del 10% de la productividad agrícola está asociado a aumentos de 9% a 12% del PIB per cápita. En cambio, un incremento de 10% en la productividad de las manufacturas se vincula solamente a un incremento de 1.5% a 2.6% del PIB per cápita. Por otro lado, sostiene que las políticas que logran generar “mejoras de la productividad de la mano de obra agrícola generan también crecimiento en toda la economía, y mas aún para los pobres”. Pero también destaca que en “países con una distribución inicial del ingreso muy sesgada, los estratos más ricos se benefician considerablemente de las mejoras de la productividad agrícola, mientras los pobres ganan mucho menos, tanto en la

agricultura como en otros sectores, de tal manera que la brecha de ingresos continúa ensanchándose independientemente de la composición sectorial del crecimiento”. Esta particularidad del contexto actual de la estructura rural, en el cual se enmarca también la boliviana, viene a ser un reto que debe ser afrontado en la construcción de futuras políticas, planes y estrategias.

Norton, citado por Haquim (2007: 175), también sostiene que un incremento del ingreso per cápita en los países en vías de desarrollo, está frecuentemente asociado con un gran aumento en la demanda total de alimentos. Por el contrario, en los países o estratos sociales con altos niveles de ingreso el crecimiento del mismo no influiría en la demanda de alimentos. En el caso de países o de estratos sociales con ingresos bajos, el aumento porcentual de la cantidad demandada de alimentos es de 0.8 frente a un aumento de 1% en el ingreso. Por el contrario la elasticidad ingreso en países ricos o estratos sociales con ingresos altos es de 0.1, es decir, los de ingreso alto, frente a un aumento de ingreso casi no varían su consumo, aunque la elasticidad ingreso variaría según el producto de un país a otro, de un grupo social a otro y del ámbito rural al urbano.

Las anteriores relaciones seguramente suponen que el incremento en el PIB per cápita no se da en un escenario de tanta desigualdad del ingreso como el que se tiene en Bolivia.

En esta perspectiva, es que se ve la necesidad de trabajar sobre propuestas teórico-metodológicas para explorar políticas públicas de carácter sostenible, orientadas a la seguridad alimentaria con soberanía, considerando que en el caso de nuestro país el problema no parece pasar por la *disponibilidad* de alimentos sino por el *acceso* a los mismos, lo que supone, a su vez, encarar estructuralmente el problema de la poca relación entre crecimiento de la producción, el desempleo y el subempleo, el aumento de los precios de los alimentos, la pobreza y la desigualdad en la distribución de los ingresos.

3.3 Hacia la construcción de un enfoque de políticas públicas de carácter sostenible para abordar la seguridad alimentaria con soberanía en Bolivia⁸⁶

Una mayor *disponibilidad* de alimentos y principalmente promover un mayor *acceso* a los mismos, se considera que pasa por encarar coyuntural (instrumental) y estructuralmente el problema de la poca relación entre crecimiento de la producción y el desempleo, subempleo, el aumento de los precios de los alimentos, la pobreza y la desigualdad en la distribución de los ingresos. En este sentido, hay necesidad de explorar políticas públicas finalistas, instrumentales y estructurales orientadas no solo a promover la *disponibilidad* y sobre todo *acceso* a los alimentos (principalmente para los que están en situación de pobreza y pobreza extrema), sino también el *uso* y la *estabilidad* de los mismos, con lo cual se estaría cubriendo las cuatro dimensiones de lo que implica la seguridad alimentaria, además de considerar el marco institucional que debe respaldar dichas políticas.

Tomando en cuenta las anteriores cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y el marco institucional que lo soporte, se estaría contemplando de manera sostenible la seguridad alimentaria, en cuya perspectiva tendría que plantearse la soberanía alimentaria. En este marco, a continuación se plantean algunos elementos teórico-metodológicos para explorar lineamientos de políticas públicas para el sector alimentos de Bolivia.

3.3.1 Las políticas sectoriales en la teoría económica

En este acápite se intentará realizar una definición y clasificación de la política sectorial, en un ademán de exhibición de políticas públicas y políticas económicas, porque lo que se busca es explorar elementos teórico-metodológicos para plantear una propuesta de diseño de política sectorial sostenible. En consecuencia, se realizará la clasificación o ubicación de la política sectorial no por el ejercicio teórico de ubicarla, sino porque interesa

⁸⁶ Véase detalle de la propuesta teórico-metodológica para la formulación de políticas públicas sectoriales sostenibles en *Los componentes económico, social y ambiental para el diseño de políticas públicas sectoriales en Bolivia: elementos teórico-metodológicos*, de Romero Padilla César, en "Avances recientes en investigaciones de cadenas en América Latina", 2011.

ubicarla para que se comprenda la propuesta teórico-metodológica para diseñar políticas sectoriales de carácter sostenible.

En esta perspectiva, se parte señalando que en la teoría económica las políticas sectoriales, que están orientadas a resolver los problemas económicos, sociales, ambientales, tecnológicos, etc., de un sector determinado o a impulsar su expansión, los cambios y ajustes necesarios, forman parte de una política pública específica, es decir, las políticas sectoriales constituyen respuestas o conjunto de decisiones desde el Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas, a fin de dar solución a las mismas en los ámbitos económico, social, ambiental, etc. Una ilustración al respecto se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 3.11
Ubicación metodológica de las políticas sectoriales dentro
las políticas públicas

Fuente: Elaboración propia, con base a Cuadrado (1997).

En la anterior ubicación de la política sectorial, se considera la clasificación de la política pública según su objeto. En este sentido, según

Salazar (1995), las políticas públicas pueden ser *específicas* (por ejemplo la política agraria o la política industrial) e *instrumentales* (por ejemplo la política monetaria o la política fiscal).

Por otro lado, en la ubicación de la política sectorial está presente la concepción de que la política económica se refiere a las autoridades en el terreno económico orientadas a conseguir determinados fines. En esta dirección, se suscribe lo planteado por Lichtensztein (1982) respecto a que la política económica necesariamente debe ser entendida como la formulación de decisiones emanadas desde y referidas a un poder político constituido, cuya máxima expresión es el Estado. Consecuentemente, los objetivos económicos de la política económica están simultánea y estrechamente comprometidos con la preservación o la protección de la unidad estructural en la que se basan y de las que se desprende ese poder. De acuerdo con este razonamiento, la política económica al propender el logro de objetivos económicos, indisolublemente está fijando aquellos precisos objetivos políticos. En esta perspectiva, se comparte también la definición que realiza Tinbergen (1961), citado por Fernández, Parejo y Rodríguez (1995), respecto a que la política económica consiste en la manipulación deliberada de cierto número de medios con objeto de alcanzar ciertos fines. Asimismo, se comparte el planteamiento de Meynaud (1955), citado por Cuadrado et al (1997), en sentido de que la política económica la forma el conjunto de decisiones gubernamentales en materia económica, tomando la expresión gobierno en su sentido más amplio (diversas autoridades públicas en un país).

De la clasificación sobre las políticas económicas, para fines de la presente propuesta se adopta las agrupadas según su horizonte temporal (políticas de largo plazo o estructurales y políticas de corto plazo o coyunturales) y las clasificadas como políticas finalistas y específicas, planteadas por Jane (1974) y Tinbergen (1968), con los siguientes alcances y ajustes:

- a. Las *políticas públicas finalistas* se definen como aquellas que persiguen unos fines en los ámbitos económico, social y ambiental a nivel de sector. Dichas políticas, por un lado, son resultado de políticas instrumentales o coyunturales y estructurales o de largo plazo; por otro, se constituyen en

medios (coadyuvan) para lograr, en la perspectiva de Solá, en una primera instancia, políticas económicas finalistas o dirigidas a un objetivo propiamente, como el pleno empleo, el desarrollo económico, el equilibrio económico exterior, la estabilidad cíclica y el nivel de precios, a los que debe añadirse, según Sotelo y Algarra (1999), la preservación y conservación del medio ambiente; en una segunda instancia, el logro de políticas públicas a nivel de la sociedad (las políticas económicas de ordenación o política pura, en la perspectiva de Solá), referidas a la igualdad, independencia, libertad y justicia, a la que se añadiría, según Sotelo y Algarra (1999), el derecho a un medio ambiente equilibrado (como derecho básico del ser humano). Como ejemplos de políticas públicas finalistas se tienen la estructura de propiedad, la estructura productiva, la redistribución de la renta, la estructura impositiva, la estructura financiera y el uso/explotación de recursos naturales renovables y no renovables.

- b. *Las políticas estructurales o de largo plazo* se refieren a la consecución de objetivos cuyo logro requiere períodos bastante largos (Cuadrado et al, 1997). En la terminología de Tinbergen (1968), quedarían incluidas aquí las *políticas de reforma*⁸⁷ (por ejemplo, la centralización de decisiones, el control a la anulación del derecho de propiedad y las nacionalizaciones)⁸⁸ y las *políticas cualitativas*⁸⁹ (por ejemplo, la modificación del cuadro impositivo del país, las normas que modifiquen determinados aspectos del sistema crediticio⁹⁰), a las que se añadirían los instrumentos de regulación directa o simplemente instrumentos regulatorios⁹¹, como los estándares (de

⁸⁷ Que suponen cambios absolutos o parciales de los fundamentos mismos del sistema económico, porque se pretende afectar las bases esenciales de la organización socioeconómica.

⁸⁸ Según Cuadrado et al (1997), estas actuaciones no pueden considerarse políticas económicas en sentido estricto, puesto que todas ellas suelen tener siempre fuertes implicaciones de carácter político y afectan a la propia organización social y, en ocasiones, a sus instituciones y reglas básicas de funcionamiento, que pueden quedar incluso sustituidas.

⁸⁹ Que suponen cambios estructurales en la economía sin afectar a los aspectos esenciales de la organización socioeconómica, es decir, cambios que afectan a la estructura funcional del sistema.

⁹⁰ Por ejemplo, el paso de una regulación diferenciadora entre tipos de bancos y cajas de ahorro a un sistema mucho más homogéneo en la operativa y ámbito de actividad de estas instituciones. Este tipo de actuaciones no implicaría un cambio esencial del sistema financiero (cosa que si ocurriría, por ejemplo, con la nacionalización de la banca), pero sí que cambiaría cualitativamente el funcionamiento de algunas entidades que lo integran (Cuadrado et al, 1997).

⁹¹ En adelante se utilizará de manera indistinta una de estas denominaciones.

calidad ambiental, de efluentes y emisiones, sobre productos/procesos), el ordenamiento territorial, las normas sobre eficiencia energética, la evaluación de impacto ambiental, las normas obligatorias, voluntarias y los permisos y licencias, así como los controles de uso de la tierra y del agua (Sotelo y Algarra, 1999; Ocampo, 1999; Mendiola, 2005). El objetivo de estos instrumentos de regulación directa es estimular, orientar o prohibir conductas futuras que podrían causar un deterioro del medio ambiente, a través de normas administrativas que regulen el volumen de contaminación que una unidad económica puede emitir. Según Taylor (1992), citado por Ocampo (1999), los instrumentos de regulación directa generan efectos conductuales ambientalmente positivos (inducen cambios en la mentalidad de las personas, en sus preferencias), permiten mantener ciertas estructuras sociales ambientalmente apropiadas (por ejemplo, la propiedad comunitaria tradicional de ciertos recursos) y tienen efectos mucho más favorables sobre el desarrollo institucional (formal e informal). Las anteriores características de los instrumentos de regulación directa se enmarcan dentro los alcances planteados para las políticas de largo plazo o de carácter estructural.

- c. *Las políticas coyunturales* se refieren a las *políticas públicas instrumentales* (Salazar, 1995) o a lo que Solá, citado por Fernández, Parejo y Rodríguez (1995), denomina *políticas específicas instrumentales*, que están constituidas, entre otras, por la política monetaria, la política fiscal, la política cambiaria y la política comercial, es decir, estas políticas se identifican con los distintos bloques de instrumentos monetarios, fiscales, tipo de cambio y comerciales. Desde la perspectiva ambiental, siguiendo a Sotelo y Algarra (1999), se integrarían a las políticas instrumentales o coyunturales descritas anteriormente los instrumentos correspondientes al medio ambiente⁹². Considerando que los

⁹² Sotelo y Algarra (1999), si bien a nivel de políticas específicas señalan que si los estados deben promover el desarrollo equilibrado de las actividades económicas que respeten el medio ambiente, tienen que articularse una serie de instrumentos en materia de medio ambiente, lo que debe posibilitar la integración de tales instrumentos entre las políticas específicas de la política económica (instrumentales, como la política monetaria, la fiscal o la de rentas, y sectoriales, como la política agraria, la industrial o la de transportes); sin embargo al no contemplar que una política sectorial es el resultado de políticas finalistas, estructurales e instrumentales, no llegan a sugerir el tipo de instrumentos en materia de medio ambiente según esta concepción, sino se lo plantea de manera general, es decir, en el grupo de políticas instrumentales orientadas a un sector en particular, considerando el esquema planteado por Solá.

instrumentos de regulación indirecta, económicos o de mercado⁹³ tienen por objetivo, por un lado, alterar, a través de la acción del Gobierno, los precios de los recursos, los bienes y servicios en el mercado, a fin de afectar los costes de producción y/o consumo, es decir, influir en la actividad contaminante de los agentes económicos (Sotelo y Algarra, 1999; Mendiola, 2005), y actuar así como incentivo o desincentivo económico para modificar comportamientos; por otro, incrementar los ingresos para cubrir costes de programas de control de contaminación (Mendiola, 2005), los instrumentos relativos al medio ambiente que se añadirían a los sugeridos por Solá serían los instrumentos de mercado⁹⁴ relacionados a los instrumentos fiscales (impuesto sobre actividades contaminantes, subvenciones a las actividades reductoras de contaminación), el apoyo financiero directo (instrumentos financieros), la creación de mercados (permisos de emisión transmitibles), seguros, derechos de propiedad y uso, los sistemas de depósito y reembolso, cuotas o derechos negociables y los bonos al desempleo (Sotelo y Algarra, 1999; Ocampo, 1999; Mendiola, 2005). Una característica esencial de las *políticas instrumentales* es su *horizontalidad*, lo que significa que la alteración de muchos de los instrumentos disponibles afecta a todos los sectores productivos, con carácter general, aunque pueden establecerse diferenciaciones.

- d. Las *políticas sectoriales*, denominadas por Solá *políticas específicas sectoriales*, están constituidas por las políticas agraria, industrial, de transporte, comercial, etc. (Fernández, Parejo y Rodríguez, 1995). Estas políticas se orientan a resolver los problemas económicos, sociales, ambientales, etc., de un sector productivo determinado o a impulsar su expansión y los cambios necesarios (Cuadrado et al, 1997). Considerando que *las políticas sectoriales son también políticas públicas específicas* e integrando a estas el medio ambiente, las políticas sectoriales sostenibles serían el resultado:

⁹³ En adelante se utilizará de manera indistinta una de estas denominaciones.

⁹⁴ Según Ocampo (1999), la eficacia de las regulaciones indirectas depende de la eficiencia en el funcionamiento de los mercados y éstos, a su vez, del grado de desarrollo institucional alcanzado.

- De un conjunto de *políticas públicas instrumentales* contempladas *verticalmente*, que incluyen, para la dimensión ambiental, los instrumentos de regulación de mercado, es decir, desde la óptica del sector o de la rama productiva sobre la que se pretende actuar. Así, una política de apoyo textil, por ejemplo, podría estar constituida por ventajas crediticias (apoyo financiero directo desde la óptica ambiental), desgravaciones fiscales (instrumentos fiscales desde la óptica ambiental) o facilidades tributarias y de amortización de activos (instrumentos financieros desde la óptica ambiental), medidas proteccionistas frente a la competencia exterior, apoyos específicos a la formación laboral, subvenciones a las actividades reductoras de contaminación, etc., todas las cuales forman parte de las diferentes familias de *políticas instrumentales e instrumentos de regulación de mercado*.

- De un conjunto de *políticas públicas estructurales* contempladas también verticalmente, es decir, desde la óptica del sector productivo sobre el que se pretende actuar. Como ejemplo se tienen la intervención estatal en los mercados; la progresividad fiscal; la distribución de la renta; la defensa de la competencia; el mejoramiento de estructuras productivas, a los que se deberían añadir desde la dimensión ambiental los estándares (entre otros, de calidad ambiental, de efluentes y emisiones, y sobre productos/procesos), los permisos, las licencias y los controles de uso de la tierra y el agua.

- De *políticas públicas finalistas* en los ámbitos económico (estructura productiva, estructura impositiva, estructura financiera), social (redistribución de la renta, estructura de propiedad) y ambiental (uso/explotación de recursos naturales renovables y no renovables).

Una adecuación del esquema de Solá, que toma en cuenta la clasificación según la dimensión u horizonte temporal (en la que se incluye la clasificación realizada por Tinbergen), al que integra el medio ambiente, se ilustra en el siguiente gráfico.

Gráfico 3.12
Ubicación metodológica de la política sectorial sostenible dentro la política pública

Fuente: Elaboración propia

Es decir, plantear políticas públicas sectoriales sostenibles, implicará definir políticas públicas finalistas, las cuales se lograrán a través de la interacción o retroalimentación en el tiempo de políticas públicas instrumentales y de políticas públicas estructurales, correspondientes a las dimensiones económica, social y ambiental.

Finalmente, se debe señalar que desde la formulación de la Economía del Bienestar en la ciencia económica, la teoría de las fallas de mercado ha sido vista como el elemento conceptual para la justificación de la política sectorial.

En este sentido, las políticas públicas con frecuencia son justificadas y evaluadas a la luz del enfoque de fallas de mercado, según el cual la intervención pública es practicable exclusivamente cuando no se cumplen los supuestos requeridos por los teoremas convencionales de la teoría del bienestar. A este respecto, se suscribe con el planteamiento de Melo (2005), en sentido de que si bien el concepto de fallas de mercado debe seguir jugando un papel, el mismo debe ser menos protagónico, aunque de ninguna manera despreciable dentro de la teoría de la política sectorial, porque no existe una relación de correspondencia entre el tipo de problema práctico que le da sentido y razón de ser a la teoría de las fallas de mercado⁹⁵ y el tipo de problema práctico que motiva la aparición de las políticas sectoriales⁹⁶. De esta manera, se considera que las políticas sectoriales son una respuesta al problema del desarrollo económico, en tanto que la teoría de las fallas de mercado responde a una preocupación práctico-social relacionada al problema de lograr una provisión eficiente de los bienes y servicios en una sociedad de mercado desarrollada.

En esta perspectiva, si bien con la crisis de finales de los 70's y la consecuente vigencia de los programas de ajuste estructural, países como Bolivia desplazaron los instrumentos de política sectorial de un carácter selectivo y específico (explícito), hacia un enfoque horizontal (implícito); sin embargo, ese carácter de corte neutral que dominó en los últimos años ha ido cediendo a la necesidad de nuevas propuestas de políticas sectoriales, con un marco conceptual distinto al que comúnmente se ha utilizado en América Latina y Bolivia. En este contexto, se plantea la necesidad de nuevos enfoques para el diseño de políticas sectoriales sostenibles, que consideren, entre otros aspectos, la redistribución territorial o fragmentación y descentralización

⁹⁵ El *problema práctico de la teoría de las fallas de mercado* tiene que ver con la respuesta al problema de lograr una provisión eficiente de bienes y servicios en una sociedad de mercado desarrollada. En otras palabras, es el problema de una provisión equilibrada de bienes – es decir, una provisión de equilibrio, una en la que se corrija la tendencia espontánea de las economías de mercado a producir cantidades excesivas de los bienes que generan externalidades negativas y cantidades insuficientes de los bienes que generan externalidades positivas- lo que le da sentido práctico-social a la teoría de las fallas de mercado. Está intrínsecamente marcada por la preocupación por el equilibrio del mercado, dada una estructura productiva y un nivel de ingreso, es decir, considerado desde el punto de vista estático.

⁹⁶ El *problema práctico que motiva la aparición de la política sectorial* tiene que ver con la respuesta al problema del desarrollo, la cual se relaciona con el movimiento dinámico de la economía hacia la obtención de metas sociales de largo plazo, que incluye el crecimiento sostenido del ingreso y el cambio de la estructura de producción.

progresiva de los procesos de producción o de cada segmento de la cadena de mercancías, la interdependencia económica entre países y a nivel mundial, que el acceso a los mercados internacionales hoy en día se condiciona por el cumplimiento de la reglamentación ambiental nacional e internacional, el rol determinante del Estado en la definición de las políticas ambientales, el bienestar del sujeto social como meta de la política sectorial y como pilar fundamental de la sostenibilidad de la misma.

En este sentido, el planteamiento de políticas sectoriales sostenibles requiere de una perspectiva que permita establecer la visualización de los procesos económicos, sociales y ambientales en forma integral. Consecuentemente, los enfoques cadena global de mercancías (CGM) y análisis del ciclo vida (ACV) se consideran herramientas apropiadas para explorar políticas públicas finalistas, instrumentales y estructurales orientadas al diseño de políticas sectoriales sostenibles, en la medida en que ambos enfoques dan la posibilidad de *integrar* los aspectos económicos, sociales y ambientales.

Los enfoques CGM y ACV están orientados hacia cadenas de actividades productivas que generan un producto final. Ambos enfoques están centrados en las dimensiones de los procesos productivos con sus flujos materiales, tanto de bienes como de factores de producción (Kandelaars, 1999). Por una parte, está la dimensión de creación de valor económico con base de las actividades insumo-producto y de generación de externalidades positivas (CGM); por otra parte, está la generación de externalidades negativas (ACV) del uso de recursos no renovables (Dunning, 1997). De manera que el análisis socioeconómico del enfoque CGM complementa el ambiental del ACV y sitúa aquello en una perspectiva más holística (Pelupessy, 2002).

La exploración de políticas públicas sobre la base de la integración de los enfoques CGM y ACV toma en cuenta la redefinición y ubicación metodológica de la política sectorial en la teoría económica y la integración de los enfoques CGM y ACV con la política sectorial. Lo anterior, constituye la propuesta teórico-metodológica para explorar políticas sectoriales en beneficio del sujeto social, cuya reproducción multidimensional debe condicionar la selección de las políticas públicas.

3.3.2 Integración de los enfoques CGM y ACV con la política sectorial: propuesta teórico-metodológica para explorar una política sectorial sostenible

Sobre la base de la redefinición y ubicación metodológica de la política sectorial en la teoría económica, así como de la integración de los enfoques CGM y ACV, en el Gráfico 3.13 se presenta la integración metodológica de dichos enfoques con la política sectorial, la cual contiene los elementos teórico-metodológicos para explorar el diseño de políticas sectoriales sostenibles.

La propuesta teórico-metodológica implica que sobre la base de la información proporcionada por la integración de los enfoques CGM y ACV en los ámbitos económico, social y ambiental (a nivel de políticas públicas pretéritas y de la problemática del sector alimentos), se podrá recurrir a políticas públicas finalistas, instrumentales y estructurales orientadas a mejorar el bienestar del sujeto social involucrado en el sector alimentos y, por ende, de otros sujetos sociales involucrados en otros sectores económicos, lo que le dará el carácter sostenible a la política sectorial.

Las diferentes políticas públicas a explorarse, al tener como soporte los enfoques CGM y ACV, se harán a nivel de los diferentes segmentos del sector alimentos (insumos/materias primas, producción, comercialización y consumo/disposición final), con lo que se logrará abordar las dimensiones disponibilidad (producción), acceso (comercialización y consumo), uso (consumo/disposición final), estabilidad (insumos/materia prima, producción, comercialización y consumo/disposición final) e institucionalidad de la seguridad alimentaria, sobre cuya base se puede plantear con mayor objetividad la soberanía alimentaria.

Una ilustración de la propuesta teórico-metodológica descrita anteriormente se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 3.13

Integración de los enfoques CGM y ACV con la política sectorial

Fuente: Elaboración propia

En otras palabras, la integración de los enfoques CGM y ACV permitirá proporcionar información objetiva a nivel de cada segmento en las dimensiones económica, social y ambiental. Así por ejemplo, en el segmento materia prima o producción, por ejemplo a nivel de los pequeños productores, se podrá conocer si la productividad es alta o baja; si fuera baja qué factores estarían explicando esa situación (escasa disponibilidad de tierras, atraso tecnológico, falta de crédito, etc.). Esto es de suma importancia, puesto que se tiene antecedentes de que productos como la quínuva, el amaranto y el tarhui tienen baja productividad, traduciéndose en precios elevados en el mercado interno y, por ende, en un consumo limitado. En otros segmentos como la comercialización, es importante conocer los márgenes de ganancia que tienen los intermediarios de alimentos (que pueden incidir en precios elevados y en menor consumo), así como contar con información sobre los alimentos importados (legalmente y por contrabando), por el impacto que tienen en la

producción nacional y en la dependencia de alimentos⁹⁷. Finalmente, en el segmento consumo es importante conocer acerca de los patrones y el cambio que van sufriendo, más aún si los mismos pueden constituirse en potenciales amenazas para alcanzar la soberanía alimentaria. Al respecto, son interesantes las apreciaciones que realiza Vaca (2009: 102-103; en Kuan, 2009), acerca de productos como la quínoa, la estevia (como sustituto del azúcar), la maca y la cebada. En todos ellos si bien se conocen sus importantes propiedades nutritivas y a muchos de ellos se los ha incorporado en la bolsa de productos orgánicos de excelentes cualidades nutritivas, de cuidado de la salud, etc.; sin embargo, existen una serie de obstáculos que impiden en última instancia un mayor consumo, principalmente por la población de bajos ingresos. Un obstáculo tiene que ver con que la comercialización de dichos productos es reducida (a pesar de la proliferación en las ciudades de tiendas agroecológicas que expenden estos productos sanos). Otro obstáculo tiene que ver con los precios elevados de esos alimentos, haciendo que sean prácticamente inaccesibles para los estratos más pobres de la población urbana, reduciéndose su consumo a algunos estratos de clases medias y pudientes. El otro obstáculo se refiere a los hábitos y patrones de consumo de la población urbana y rural,

⁹⁷ Según Ormachea (2009: 45-46), la información relativa a las importaciones agrícolas y agroindustriales, pone en tela de juicio la adscripción del actual gobierno al concepto de *soberanía alimentaria*, porque la estructura de las importaciones agrícolas y agroindustriales, muestra una tendencia a importar un mayor número y volúmenes de productos. En 1992 el 79.5% del total de este tipo de importaciones correspondía solamente a trigo y harina de trigo, un 2.4% a malta, un 2.2% a productos lácteos y un 1.9% a harinas, aceites, torta y grano de soya y girasol. Hacia el 2005 el trigo y la harina de trigo habían bajado su participación relativa al 51.4%, a pesar de haberse incrementado levemente sus volúmenes en términos absolutos. Un 20.8% de las importaciones correspondían a harinas, aceites, tortas y granos de soya y girasol para suministrar materia prima para la agroindustria de exportación al mercado preferencial del mercado andino. Se seguían importando productos como la malta (4.4%) y lácteos (1.5%), apareciendo con volúmenes cada vez más importantes en esta estructura productos alimenticios básicos que pueden ser producidos en el país como el maíz, los frijoles, el arroz y la papa. Durante el actual gobierno esta tendencia hacia la importación de mayores volúmenes de productos agrícolas y agroindustriales no sólo se habría mantenido sino que se habría agudizado. Entre el 2005 y 2007, salvo los lácteos y las manzanas, el resto de los principales productos incrementaron en sus volúmenes de importación, destacándose nuevamente el trigo y la harina de trigo, las harinas, aceites, tortas y granos de soya y girasol destinados a la agroindustria de exportación, presentándose también incrementos importantes en los volúmenes de importación de productos como el maíz, el arroz y la papa. De acuerdo al balance comercial de alimentos y productos de origen agropecuario y agroindustrial según volúmenes, el país hacia el 2007 fue deficitario en 14 partidas de las 24 que considera el Capítulo Nandina. Desde el punto de vista del balance comercial por valor según dólares americanos los resultados globales el 2007 son positivos con USD 393.143.394 a favor. La balanza comercial según volúmenes de los principales productos agropecuarios y agroindustriales a 2007, muestra que aquellos deficitarios son en orden de importancia: harina de trigo, trigo y malta, y otros productos como papa (fresca y congelada), manzanas, peras y membrillos frescos, el arroz, los productos lácteos (en polvo y nata), las uvas (frescas o secas) y el cacao. En términos de valor, todos estos productos presentan signos negativos a los que se suman el maíz y el alcohol etílico sin desnaturalizar.

que se han visto seriamente afectados por la *cultura de la chatarra*, promovida por las mismas transnacionales que controlan las semillas, los paquetes de agroquímicos, los supermercados y la elaboración de productos de marca Kellogs, haciendo casi inimaginable pensar en remplazar el pan de cada día, hecho de harina de trigo, por un pan de harina de coca, o imaginar a los niños reemplazando una Coca-Cola por un jugo de cebada. Por tanto, no solo se trata de promover la producción de alimentos desde el enfoque de la soberanía, sino también hay necesidad de pensar de forma integral en cuanto al consumo y precios de acceso de estos productos para la población boliviana, porque hasta ahora la mentalidad ha estado puesta en la exportación de estos productos ecológicos y/o su consumo por los estratos con mayores ingresos.

De esta manera, por ejemplo, tal vez sea necesario recurrir a políticas públicas orientadas a la educación alimentaria (cambio de patrones y paradigmas) y la promoción de la agroindustria local como forma de captar el valor agregado por parte de los más pobres (Sánchez, 2009: 37; en Kuan, 2009). O también ampliar campañas de consumo de alimentos locales por medios masivos (radio, TV, prensa escrita); y programas curriculares en escuelas, con participación de institutos de gastronomía (Manrique, 2009: 89; en Kuan, 2009).

La anterior propuesta teórico-metodológica para explorar políticas sectoriales sostenibles se enmarca dentro los objetivos del Estado Plurinacional de Bolivia en cuanto a la seguridad y soberanía alimentaria, que en el marco de la Constitución Política del Estado establece que el Estado tiene, entre otros objetivos, el logro de la soberanía alimentaria de la población (Art. 309, punto 4), para lo cual, en el marco del desarrollo rural integral sustentable, como parte fundamental de las políticas económicas del Estado, por un lado, se busca priorizar la seguridad y soberanía alimentaria (Art. 405), a través, entre otras acciones, del fortalecimiento de la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria; por otro, se busca garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el territorio boliviano (Art. 407, punto 1).

Finalmente, la referida propuesta se enmarca también dentro el nuevo rol del Estado Plurinacional de Bolivia, en cuanto a la seguridad y soberanía, planteado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien (2006), donde hace referencia a los principios o bases relacionados a la seguridad y soberanía alimentaria, los mismos que tienen que ver con los siguientes aspectos:

- El carácter esencial del Estado es que exprese un nuevo poder que surge de sectores marginados y excluidos históricamente (mancomunidades campesinas, economías comunales indígenas y campesinas, trabajadores del campo, organizaciones de pequeños productores) y que refleje sus correspondientes intereses.
- Un Estado comprometido con el bienestar colectivo, subordinando el interés individual a los intereses sociales, mediante el rediseño de instituciones que respondan a este compromiso.
- Un Estado promotor y protagonista del desarrollo nacional, mediante su activa participación en la producción y el comercio de sectores estratégicos que garanticen la acumulación interna, al mismo tiempo que proteja y aliente la innovación y la expansión de la producción en el resto de los sectores productivos, en los cuales los pequeños productores son los mayores generadores de empleo e ingresos y requieren del apoyo estatal para modificar su productividad e introducirse ventajosamente en los mercados internos y externos, a fin de que el empleo e ingresos sean estables y dignos. En otras palabras, un Estado cuya función de acumulación (interna) y legitimación esté identificada con los pequeños productores y los pequeños empresarios, sectores económicos excluidos históricamente.
- Un Estado que controla el excedente económico de sectores estratégicos (hidrocarburos, minería, electricidad, entre otros) y que crea mecanismos y canales de transferencia de recursos económicos hacia sectores generadores de empleo e ingresos (sector agropecuario, sector industrial manufacturero, entre otros). Dichos canales (marco institucional), por un lado, deben garantizar la transferencia transparente de recursos económicos; por otro, garantizar su buen uso en los sectores receptores.

- Un Estado democrático, que: 1) tiene una estructura de poder que permite que los sectores marginados y excluidos históricamente estén presentes en las decisiones de políticas públicas (incluidas su gestión) y en las decisiones del Estado en su conjunto; 2) establece mecanismos para la democratización de la propiedad, que le permitan al Estado y a la sociedad participar activamente en la economía, generar riqueza y acceder a nuevos mercados y a los flujos económicos restringidos y controlados por los grupos de poder acostumbrados al usufructo del patrimonio estatal; 3) establece mecanismos para favorecer una distribución más democrática del ingreso, la tierra y la riqueza en general; 4) establece canales para el acceso abierto al conocimiento, a los servicios estatales, sociales y productivos.
- Un Estado comprometido con el uso sostenible de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente, que por lo tanto juegue un rol importante en la definición de políticas ambientales.

Consecuentemente, los anteriores elementos teórico-metodológicos, que implica también una adecuación de la integración de los enfoques CGM y ACV a la realidad del sector alimentos, se constituyen en la novedad científica de la presenta propuesta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alarcón, Diana. 2001. *Medición de las condiciones de vida*. Documento de Trabajo del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Serie Documentos de Trabajo I-21, Págs. 1-31.

Albarracín Decker, Jorge. 2007. *La imperiosa necesidad de construir políticas de estado versus políticas de gobierno*. En publicación: *Umbrales*, no. 16. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia. Diciembre. 2007. Acceso al texto completo: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales_16.pdf

Álvarez Leguizamón, Sonia. 2005. *Introducción*. En “Trabajo y producción de la pobreza en América Latina y El Caribe”, CLACSO, Págs. 19-53.

Arevilca, Bismarck. 2006. *La política económica en Bolivia (1952-2003): del capitalismo de Estado al neoliberalismo ortodoxo*. University of Trento, Colegio de México.

Baldivia Urdininea, José. 2011. *El sector agropecuario y la seguridad alimentaria*. En “Seguridad Alimentaria en Bolivia”. Fundación Milenio, Coloquios Económicos, N° 22, Julio de 2011, La Paz, Bolivia.

Banco Central de Bolivia. *Informe de Política Monetaria: Enero 2008*. La Paz, Bolivia.

Banco Central de Bolivia. *Informe de Política Monetaria: Enero 2009*. La Paz, Bolivia.

Banco Central de Bolivia. *Informe de Política Monetaria: Enero 2010*. La Paz, Bolivia.

Banco Central de Bolivia. *Informe de Política Monetaria: Enero 2011*. La Paz, Bolivia.

Banco Central de Bolivia. *Informe de Política Monetaria: Enero 2012*. La Paz, Bolivia.

Banco Central de Bolivia. *Memoria 2009*. La Paz, Bolivia.

Banco Central de Bolivia. *Memoria 2010*. La Paz, Bolivia.

Banco Mundial. 2006. *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: equidad y desarrollo*. Washington DC., Págs. 1-26.

Banco Mundial. 2008. *El alza de precios de los alimentos y sus efectos en América Latina y El Caribe*. Disponible en: siteresources.worldbank.org/.../LCRFoodPricesBrochure_SP.pdf. Acceso Septiembre de 2011.

Barba, Carlos. 2006. *Regímenes de bienestar, producción y reproducción de pobreza: una estrategia para estudiar América Latina*. Págs. 1-41.

Börth, Julio Prudencio. 2005. *Hacia una estrategia de seguridad alimentaria en Bolivia* (Capítulo 3). En “Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina”: Bolivia-Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO, Salomón Salcedo Baca-Editor, ISBN 92-5-305419-0, ISSN 1014-1138, Santiago de Chile. Disponible en http://www.comunidadandina.org/public/libro_47.htm

Börth, Julio Prudencio. 2008. *¿Hacer cumplir el derecho a la alimentación adecuada o que incrementen sus ganancias? (un análisis acerca de las interpretaciones de la crisis alimentaria en Bolivia)*. La Paz, julio de 2008. Disponible en: cipca.org.bo/.../Julio%20Prudencio%20borth/crisis_alimentaria_en_bolivia.

Candia, Fernando; Antelo, Eduardo. 2005. *Políticas sectoriales para promover la competitividad en Bolivia*. En “Políticas sectoriales en la región andina: Lecciones y propuestas”. Editado por Luis Miguel Castilla, Osmel Manzano y Juan Ángel, CAF, ISBN 980-6810-13-9, Caracas, Venezuela.

CEDLA-ILDIS. 1994. *Informe Social Bolivia 1: Balance de indicadores sociales*. La Paz, Bolivia.

CEPAL. 2003. *Manifestaciones multidimensionales de la pobreza (Sección C); La desigualdad distributiva a inicios del nuevo milenio (Sección D)*. En “Capítulo I: pobreza y distribución del ingreso”, Págs. 68-80.

CIPCA. 2011. *Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria: Comentarios y propuestas*. Bolivia, junio 2011.

Comunidad Andina (Secretaría General). 2008. *Seguridad alimentaria en la Comunidad Andina*. Documentos Informativos, SG/di 900, 17 de septiembre de 2008.

Cuadrado Roura, Juan R. et al. 1997. *Introducción a la política económica*. McGraw-Hill, ISBN 84-481-1685-2, España.

De Ferranti, David et al. 2000. *Desigualdad en América Latina y El Caribe: ¿ruptura con la historia?* Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y El Caribe, Resumen Ejecutivo, Págs. 1-24.

Dunning, John H. 1997. *Alliance Capitalism and Global Business*. Routledge, Londres y Nueva York.

Elías, Bishelly; Jaldín, Rossmary. 2008. *Efectos de la crisis alimentaria en Bolivia (Análisis de Coyuntura: Enero-Septiembre de 2008)*. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), La Paz, Bolivia.

Farah H. Ivonne. 1990. *Las transformaciones de la pobreza*. Universidad Mayor de San Andrés, Carrera de Sociología, La Paz, Bolivia, Págs. 1-52.

Feres, Juan Carlos; Mancero, Xavier. 2001. *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, N° 4, Santiago de Chile, Págs. 1-46.

Fernández Díaz, Andrés; Parejo Gámir, José Alberto; Rodríguez Sáiz, Luis. 1995. *Política Económica*. McGraw-Hill, ISBN 84-481-1696-8, España.

Filgueira, Carlos; Peri, Andrés. 2004. *América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes*. CEPAL, Serie Población y Desarrollo, N° 54, Santiago de Chile, Págs. 1-20.

Fundación Jubileo. 2008. *Los objetivos de desarrollo del milenio a la mitad del camino*. Reporte de coyuntura N° 5, La Paz, Bolivia. Disponible en www.jubileobolivia.org.bo

Fundación Jubileo. 2008. *La pobreza extrema afecta al 64% de la población rural*. Noviembre-Diciembre 2008, N° 13, La Paz, Bolivia. Disponible en www.jubileobolivia.org.bo

Fundación Jubileo. 2011. *La inflación para los pobres llega a 5.64% hasta septiembre de 2011*. Octubre 2011, La Paz, Bolivia. Disponible en www.jubileobolivia.org.bo

Fundación Jubileo. 2011. *La inflación para los pobres llega a 6.62%*. Diciembre 2011, La Paz, Bolivia. Disponible en www.jubileobolivia.org.bo

Fundación Jubileo. 2012. *Bolivia registra una inflación de alimentos de 0.83% en el primer trimestre*. Abril 2012, La Paz, Bolivia. Disponible en www.jubileobolivia.org.bo

Fundación Jubileo. 2012. *Bolivia registra una inflación de pago de alquiler de vivienda de 3.4% hasta abril de 2012*. Mayo 2012, La Paz, Bolivia. Disponible en www.jubileobolivia.org.bo

Fundación Milenio. 2003. *Informe de Milenio sobre la economía en el año 2002*. N° 14, Abril 2003, La Paz, Bolivia.

Fundación Milenio. 2008. *Informe de Milenio sobre la Economía: gestión 2008*. Konrad Adenauer Stiftung, marzo 2009, N° 26, La Paz, Bolivia.

Fundación Milenio. 2009. *Informe de Milenio sobre la Economía: gestión 2009*. Konrad Adenauer Stiftung, abril 2010, N° 28, La Paz, Bolivia.

Fundación Milenio. 2010. *Informe de Milenio sobre la economía: gestión 2010*. Konrad Adenauer Stiftung, N° 30, Abril 2011, La Paz, Bolivia.

Fundación Milenio. 2011. *Informe de Milenio sobre la Economía: gestión 2011*. Konrad Adenauer Stiftung, N° 31, septiembre 2011, La Paz, Bolivia.

García Cebolla, Juan Carlos. 2009. *Comentarios al Tema I “Principales factores de la crisis alimentaria que inciden en los países andinos y sus efectos”*. En “La crisis alimentaria: retos y oportunidades en los Andes”, Centro Internacional de la Papa (CIP), Serie: Contribuciones para el Desarrollo Sostenible de los Andes, N° 9, junio 2009, Judith Kuan Cubillas (Editora). 2009. Perú.

Gereffi, Gary; Korzeniewicz, Miguel (eds). 1994. *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger Publishers, ISBN 0-275-94573-1, Westport.

Gereffi, Gary; Korzeniewicz, Miguel; Korzeniewicz, Roberto P. 1994. *Introduction: global commodity chains*. En “Commodity Chains and Global Capitalism”, editado por Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz, Praeger Publishers, ISBN 0-275-94573-1, United States of America.

Gereffi, Gary. 1994. *The organization of buyer-driven global commodity chains: how U.S. retailers shape overseas production networks*. En “Commodity Chains and Global Capitalism”, editado por Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz, Praeger Publishers, ISBN 0-275-94573-1, United States of America.

Ginja, Vitória; Alves, Sergio. 2010. Reporte de Monitoreo de la Seguridad Alimentaria: junio-noviembre 2010. World Food Programme (WFP). Disponible en: reliefweb.net/node/388676. Acceso en agosto de 2011.

Giusto Téllez, José Manuel. 2010. *Posibles explicaciones de la desigualdad*. En Clase 1: Discusión teórico-conceptual de la noción de desigualdad. CLACSO, Curso 1002: Estudios sobre Desigualdad en América Latina y El Caribe. Págs. 1-4.

Graciano da Silva, José. 2008. *Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y El Caribe* (versión preliminar para discusión). En Diálogo Rural Iberoamericano “Crisis Alimentaria y Territorios Rurales”, septiembre de 2008, San Salvador.

Green, Duncan. 2008. *Capítulo I: Introducción al mundo desigual*. En Green, Duncan (Compilador), “De la pobreza al Poder: ¿cómo pueden cambiar el mundo ciudadanos activos y estados eficaces?”, 1ª edición, Intermón Oxfam, Págs. 1-18.

Haquim, David. 2007. *El tratamiento de la seguridad y soberanía alimentaria en el PND*. En publicación: Umbrales, N° 16, diciembre. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Bolivia. Texto completo en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales16.pdf>

Heijungs, Reinout et al. 1992. *Environmental life cycle assessment of products: guide*, B&G, Leiden-Netherlands.

Heijungs, Reinout et al. 1992. *Environmental life cycle assessment of products: backgrounds*, B&G, Leiden-Netherlands.

Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE). 2008. *Bolivia: oportunidades y desafíos de la crisis alimentaria mundial*. Revista Comercio Exterior, julio 2008, año 7 N° 164, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Instituto de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). 2009. *Los altos precios de los alimentos: el 'qué', 'quién' y 'cómo' de las acciones de política propuestas*. En "La crisis alimentaria: retos y oportunidades en los Andes", Centro Internacional de la Papa (CIP), Serie: Contribuciones para el Desarrollo Sostenible de los Andes, N° 9, junio 2009, Judith Kuan Cubillas (Editora). 2009. Perú.

INE. 1989. *Bolivia en Cifras*. La Paz, Bolivia.

INE. 1997. *Anuario Estadístico*. La Paz, Bolivia.

INE. 2001. *Anuario Estadístico*. La Paz, Bolivia.

INE. 2009. *Anuario Estadístico*. La Paz, Bolivia.

INE. 2010. *Anuario Estadístico*. La Paz, Bolivia.

INE. 2011. *Anuario Estadístico*. La Paz, Bolivia.

Jaramillo, Fidel. 2009. *Comentarios a la presentación "Principales factores de la crisis alimentaria que inciden en los países andinos y sus efectos" realizada por Máximo Torero, IFPRI*. En "La crisis alimentaria: retos y oportunidades en los Andes", Centro Internacional de la Papa (CIP), Serie: Contribuciones para el Desarrollo Sostenible de los Andes, N° 9, junio 2009, Judith Kuan Cubillas (Editora). 2009. Perú.

Kandelaars P.P.A.A.H. 1999. *Economic models of material-product chains for environmental policy analysis*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston, London.

Kuan Cubillas, Judith (Editora). 2009. *La crisis alimentaria: retos y oportunidades en los Andes*. Centro Internacional de la Papa (CIP), Serie: Contribuciones para el Desarrollo Sostenible de los Andes, N° 9, junio 2009, Perú.

Lahera Parada, Eugenio. 2002. *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica, I.S.B.N. 956-289-033-3, Chile, Págs. 13-73.

Lahera Parada, Eugenio. 2004. *Política y Políticas Públicas*. CEPAL-Naciones Unidas, Serie Políticas Sociales N° 95, ISBN. 92-1-322570-9, ISSN electrónico 1680-8983, N. Venta: S.04.II.6.103, Santiago de Chile, Págs. 7-25.

Lichtensztein, Samuel. 1982. *Enfoques y categorías de la Política Económica*. En Gonzáles E. y Aceituno G. (Compiladores) *Lecturas de Política Económica*. Facultad de Economía División de Estudios de Postgrado UNAM, México.

Maluf, Renato S.; Schmitt, Claudia J.; Grisa, Catia. 2009. *Estado de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del MERCOSUR Ampliado*. Centro de Referencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional (CERESAN)-Observatorio de Políticas Públicas para la Agricultura (OPPA), Relatorio Técnico N° 4, noviembre de 2009, Rio de Janeiro, Brasil.

Medeiros Urioste, Gustavo. 2009. *Tomo VIII El Sector agropecuario*. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Diagnósticos Sectoriales, Área Macrosectorial, octubre de 2009, La Paz, Bolivia.

Melo, Alberto. 2005. *Hacia un nuevo paradigma de las políticas sectoriales*. En "Políticas sectoriales en la región andina: lecciones y propuestas", editado por Luís Miguel Castilla, Osmel Manzano y Juan Ángel, CAF, ISBN 980-6810-13-9.

Mendiola Egaña, Lorea. 2005. *Instrumentos de política ambiental para el sector industrial*. Universidad del País Vasco, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Depto. de Fundamentos del Análisis Económico, Mayo-Junio 2005, España.

Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2006. *Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”*, 2006-2011. Junio de 2006, La Paz, Bolivia.

Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien: Lineamientos Estratégicos”*, 2006-2011. Septiembre de 2007, La Paz, Bolivia.

Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA). 2008. *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria*. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Salud y Deportes; Dirección de Servicios de Salud; Programa Nacional de Alimentación y Nutrición. 2005. *Estudio de caso Bolivia: La alimentación y nutrición en los procesos de desarrollo*. Sistema de las Naciones Unidas, 32ª Sesión anual del Comité Permanente de Nutrición Proceso Preparatorio, enero de 2005, La Paz, Bolivia.

Ocampo, José Antonio. 1999. *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Sostenible en América Latina y El Caribe*. Naciones Unidas-CEPAL-ECLAC, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 18, ISBN 92-1-321527-4, Santiago de Chile.

Organización de Estados Americanos (OEA). 2012. *Asamblea General OEA Bolivia 2012: Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas*. Cuadragésimo segundo período ordinario de sesiones, 3 al 5 de junio, Cochabamba, Bolivia.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2011. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011*. FIAT-PANIS, ISSN 0251-1371, ISBN 978-92-5-306768-8, Roma, Italia.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2011. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo ¿Cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria?*. FIDA-WFP, ISBN 978-92-5-306927-9, Roma, Italia. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2330s00.htm>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).2011. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011*. FIAT-PANIS, ISSN 0251-1371, ISBN 978-92-5-306768-8, Roma, Italia.

Ormachea S., Enrique. 2009. *Soberanía y seguridad alimentaria en Bolivia: políticas y estado de la situación*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), noviembre 2009, La Paz, Bolivia.

Øyen, Else. 2002. *Producción de pobreza: un enfoque diferente para comprender la pobreza*. Comparative Research Programme on Poverty (CROP), International Social Science Council, Noruega, Págs. 1-14.

Pajares, Erick. 2008. *Instrumentos de gestión del ambiente y los recursos naturales en el Perú. La definición de políticas públicas ambientales y su aplicación en los sistemas territoriales*. En publicación: *Perú Hoy*, no. 14. DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo: Perú. Diciembre. 2008 978-9972-670-97-8. Acceso al texto completo: [http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/ PH_dic08.zip](http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/PH_dic08.zip)

Paz Méndez, Alfredo. 2007. *Los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria dentro la concepción de desarrollo del PND*. En publicación: *Umbrales*, N° 16, diciembre. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Bolivia. Texto completo en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales16.pdf>

Pelupessy, Wim. 2002. *Marco conceptual: el enfoque de la Cadena Global de Mercancías en las economías en desarrollo*. En “La gestión económica-ambiental en las cadenas globales de mercancías en Bolivia”, editado por César Romero y Wim Pelupessy, IESE-PROME-IVO, ISBN 99905-0-186-6, Cochabamba, Bolivia.

Pelupessy, Wim. 2002. *La evaluación ambiental en las cadenas globales*. En “La gestión económica-ambiental en las cadenas globales de mercancías en Bolivia”, editado por César Romero y Wim Pelupessy, IESE-PROME-IVO, ISBN 99905-0-186-6, Cochabamba, Bolivia.

Pelupessy, Wim. 2002. De la teoría de la dependencia hacia el enfoque de las cadenas globales de mercancías en América Latina. En BÚSQUEDA, Año 11, N° 20, ISSN 1609-2414, Cochabamba, Bolivia.

PNUD. 2007. *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*. Indicadores del Desarrollo Humano, Cuadro 15: desigualdad de ingresos y gastos, Nueva York, EE.UU., Págs. 283-286.

PNUD. 2010. *Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia. Los cambios detrás del cambio: desigualdades y movilidad social en Bolivia*. 2ª Edición, ISBN 978-99954-711-3-2, La Paz, Bolivia.

PETROPRESS. 2008. *Crisis alimentaria ¿o especulación desestabilizadora?* Revista de análisis e información sobre políticas públicas en recursos naturales, industrias extractivas y medio ambiente, N° 11, agosto de 2008, Cochabamba, Bolivia.

Pomareda, Carlos. 2009. *Comentario del panel al tema II: Medidas políticas en los Países Andino, presentado por el Dr. Jorge Tello*. En “La crisis alimentaria: retos y oportunidades en los Andes”, Centro Internacional de la Papa (CIP), Serie: Contribuciones para el Desarrollo Sostenible de los Andes, N° 9, junio 2009, Judith Kuan Cubillas (Editora). 2009. Perú.

Políticas Públicas para la Libertad (POPULI). 2007. *Programa productivo para la seguridad y soberanía alimentaria (D.S. 29339 – 29340)*. N° 49 – 17 de diciembre de 2007. Email: populi@entelnet.bo, teléfono (591-2) 2112925, La Paz. Disponible en www.populi.org.bo

Riveros Gámez, Vanessa. 2011. *Seguridad alimentaria*. En “Seguridad Alimentaria en Bolivia”. Fundación Milenio, Coloquios Económicos, N° 22, Julio de 2011, La Paz, Bolivia.

Romero P., César. 2011. *Los componentes económico, social y ambiental para el diseño de políticas públicas sectorieales en Bolivia: elementos teórico-metodológicos*. En “Avances recientes en investigaciones de cadenas en América Latina”. UMSS-ASDI-DICyT-IESE Depósito Legal 2-1-622-11, ISBN 978-99954-53-72-5, Cochabamba, Bolivia.

Rosero, Fernando; Albuja Carbonell, Karen; Regalado, Fabián. 2011. *Hacia nuevas políticas alimentarias en América Latina y Europa*. Friedrich Ebert Stiftung, Policy Paper 12, Febrero 2011, Ecuador.

Rubio Vega, Blanca Aurora. 2010. *Crisis mundial y soberanía alimentaria en América Latina*. Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 24 de marzo de 2010. Disponible en: www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/28.pdf

Salazar Vargas, Carlos. 1995. *Las Políticas Públicas: nueva perspectiva de análisis*. En “Ciencia Política”, N° 38, Bogotá.

Salcedo Baca, Salomón. 2005. *El marco teórico de la seguridad alimentaria* (Capítulo 1). En “Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina”: Bolivia- Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO, Salomón Salcedo Baca-Editor, ISBN 92-5-305419-0, ISSN 1014-1138, Santiago de Chile. Disponible en http://www.comunidadandina.org/public/libro_47.htm

Salcedo Baca, Salomón; Lora Aguancha, Alberto. 2005. *Propuesta de una estrategia regional de seguridad alimentaria para los países de la Comunidad Andina* (Capítulo 8). En “Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina”: Bolivia- Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO, Salomón Salcedo Baca-Editor, ISBN 92-5-305419-0, ISSN 1014-1138, Santiago de Chile. Disponible en http://www.comunidadandina.org/public/libro_47.htm

Sánchez Narváez, José. 2009. *Comentario a los comentarios de C. Casani y de H. Vaca*. En “La crisis alimentaria: retos y oportunidades en los Andes”, Centro Internacional de la Papa (CIP), Serie: Contribuciones para el Desarrollo Sostenible de los Andes, N° 9, junio 2009, Judith Kuan Cubillas (Editora). 2009. Perú.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). 2011. *El Alza del precio de los alimentos 2010-2011. Resumen Ejecutivo*. Secretaría Permanente del SELA, SP/Di N° 1-11, Caracas, Venezuela.

Sotelo Navalpotro, Justo; Alagarra Paredes Ángel A. 1999. *Política Económica y Medio Ambiente: un enfoque integrador*. Observatorio Medioambiental, N° 2, 311-329, ISSN 1132-1660.

Soto Baquero, Fernando. 2009. *Comentario del panel sobre Las medidas que se están tomando y/o se deben tomar en los países andinos*. En “La crisis alimentaria: retos y oportunidades en los Andes”, Centro Internacional de la Papa (CIP), Serie: Contribuciones para el Desarrollo Sostenible de los Andes, N° 9, junio 2009, Judith Kuan Cubillas (Editora). 2009. Perú.

Sumpsí, José María. 2009. *La crisis alimentaria mundial*. Universidad Politécnica de Madrid/FAO, España. Disponible en www.fundacióncajamar.es/mediterraneo/revista/me1502.pdf

Tapia, Mario E. 2009. *Algunas experiencias de proyecto orientados a aprovechar el potencial de los cultivos andinos*. En “La crisis alimentaria: retos y oportunidades en los Andes”, Centro Internacional de la Papa (CIP), Serie: Contribuciones para el Desarrollo Sostenible de los Andes, N° 9, junio 2009, Judith Kuan Cubillas (Editora). 2009. Perú.

Tello, Jorge. 2009. *Medidas que se están tomando y/o se deben tomar en los países andinos*. En “La crisis alimentaria: retos y oportunidades en los Andes”, Centro Internacional de la Papa (CIP), Serie: Contribuciones para el Desarrollo Sostenible de los Andes, N° 9, junio 2009, Judith Kuan Cubillas (Editora). 2009. Perú.

Tinbergen, Jan. 1968. *Política económica, principios y formulación*. Fondo de Cultura Económica, México D.F., México.

Torres Villarroel, Ninett. 2008. *Evidencias y paradojas de la crisis alimentaria mundial*. En Revista Bien Común, Año 14, N° 163, Julio 2008, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Disponible en www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc163/N_Torres.pdf. Acceso Octubre de 2011.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO). 1997. *Carpeta de indicadores laborales de las ciudades principales de Bolivia 1989-1995*. Colección Estadísticas Sociales, La Paz, Bolivia.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). 2001. *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*. Volumen N° 11, La Paz, Bolivia.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). 2009. *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*. Volumen N° 19, La Paz, Bolivia.

Vargas Vega, John D. 2003. *50 años de reforma agraria en Bolivia*. Balance y Perspectivas. CIDES-UMSA, La Paz, Bolivia.

Vilardo, Valeria. s.a. *América Latina frente a la Crisis Alimentaria*. Aportes del Diálogo Rural Americano. EQUITIERRA, N° 2, Revista Rural Latinoamericana. Disponible en: www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/A%20L%20CRISIS%20ALIMENTARIA%20E2.pdf. Acceso Julio de 2011.

Zeballos H., Hernán. 2011. *Seguridad alimentaria*. En “Seguridad Alimentaria en Bolivia”. Fundación Milenio, Coloquios Económicos, N° 22, Julio de 2011, La Paz

Páginas web

www.ine.gob.bo.

www.constituyentesoberana.org. *Bolivia es un país con un bajo nivel de autonomía respecto a los alimentos que consume*

www.eldeber.com.bo

www.iom.int/remesas

www.abdes.org

www.la-razon.com.bo

www.jornadanet.com

www.lostiempos.com.bo

www.correodelsur.com

www.noticias24.com

www.eldiario.net

www.opinion.com.bo

www.americaeconomia.com

www.elmundo.com.bo

www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/vieu/NCPE

www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/

Apéndice 1.1
Síntesis de normativas sobre la crisis alimentaria en Bolivia
2007-2012

<p>D.S. 29346 Emisión: 21-11-2007</p>	<p>En su Art. único modifica el Decreto Supremo N° 29229 del 15 de agosto de 2007, liberando de su alcance y efectos a la manteca vegetal y manteca animal, excepto la comprendida en la partida arancelaria 1501.00.10.00 “Grasa de cerdo (incluida la manteca de cerdo)”.</p>
<p>D. S. 29327 Emisión: 31-10-07</p>	<p>En su Art. único, se difiere temporalmente a 0% el Gravamen Arancelario a la importación de los productos alimenticios correspondientes a las siguientes subpartidas arancelarias: Arroz para siembra, Arroz semi blanqueado o blanqueado, incluso pulido o glaseado, Maíz para siembra, Maíz duro.</p>
<p>D.S. 29291 Emisión: 01-10-07</p>	<p>En su Art. único amplía hasta el 31 de diciembre de 2007, el diferimiento temporal a 0% del Gravamen Arancelario para la importación de productos alimenticios establecidos en el Anexo que forma parte del presente D.S.</p>
<p>D.S. 29230 Emisión: 15-08-07</p>	<p>En sus Art. 1, 2, 3, 4 y 7; se crea la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos – EMAPA, como Empresa Pública, con Personería Jurídica y patrimonio propio, que funcionará bajo tuición del MDRAyMA, cuya organización y funcionamiento estará sujeto en el marco de Ley N° 1178 del 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales, Ley N° 3351 del 21 de febrero de 2006, de Organización del Poder Ejecutivo y sus disposiciones reglamentarias.</p>
<p>D.S. 29229 Emisión: 15-08-07</p>	<p>En sus Art. 1, 4, 5, 6 y 8; de manera excepcional y temporal: Suspende la exportación de harina de trigo, trigo y manteca animal y/o vegetal, implementa mecanismos de control en el transporte, la distribución y comercialización de harina de trigo y pan, en el mercado interno, establece sanciones administrativas.</p>

D.S. 29228 Emisión: 15-08-07	En su Art. único, se difiere temporalmente a 0% el Gravamen Arancelario a la importación de los productos alimenticios correspondientes a las subpartidas arancelarias detalladas en el Anexo adjunto que forma parte de la presente norma.
D.S. 29090 Emisión: 04-04-07	Difiere temporalmente a 0% el Gravamen Arancelario a la importación de los productos alimenticios correspondientes a las subpartidas arancelarias: trigo duro para siembra, los demás trigos duros, trigo para siembra, los demás trigos, harina de trigo y Morcajo.
D.S. 29853 Emisión: 11-12-08	En su Art. único, se autoriza al Ministerio de Defensa Nacional, por única vez y de manera excepcional, la adquisición mediante compra directa sin límite de monto, de artículos Clase I que comprenden arroz, azúcar, aceite, fideo y harina para el personal de las Fuerzas Armadas de la Nación, correspondiente al tercer cuatrimestre de la gestión 2008.
D.S. 29746 Emisión: 15-10-08	En sus Art. 1 y 2, se retira el producto maíz y sus derivados del Anexo 2 del D.S. N° 29460 del 27 de febrero de 2008, autorizando su exportación.
D.S. 29695 Emisión: 03-09-08	En su Art. único, se retira el producto SORGO del Anexo 2, del D.S. N° 29460 del 27 de febrero de 2008, autorizando su libre exportación.
D.S. 29610 Emisión: 25-06-08	En su Art. único, se retira productos del Anexo 2 del D.S. N° 29460 del 27 de febrero de 2008, autorizándose su exportación: Carne de Pollo.
D.S. 29559 Emisión: 14-05-08	En su Art. único, párrafo I, se autoriza a la Secretaría Ejecutiva PL – 480, proceder a la venta de arroz por quintales o fraccionado, de acuerdo a disponibilidad, en favor del Ministerio de Defensa Nacional para las Fuerzas Armadas de la Nación y del Ministerio de Gobierno para la Policía Nacional, cuando éstos lo requieran, al mismo precio establecido para el público, por el período que tenga vigencia el fideicomiso establecido en el D.S. N° 29446 del 20 de febrero de 2008.

D.S. 29498 Emisión: 01-04-08	En su Art. único, se retira del Anexo 2, “PARTIDAS DE PRODUCTOS CON SUSPENSIÓN TEMPORAL DE EXPORTACIÓN” del D.S. N° 29460 del 27 de febrero de 2008, al producto - Maíz.
D.S. 29491 Emisión: 28-03-08	En su Art. único, se retira del Anexo 2 del D.S. N° 29460 del 27 de febrero de 2008 al producto - Carne de Pollo, autorizando su libre exportación.
D.S. 29460 Emisión: 27-02-08	En sus Art. 1, 2, 4, 5 y 7; se difiere a 0% el Gravamen Arancelario a la importación de los productos alimenticios correspondientes a las subpartidas arancelarias descritas en Anexo 1, prohíbe la exportación de los productos alimenticios correspondientes a las subpartidas arancelarias descritas en Anexo 2, implementa mecanismos de control en el transporte, la distribución y comercialización en el mercado interno de productos, refuerza la aplicación de los mecanismos de control de los mismos, amplía el alcance del Registro Estadístico de Exportaciones creado por el D.S. N° 29339 del 14 de noviembre de 2007.
D.S. 373 Emisión: 02-12-09	En sus Art. 1 y 2, se regula la exportación de productos, previa verificación de suficiencia de abastecimiento en el mercado interno a precio justo (arroz).
D.S. 348 Emisión: 28-10-09	En los Art. 1, 2 y 3; se regula la exportación de productos, previa verificación de suficiencia de abastecimiento en el mercado interno a precio justo.
D.S. 346 Emisión: 28-10-09	En su Art. único, se difiere hasta el 30 de abril de 2010, el Gravamen Arancelario a 0% para la importación de productos alimenticios detallados en Anexo adjunto.
D.S. 736 Emisión: 09-12-10	Establece la fuente de financiamiento para la compra, importación y comercialización de maíz duro amarillo y la emisión de Notas de Crédito Fiscal para el pago de tributos por la importación del citado producto. Asimismo, autoriza a INSUMOS-BOLIVIA, la compra e importación bajo contratación por excepción de maíz duro amarillo, así como su comercialización en mercado interno a precio justo.

D.S. 725 Emisión: 06-12-10	Regula la exportación de productos, previa verificación de suficiencia de abastecimiento en el mercado interno y precio justo.
D.S. 671 Emisión: 13-10-10	Establece un régimen temporal y excepcional para la exportación e importación de azúcar, que procure el normal abastecimiento de este producto, en el marco de las políticas de seguridad alimentaria.
D.S. 501 Emisión: 05-05-10	Deja sin efecto la suspensión temporal de exportación de maíz para siembra, previa verificación de suficiencia de abastecimiento en el mercado interno a precio justo.
D.S. 453 Emisión: 19-03-10	Deja sin efecto la suspensión excepcional y temporal de la exportación del subproducto: Chancaca (panela, raspadura).
D.S. 434 Emisión: 19-02-10	Suspende de manera excepcional y temporal la exportación de azúcar e instruye operativos de control a las Fuerzas Armadas y a la Policía Boliviana, facultando el comiso inmediato de los productos cuando corresponda, en coordinación con la Aduana Nacional.
D.S. 1116 Emisión: 27-12-11	En su Art. único, párrafo I, se autoriza a la EMAPA, la provisión por la gestión 2012, al sector panificador en todo el país, de harina-000, en los volúmenes y precios acordados en el marco del convenio de fecha 6 de enero de 2011, suscrito entre el Gobierno del Estado Plurinacional y la Confederación Nacional de Panificadores.
D.S. 1111 Emisión: 21-12-11	En sus Art. 1, 2 y 3; se autoriza de manera excepcional la exportación de azúcar hasta un máximo de 32.500 toneladas, clasificada en las subpartidas arancelarias 1701.11.90.00 y/o 1701.99.90.00, previa verificación de suficiencia de abastecimiento en el mercado interno a precio justo.
D.S. 893 Emisión: 01-06-11	En su Art. único, párrafo I, se autoriza de manera excepcional la exportación hasta un máximo de 60.000 toneladas de caña de azúcar, clasificada en la sub-partida arancelaria 1212.99.10.00, proveniente de la región de Bermejo.

<p>D.S. 798 Emisión: 21-02-11</p>	<p>En sus Art. 1, 2 y 3; se declara Situación de Emergencia por la presencia de inundaciones, riadas, granizadas, desbordes de ríos, deslizamientos y heladas, además de la presencia de sequía en otras regiones, provocadas por la presencia del Fenómeno de La Niña 2010-2011, en el marco de la Ley N° 2140, de 25 de octubre de 2000, para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, y del Reglamento General de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias aprobado por D.S. N° 26739, del 4 de agosto de 2002.</p>
<p>D.S. 771 Emisión: 17-01-11</p>	<p>En su Art. único, se autoriza a la EMAPA la provisión al sector panificador en todo el país, de harina-000 y azúcar en los volúmenes y precios acordados en el marco del convenio de fecha 6 de enero de 2011, suscrito entre el Gobierno del Estado Plurinacional y la Confederación Nacional de Panificadores.</p>
<p>D.S. 770 Emisión: 17-01-11</p>	<p>En sus Art. 1 y 2, se asigna recursos adicionales a los dispuestos en el Art. 2 del D.S. N° 0677, de 20 de octubre de 2010, para la compra, importación y comercialización de azúcar. Asimismo, amplía la vigencia del plazo establecido en el Art. 3 del D.S. N° 0671, del 13 de octubre de 2010, para el diferimiento del Gravamen Arancelario a la importación de azúcar.</p>
<p>D.S. 1163 Emisión: 14-03-12</p>	<p>En sus Art. 1 y 2, se autoriza la exportación de arroz, carne de res y maíz amarillo duro.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base a la Gaceta Oficial de Bolivia, disponible en www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo

Apéndice 2.1

Evolución de la definición de seguridad alimentaria

Según (Salcedo, 2005: 1), la definición de seguridad alimentaria ha ido evolucionando en el tiempo, atendiendo a situaciones coyunturales y a desarrollos intelectuales de cada década. Así, durante los años 70's, los altos precios del petróleo y los fertilizantes, la reducción de los *stocks* mundiales de granos y las intenciones de utilizar embargos de granos básicos con fines políticos, centraron la definición de seguridad alimentaria en la *disponibilidad* de los alimentos a nivel nacional y mundial. Posteriormente, la liberación del comercio en los años 80's, las discusiones sobre el comercio agrícola en el GATT y los desarrollos conceptuales de la época (Sen, 1983) que empezaron a identificar las interrelaciones entre el hambre y la pobreza, el acceso a activos productivos y el empleo, introdujeron un nuevo componente a la seguridad alimentaria: el *acceso* a los alimentos. Es decir, la mera existencia de suficientes alimentos, a nivel agregado, no suponía que toda la población tuviera un acceso efectivo a ellos. Mas aún, la disponibilidad y el acceso a los alimentos tampoco garantizaban por sí mismos una adecuada alimentación. La existencia de problemas de salud o la falta de agua potable podían impedir que el cuerpo realice un buen *uso* o *aprovechamiento* de los alimentos, por lo que este componente también se incorpora a la definición de seguridad alimentaria. Asimismo, ciertos grupos de población podían colocarse temporalmente en un estado de inseguridad alimentaria, debido a cambios bruscos de clima, precios o por la inestabilidad sociopolítica del país. *La estabilidad* en cuanto a la disponibilidad de los alimentos se convirtió, entonces, en un componente más de la seguridad alimentaria. Más recientemente, la *institucionalidad* se incorpora al concepto de seguridad alimentaria, y se le asigna una importancia determinante por el carácter multisectorial del mismo, y por la necesidad de lograr la mayor efectividad y eficiencia de las intervenciones de política dirigidas a combatir el hambre. El contexto actual de mayor descentralización, democracia y globalización volvió más relevante el componente institucional y le planteó mayores retos.

Apéndice 2.2

Los componentes de seguridad alimentaria en Bolivia⁹⁸

Según el Ministerio de Salud y Deportes (2005), que se hace eco de la definición de seguridad alimentaria realizada por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de 1996, existen tres componentes explícitos (disponibilidad, acceso y uso de los alimentos) y uno (la estabilidad en la provisión de alimentos) que tiene un carácter transversal en el caso de nuestro país.

a. Disponibilidad de alimentos en Bolivia

De los 314 municipios que habían en el país⁹⁹, 128 (41%) tenían potencial agrícola muy bajo, es decir, con limitaciones *severas*¹⁰⁰ para desarrollar actividades agrícolas. Estos municipios abarcaban el 52% del territorio nacional y estaban distribuidos principalmente en los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz y La Paz, en los que habitaban el 48% de la población boliviana.

Por otro lado, 94 municipios (30% del total), tenían limitaciones *muy severas* para el desarrollo agrícola y se encontraban en su mayoría en los departamentos de Potosí (25), Oruro (34) y parte de los departamentos de Tarija, Chuquisaca, La Paz y Santa Cruz, que en conjunto cubrían el 20% de la superficie del país y acogían al 13% de la población boliviana. Los 89 municipios restantes (29% del total) contaban con un potencial agrícola entre *óptimo y moderado*, cubriendo en conjunto casi el 29% del territorio nacional y el 38% de la población.

En relación a la producción, se identificó que uno de los grandes problemas que enfrentaba la economía campesina era las elevadas pérdidas pre y post

⁹⁸ Esta sección se desarrolla con base a la publicación del Ministerio de Salud y Deportes (2005: 14-17, anexos págs. 18-22).

⁹⁹ Actualmente, Bolivia cuenta con 337 municipios, incluido los diez nuevos municipios que fueron creados mediante Ley entre 2005 y 2010, además de las once localidades que decidieron convertirse a autonomías indígena originario campesino en el referéndum de 2009.

¹⁰⁰ Con base al Mapa de Potencial Agrícola del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (1997), el mismo que contempla cuatro categorías de potencial agrícola: óptimo (sin limitaciones); moderado (limitaciones moderadas); muy bajo (limitaciones severas) y limitado (limitaciones muy severas).

cosecha, es decir, los productos agrícolas con mayor aporte a la disponibilidad nacional de alimentos, en volumen y contenido energético, como el trigo, arroz, maíz, papa, yuca y plátano, eran los que registraban los porcentajes más elevados de pérdidas post cosecha, que oscilaban entre 15% a 30%.

Por otra parte, la estabilidad de la disponibilidad de alimentos se veía y se ve afectada de manera cíclica por fenómenos naturales (“El niño”) que incidían en la producción de alimentos y que, por ende, ocasionaban pérdidas económicas cuantiosas.

De acuerdo a la estructura de la oferta de alimentos en el país, establecidas con base a la Hoja de Balance de Alimentos y sin incluir el contrabando, el 89% de los alimentos destinados al consumo humano e industria alimentaria, provenían de la producción, el 8.9% de las importaciones legales, 0.6% de las donaciones y 1.6% del stock del año anterior.

Por otra parte, el nivel de dependencia económica¹⁰¹, se habría incrementado en el país de 13% registrado en 1993 a 17% el 2002 (llegando incluso al 20% el 2001), lo que significaba que el 17% de las divisas que ingresaron al país el 2002 fueron destinadas a la compra de productos alimenticios en el mercado externo, situación desventajosa para el país por el déficit crónico de su balanza comercial que atravesaba en ese momento.

Finalmente, según el Ministerio de Salud y Deportes (2005), Bolivia tenía un déficit alimentario del orden de 19% al 21% y la disponibilidad del trigo era la que tenía la mayor dependencia externa, aunque, a nivel agregado, se observaba, entre 1980 y 1995, una reducción de la parte importada (y donada) en la oferta total de alimentos, resultante de la expansión en la producción nacional del arroz, aceites vegetales y grasas animales.

b. Acceso a los alimentos en Bolivia

Más del 50% de la población urbana y más del 80% de la población rural, tenían un nivel de ingresos que no les permitía cubrir el costo de una canasta familiar. Dicho costo o línea de pobreza establecida por el INE – UDAPE para

¹⁰¹ Relación porcentual entre el valor de las importaciones de alimentos y bebidas y el valor de las exportaciones totales.

el período 1999-2002, alcanzaba a poco más de Bs. 320.- por persona al mes para el área urbana y alrededor de Bs. 235.- para el área rural.

Aún cuando la incidencia de pobreza extrema o indigencia, medida por el método de línea de pobreza, mostraba, fundamentalmente en el área rural, una tendencia descendente entre 1999 al 2002, existía una diferencia de más del doble, entre la incidencia de pobreza extrema del área rural (55%) con relación al área urbana (25%), lo que revelaba la crítica situación de inseguridad alimentaria en la que se encontraba más de la mitad de la población rural.

Por otra parte, el grado de concentración en la distribución del ingreso per cápita sobre el total de hogares, ha tendido a ser cada año más inequitativo¹⁰², principalmente en la población urbana¹⁰³. Además, el país ha mostrado un bajo nivel de ingresos. Así, por ejemplo, el 2001 el ingreso promedio nacional era de Bs.- 1.743.- por hogar al mes; en el área urbana alcanzaba a Bs. 2.381.-; en cambio los hogares rurales sólo obtenían en promedio Bs. 623.-

Finalmente, la estructura del gasto realizado por los hogares, difiere totalmente según su nivel de ingresos. A nivel nacional, el 2001, el 20% de los hogares cuyo ingreso promedio era el más bajo (primer quintil)¹⁰⁴, destinaban una gran proporción de su ingreso (63%) a gastos en alimentos dentro del hogar, equivalente a Bs. 450/hogar/mes, monto insuficiente para cubrir una canasta alimenticia básica, restándoles pocos recursos para otros gastos de la canasta familiar. En cambio, el 20% de los hogares cuyo ingreso era el más alto (quinto quintil), destinaban al gasto en alimentos dentro del hogar sólo el 24% de sus ingresos, equivalente a Bs. 1.039/hogar/mes y asignaban porcentajes casi similares a vivienda y otros gastos no alimentarios que incluían salud.

En cuanto a la estructura del gasto en alimentos dentro del hogar según la fuente de abastecimiento, el 2001 los hogares bolivianos realizaban el 80% del gasto en este rubro a través de la compra de alimentos, 17% del gasto correspondía al valor de los alimentos de autoconsumo y 4% a otras fuentes

¹⁰² Índice de Gini a nivel nacional = 0.579 (el 1999) y 0.606 (el 2002).

¹⁰³ Índice de Gini en el ámbito rural = 0.647 y 0.615; en el área urbana 0.487 y 0.539, entre 1999 y 2002, respectivamente.

¹⁰⁴ Una ilustración al respecto véase en el Gráfico 2.1.1 de Anexos.

de abastecimiento. Para los *hogares urbanos*, la compra constituía la principal fuente de abastecimiento de alimentos: el 2001 el 92% del gasto en alimentos se realizaba a través de la compra y sólo 6% correspondía al valor del autoconsumo. Para los *hogares rurales*, la compra fue también la principal fuente de abastecimiento de alimentos, pero la proporción destinada era mucho menor: el 2001 representaba el 61% del gasto total en alimentos, en cambio el valor de los alimentos provenientes del autoconsumo representaban el 33% del gasto total.

c. Uso de los alimentos en Bolivia

Según el análisis realizado por la Comisión Europea (2003) sobre la estructura de la disponibilidad alimentaria de la serie cronológica 1961/1965 – 1996/2000, en los últimos 40 años cambiaron los patrones alimenticios como resultado de los cambios de la oferta de alimentos y también del estilo de vida. Así, el cambio de la jornada laboral en el área urbana habría incrementado la ingesta de alimentos fuera del hogar, lo cual representaba un aumento del gasto en alimentos y también cambios en la estructura de la dieta, en general, desfavorables a la buena nutrición y salud. A esto se suman las pésimas condiciones de higiene en la manipulación y preparación de los alimentos que conducen a enfermedades infecciosas, baja utilización biológica de los alimentos y deterioro del estado nutricional, particularmente en niños.

Al respecto, el Ministerio de Salud y Deportes (2005) señalaba que la estrategia de información, educación y comunicación sobre el tema alimentario, no habría sido aplicada en nuestro país de manera continua, por el alto costo que representaba y porque sus resultados se veían en el largo plazo, por lo que constituía un desafío y obligación que el Estado debía asumir para contribuir a que la población tenga una alimentación adecuada y mejore su estado nutricional.

Apéndice 2.3

Principales políticas públicas aplicadas en países de Sud América hasta el 2009, según Maluf, Schmitt y Grisa (2009)

- **Chile**

El Programa Chile Solidario, que consiste en la transferencia de ingresos, destinado a familias en situación de extrema pobreza, es decir, contempla el pago de beneficios en dinero, integrando también un sistema de atención psicosocial a través del llamado Programa Puente.

Otros mecanismos de pago de beneficios y subsidios a la población son el Subsidio Único Familiar (que, según estimaciones del gobierno, deberá alcanzar 1.5 millón de familias en 2009), el Subsidio al Consumo de Agua Potable (previsión de 723 mil familias atendidas en 2009), la Pensión Básica Solidaria (590 mil beneficiarios previstos en 2009), entre otros.

El Programa de Alimentación Escolar (PAE), que da atención alimentaria complementaria a estudiantes de la educación básica y media (selectivo y dirigido a alumnos con déficits nutricionales comprobados por pareceres médicos rutinarios, principalmente del kinder y la enseñanza básica), suministrando aproximadamente un tercio de las necesidades nutricionales de un día de los niños de la enseñanza básica y media, y entre el 45% y 50% de las necesidades de los alumnos de kinder. El suministro de esta alimentación es tercerizado, desarrollado por empresas catastradas junto a los órganos competentes.

A través del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Programa de Producción Familiar para el Autoconsumo, que ofrece crédito (pequeñas inversiones) y capacitación técnica para que familias rurales en situación de vulnerabilidad produzcan sus alimentos.

En lo que se refiere específicamente a la *agricultura familiar y campesina*, las acciones gubernamentales están concentradas, en mejorar la competitividad de la producción familiar, cuya importancia para el desarrollo económico nacional se destaca en los documentos oficiales. En este sentido mejorar el acceso de los productores familiares a los mercados (inclusive al mercado de

exportación), impulsar la diferenciación de los productos y servicios de la agricultura campesina y familiar (incrementando el número de establecimientos habilitados según estándares internacionales de calidad agroalimentaria, impulsando el desarrollo de sellos, denominaciones de origen y marcas campesinas y aumentando la calidad y cobertura del programa de turismo rural), están entre los objetivos perseguidos por los programas gubernamentales.

A pesar de las anteriores políticas, Maluf, Schmitt y Grisa (2009: 29) hacen notar, la política agrícola está orientada fundamentalmente a la exportación, que existe poco espacio para políticas públicas que articulen el apoyo a la agricultura familiar y acciones en favor de la Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN).

- **Uruguay**

Para el período 2005-2007 fue elaborado el *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social* (PANES) dirigido a personas y domicilios en situación de extrema pobreza. Como órgano técnico que busca subsidiar la formulación e implementación de las políticas públicas relacionadas a la alimentación y nutrición, existe el *Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (ObsSAN) relacionado al Ministerio del Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), que tendría como una de sus atribuciones, la formación de un Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Alimentaria. Además, se encontraba en discusión, la creación de una Agencia Uruguaya de Seguridad Alimentaria (AUSA) que tendría, como una de sus atribuciones, la Coordinación intersectorial e interinstitucional de las acciones de SAN.

El 2007 fue lanzado por el gobierno el *Plan de Equidad*, en la parte de SAN, este plan dió secuencia a las actividades que venían siendo desarrolladas por el INDA destacándose: Programa Alimentario Nacional (PAN), Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIFs), Sistema Nacional de Comedores, Programa de Atención a Enfermos Crónicos (PAEC), entre otros. El Plan de Equidad reforzó el carácter complementario de la distribución directa de alimentos desarrollada por el INDA, entendida como un complemento de los nuevos servicios articuladores de la Red de Asistencia Social, con énfasis en las transferencias monetarias. Merece resaltarse también en el Plan, el papel

técnico y regulador del INDA, apuntándose hacia la creación de una Agencia de Seguridad Alimentaria, que tendría como una de sus atribuciones la coordinación intersectorial e interinstitucional de las acciones de la SAN. A pesar de las políticas públicas señaladas a favor de la seguridad y soberanía alimentaria, similar a lo presentado en Chile, tampoco habría, según Maluf, Schmitt y Grisa (2009: 31), la articulación estrecha entre las políticas de acceso a los alimentos y la promoción de la agricultura familiar, aunque existirían programas que buscan luchar contra las causas de la pobreza rural, actuando en servicios de asistencia técnica, social y asistencia financiera.

▪ **Argentina**

La acción política del gobierno argentino está organizada a través de Planes, de los cuales tres presentan relación con la promoción de la SAN y la erradicación de la pobreza. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, que promovería la asistencia alimentaria para familias en situación de vulnerabilidad social, el incentivo a la producción para el autoconsumo, la asistencia a restaurantes escolares, la asistencia a huertas y granjas familiares, la atención a las mujeres embarazadas y sus hijos. El Estado dispondría de diversos instrumentos de transferencia de ingresos, incluyendo el seguro al desempleo, el Programa Familias por la Inclusión Social y diferentes modalidades de pensión asistencial. El Programa Familias por la Inclusión Social sería parte integrante del Plan Nacional Familias y comprendería acciones de prevención, promoción, asistencia y también de transferencia de ingresos. Se sumaría a estos dos planes, el Plan Desarrollo Local y Economía Social, que busca generar empleo y mejorar la calidad de vida de las familias en situación de pobreza, desocupación y vulnerabilidad social a través de experiencias socioproductivas.

En el 2002 se creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, cuyo objetivo era asegurar el acceso a la alimentación adecuada y suficiente, coordinando acciones sectoriales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población. Según el Ministerio de Salud de la Nación (2007), citado por Maluf, Schmitt y Grisa (2009: 33), con base a la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, se estableció que el 40.4% de los domicilios en la Argentina recibían al menos

algún tipo de asistencia alimentaria (leche en polvo o fluido y/o atención en comedor comunitario) y el 32.3% eran objeto de algún tipo de intervención alimentaria (tickets, bolsas o cajas de alimentos, vales u otro).

A lo largo de la última década existirían avances en lo que se refiere al reconocimiento de la agricultura familiar como una categoría a ser considerada por las políticas públicas en sus especificidades. En este sentido, varios programas fueron dirigidos a ese segmento específico de productores rurales, incluyendo los siguientes proyectos y programas: Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Rurales y Su Adicional (PROINDER), Programa Minifundio, Programa para Productores Familiares (PROFAM), Programa Social Agropecuario (PSA), Programa para el Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA), Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino (PRODERNOA), entre otros. A pesar de que en el 2005 se creó el Forum de la Agricultura Familiar con participación de representantes del gobierno y de las organizaciones de productores, la construcción de una vinculación más estrecha entre estos programas y el tema del abastecimiento con base en un enfoque de SAN aún estaría por construirse.

▪ **Brasil**

Las políticas de SAN implementadas por el gobierno tendrían como una referencia importante el Programa Hambre Cero (*Fome Zero*), cuyo objetivo fue el combate al hambre y la garantía de la SAN de la población brasilera. El referido programa se habría construido con base en cuatro ejes, a saber: 1) acceso a los alimentos; 2) fortalecimiento de la agricultura familiar; 3) generación de ingresos; 4) articulación, movilización y control social.

Entre las principales políticas y acciones relacionadas con la SAN estarían el Programa Bolsa Familia (transferencia de ingresos, atendiendo, en julio de 2009, a más de 11 millones de familias), el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)¹⁰⁵, el Programa un Millón de Cisternas

¹⁰⁵ Al respecto, en junio de 2009 el Congreso Nacional una Medida Provisoria que extiende la alimentación escolar a la enseñanza de liceo, asegurando, además, que el 30% de la alimentación escolar deberá ser adquirida directamente de los agricultores familiares, reforzando, de esa forma, la relación entre la promoción de la SAN y el fortalecimiento de la agricultura familiar y campesina, algo que, como se describió, es débil en Chile, Uruguay y Argentina.

(PIMC)¹⁰⁶ y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), este último volcado a la adquisición de productos de la agricultura familiar para formación de stocks y atención a programas sociales. Aunque el tema de la SAN no haya mantenido, en el segundo mandato del gobierno Lula, la misma centralidad política que adquirió en el período 2003-2006, se verifica la manutención de éstos y de otros programas relacionados a la SAN, involucrando, en algunos casos, una ampliación del volumen de recursos a ellos destinados.

Por otro lado, a nivel de la agricultura familiar se lanzó también el Plan Zafra Más Alimentos, destinando recursos de crédito de inversión para adquisición de máquinas e implementos agrícolas por los agricultores familiares.

De lo descrito anteriormente, se puede observar que Brasil dispone de algunas políticas que presentan estrecha articulación entre las estrategias de SAN y el fortalecimiento de la Agricultura Familiar (casos especialmente del PAA y de la PNAE), además de programas como el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), que se constituyen en un importante instrumento de crédito para esta categoría social, fomentando, sobre todo, la producción volcada al mercado.

Finalmente, en lo que concierne la institucionalidad de la SAN en Brasil, se destacaría la reestructuración, el 2003, del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), la realización de dos Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2004 y 2007) y la aprobación el 2006 de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que instituye el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN).

▪ **Venezuela**

Las acciones políticas del Gobierno de Chávez estarían estructurados a través de las llamadas Misiones, configuradas como iniciativas sociales del gobierno, implementadas con participación directa de las comunidades. Entre ellas, las que presentarían mayores relaciones con la SAN y medidas de

¹⁰⁶ Que tendría como base la autoconstrucción de cisternas para almacenamiento de agua para el consumo, empleando metodologías innovadoras de financiamiento y autoconstrucción, y tecnologías desarrolladas por las propias comunidades.

reducción de la pobreza serían las siguientes: Misión Zamora (en la cuestión agraria), Misión Madre del Barrio (apoyo a madres de familia en situación de extrema pobreza), Misión Negra Hipólita, “Misión Niños y Niñas del barrio” (estas dos últimas con vistas a los niños que viven en las calles) y Misión Mercal. Esta última se creó el 2003 y se desarrolló, a lo largo del tiempo, como una red nacional compuesta por centros de abastecimiento, pequeños almacenes, pequeños supermercados y puntos de venta volantes. Actúa sobre todo en las zonas más pobres de Venezuela, buscando garantizar el abastecimiento de géneros de primera necesidad a precios accesibles a estas comunidades.

Aunque el Gobierno de Chávez tendría una orientación hacia el fortalecimiento y empoderamiento de los campesinos y agricultores familiares, sin embargo, las iniciativas de articulación entre la producción campesina y familiar, y la estructuración de sistemas de abastecimiento con base en un enfoque de SAN serían relativamente tímidas.

Por último, en términos de institucionalidad de la SAN, como un enfoque de política pública, se estableció el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, cuya misión fue elaborar, formular, controlar y evaluar las políticas alimentarias en el ciclo de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo, integrado en un proceso que permita la elaboración del balance nacional y el establecimiento de las reservas operativas y estratégicas de alimentos, promoviendo mecanismos de participación de la población, con la finalidad de garantizar la seguridad alimentaria del país.

▪ **Paraguay**

En julio de 2009 se habría lanzado el Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (PLANAL), con acciones volcadas al combate de la pobreza y énfasis en las poblaciones más necesitadas (campesinos, indígenas y población periurbana marginal). El PLANAL preveía la constitución de un Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional para subsidiar la elaboración de políticas públicas con este enfoque.

En relación con la agricultura familiar se destacan algunos programas de incentivo y apoyo a la producción agrícola: Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar (PRONAF), Paraguay Rural, Proyecto de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar Sostenible, Programa Nacional de Manejo, Conservación y Recuperación de los Suelos (PNMCRS) y Programa de Tecnificación y Diversificación de la Producción Campesina.

A nivel institucional, como órgano específico relacionado a la problemática de la alimentación y nutrición, se destaca el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), cuya misión institucional sería velar por el mejoramiento continuo de la salud nutricional, inocuidad y calidad de los alimentos procesados destinados al consumo humano.

▪ **Perú**

Según la Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional (2002), citado por Maluf, Schmitt y Grisa (2009: 37), la Política de SAN refuerza el compromiso del Estado en *“promover una producción de alimentos sostenible y diversificada”*, *“garantizar que los alimentos disponibles sean económicamente accesibles, apropiados y suficientes”*, *“evitar que la importación de alimentos altere los estándares de consumo saludables de la población, acentuando la dependencia alimentaria y afectando la producción nacional de alimentos básicos, entre otros puntos”*

Asimismo, durante el 2004 se habría publicado el decreto institucionalizando la Estrategia de Seguridad Alimentaria (ENSA) 2004-2015, estableciendo las siguientes metas a ser alcanzadas en ese período: la reducción del porcentaje de niños menores de tres años y mujeres embarazadas que tienen prácticas inadecuadas de alimentación y nutrición de 60% al 40%; la reducción de la desnutrición crónica en niños de menos de cinco años de 25% al 15%; la reducción de los domicilios con déficit calórico de 35.8% al 25%; el incremento del superávit de la balanza comercial de alimentos, entre otras. Entre las acciones de asistencia alimentaria identificadas como parte integrante de la ENSA en el período de su lanzamiento, se incluyen: Comedores Infantiles, Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (PACFO),

Programa de Alimentación y Nutrición para Familias de Alto Riesgo (PANFAR), Desayunos Escolares, Almuerzos Escolares, Proyecto PER 4808 de Asistencia Alimentaria a Niños Pre Escolares y Educación Primaria en Áreas Rurales, Restaurantes Populares y Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), entre otros. Este último buscaría articular la adquisición de alimentos de los pequeños productores con donación de alimentos a las poblaciones vulnerables.

En el último gobierno de Alan García, las acciones de superación de la pobreza y desnutrición infantil crónica se encontraban articuladas a través de la Estrategia Nacional CRECER, que busca vincular entidades públicas, organismos de cooperación, sociedad civil y entidades privadas, con base en tres grandes ejes de intervención: (i) desarrollo de capacidades humanas y respeto a los derechos fundamentales; (ii) promoción de oportunidades y capacidades económicas; (iii) establecimiento de una Red de Protección Social con la coordinación de la comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS).

El Programa Juntos, Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, involucrando transferencia directa de ingresos a las familias beneficiarias mediante condicionalidades, consta como parte integrante de la Estrategia Nacional CRECER. Este es el programa que cuenta con la más amplia participación en términos porcentuales en el Presupuesto Público destinado a las políticas de SAN el 2008 y 2009.

En lo que concierne a la institucionalidad de las políticas de SAN, fue creado el 2008 – en respuesta a la crisis alimentaria, al aumento del precio del petróleo y de los costos de producción – el Consejo Nacional de Seguridad del Abastecimiento Agroalimentario, que monitorea y acompaña la evolución de la oferta, demanda, precios y disponibilidad de los principales productos agropecuarios en los mercados, proporcionando orientación a la toma de decisiones relacionadas con la promoción de una adecuada oferta agroalimentaria nacional. El Consejo es una comisión multisectorial de naturaleza permanente y se encuentra bajo coordinación del Ministerio de la Agricultura.

Apéndice 2.4
Síntesis de normativas sobre seguridad y soberanía alimentaria
2007-2012

NORMATIVA	SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA
Ley 3813 Emisión: 31-12-07	En los Art. 1 y 2, se crea el Seguro Agropecuario del Departamento de Tarija, a cargo de la Prefectura del Departamento - El Consejo Planificador y Calificador para el Seguro Agropecuario.
D.S. 29392 Emisión: 28-12-07	En su Art. único párrafo I, autoriza a la EMAPA, bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, la compra de seis camionetas doble cabina, grado gasolina, modelo estándar, para el desarrollo de sus actividades de seguimiento, asistencia técnica y entrega de insumos a productores beneficiarios de distintas regiones del país.
Ley 3797 Emisión: 18-12-07	En los Art. 1 y 2, declara de prioridad nacional, el diseño e implementación de la Empresa Ecológica del Arroz, en el Norte del Departamento de La Paz, como entidad descentralizada del MDRAyMA, para la producción de arroz de calidad para el mercado interno y externo.
D. S. 29350 Emisión: 21-11-07	En su Art. único párrafo I, autoriza al Ministro de Planificación del Desarrollo suscribir con la República Federativa del Brasil, en nombre y representación del Gobierno de la República de Bolivia, el Convenio de Crédito de USD 35.000.000.-, destinados a la provisión de bienes de capital, maquinarias, equipos e implementos agrícolas y de riego de origen brasileño, en el marco del Programa Crediticio para la Mecanización del Agro – PCMA.

<p>D.S. 29339 Emisión: 14-11-07</p>	<p>En los Art. 1, 2, 3, 4 y 5; aprueba el Programa Productivo para la Seguridad y Soberanía Alimentaria 2008, que contribuya a la estabilidad de precios de los alimentos básicos en el marco del nuevo modelo de desarrollo productivo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” y asignar hasta USD 58.994.538., para su implementación, provenientes del TGN y recursos de la Cooperación Internacional.</p> <p>El plan comprende el fortalecimiento a la producción nacional, las importaciones controladas y temporales y el registro de exportaciones.</p>
<p>D.S. 29315 Emisión: 17-10-07</p>	<p>En sus Art. 1 y 2, crea cuatro Unidades Desconcentradas, bajo dependencia del MDRAyMA, con el propósito de ejecutar programas y proyectos en el marco de sus atribuciones y competencias. Las unidades son: Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA), EMPODERAR, SUSTENTAR y Desarrollo Integral con Coca (DICOCA).</p>
<p>Ley 3746 Emisión: 27-09-07</p>	<p>En su Art. 1, autoriza al Gobierno Municipal de Cochabamba, junto a los comunarios productores de leche del Proyecto de Desarrollo de Área (PDA-Azirumarca) y la Asociación de Municipios de Cochabamba (AMDECO), conformar una sociedad de economía mixta bajo la denominación de “Procesadora de Lácteos y Derivados para Municipalidades (PROLAM SAM)”, con el objeto de elaborar productos lácteos para la provisión, sin trámite previo, del Desayuno Escolar en el Municipio de Cochabamba y en los Municipios que requieran de este servicio.</p>
<p>D.S. 29287 Emisión: 26-09-07</p>	<p>En su Art. 1, autoriza a las empresas públicas nacionales estratégicas, la construcción de infraestructura productiva para sus procesos de producción, en la modalidad de contratación directa.</p>

<p>D.S. 29278 Emisión: 14-09-07</p>	<p>En el marco de los D.S. N° 29013 de 18 de enero de 2007, N° 29024 de 7 de febrero de 2007, N° 29041 de 28 de febrero de 2007 y N° 29210 de 26 de julio de 2007, en la aprobación de los proyectos y obras, los Gobiernos Municipales del Departamento de Tarija, priorizarán proyectos de reactivación de procesos productivos, para lo cual podrán considerar y ejecutar la reposición de activos y la adquisición de insumos agropecuarios, tales como maquinaria, semillas, herramientas menores y/o abonos o fertilizantes agrícolas.</p>
<p>D.S. 29270 Emisión: 12-09-07</p>	<p>En sus Art. 1, 2, 3, 4 y 5; se crea la Empresa de Comercialización – EDCO, como empresa pública nacional estratégica, en el marco de lo establecido en el Art. 54 del D.S. N° 29190 de 11 de julio de 2007, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que funcionará bajo tuición del Ministerio de Producción y Microempresa. EDCO tiene por finalidad brindar servicios de comercialización de materia prima, insumos, equipos de trabajo y productos transformados.</p>
<p>D.S. 29263 Emisión: 05-09-07</p>	<p>Modifica el D.S. N° 29231 de 17 de agosto de 2007, ampliando la descripción de los procesos que involucra el Programa de Repoblamiento Ganadero Bovino, cuyo desarrollo está a cargo del MDRayMA.</p>
<p>D.S. 29254 Emisión: 05-09-07</p>	<p>En los Art. 1, 2, 3, 4, 5 y 9; se crea la empresa pública nacional estratégica denominada Lácteos de Bolivia, cuya sigla es LACTEOSBOL, determina su naturaleza jurídica, objeto, actividades, patrimonio y creación de su Directorio.</p>
<p>D.S. 29215 Emisión: 02-08-07</p>	<p>En sus Art. 1, 2, 3 y 4; se reglamenta la ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de reconducción comunitaria de la reforma agraria, así como establecer el carácter social del derecho agrario.</p>

<p>D.S. 29151 Emisión: 06-06-07</p>	<p>En su Art. único, faculta al Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo – FONDESIF, efectuar reprogramaciones de los créditos que haya otorgado en términos y condiciones que beneficien al prestatario final, con un saldo a capital no mayor a USD 10.000.-, hasta un plazo de 14 años, incluidos tres años de gracia, cumpliendo los requisitos establecidos en los Art. 5 y 7 del D.S. N° 29043 de 28 de febrero de 2007 y sobre la cartera no comprendida dentro de su alcance.</p>
<p>D.S. 29145 Emisión: 30-05-07</p>	<p>En su Art. 1, autoriza al Ministerio de Hacienda, para que en su condición de fideicomitente, suscriba un Contrato de Fideicomiso con recursos del TGN, a ser administrados por el Banco de Desarrollo Productivo S.A.M. – BDP S.A.M. – Banco de Segundo Piso, en calidad de Fiduciario, mediante la transmisión temporal y no definitiva de recursos monetarios por un monto inicial de Bs. 265.462.970.-, recursos que podrán incrementarse hasta la suma de Bs. 480.000.000.- en función a la demanda de los mismos.</p>
<p>D.S. 29144 Emisión: 30-05-07</p>	<p>En su Art. 1, autoriza al MDRAyMA, proceda a la monetización de 800.000 dosis de vacuna contra la fiebre aftosa, del total de la Reserva Estratégica Nacional que fue donada y comprometida por la República Federativa del Brasil.</p>
<p>D.S. 29079 Emisión: 27-03-07</p>	<p>En sus Art. 1, 2, 3 y 4, se norma el uso de recursos de donación destinados a los Gobiernos Municipales para proyectos de infraestructura y equipamiento en las áreas de salud, educación, deporte, micro riego, saneamiento básico, equipamiento comunal e infraestructura vial, a fin de contribuir en la erradicación de la pobreza.</p>
<p>D.S. 28999 Emisión: 01-01-07</p>	<p>En su Art. 1, se realiza la adecuación Institucional de la NAFIBO S.A.M., a Banco de Desarrollo Productivo S.A.M.</p>

Decreto Presidencial 29879 Emisión: 29-12-08	En su Art. único, autoriza a la EMAPA, bajo tuición del Ministerio de Producción y Microempresa, la compra de quince (15) camionetas 4x4, doble cabina, de características estándar, para el desarrollo de sus actividades de seguimiento, asistencia técnica y entrega de insumos a productores beneficiarios en distintas regiones del país.
D.S. 29874 Emisión: 24-12-08	En sus Art. 1, 2, 3, 4 y 8; se crea la Empresa Pública Nacional Estratégica Azúcar de Bolivia-Bermejo – AZUCARBOL-Bermejo.
D.S. 29872 Emisión: 24-12-08	En su Art. único, se amplía por un (1) año calendario el plazo dispuesto por el Parágrafo I del Art. 3 del D.S. N° 28999 de 1 de enero de 2007, modificado por el D.S. N° 29395 de 28 de diciembre de 2007, para que el BDP S.A.M. - Banco de Segundo Piso continúe realizando, a su costo, las auditorias y evaluaciones técnico - legales referidas a los contratos y activos del Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo – FONDESIF.
D.S. 29869 Emisión: 24-12-08	En su Art. único, se autoriza al MDRAyMA, incrementar la partida 46210 “Consultoría por Producto para Construcciones de Bienes de Dominio Público” por Bs 500.000, a través de traspaso intransitucional afectando la partida 42230 “Otras Construcciones y Mejoras de Bienes Públicos de Dominio Privado” financiado con Fuente 70: Crédito Externo, Organismo Financiador 411: Banco Interamericano de Desarrollo – BID a favor de la Unidad de Coordinación del Programa de Servicios Agropecuarios, para el Proyecto “Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria – SIBTA” .
D.S. 29812 Emisión: 26-11-08	En su Art. único, parágrafo I, se autoriza al Ministerio del Agua, transferir los recursos del Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo al Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social – FPS, para la ejecución de programas y proyectos, contemplándose los costos operativos que requiera dicha entidad ejecutora.

<p>Ley 3974 Emisión: 07-11-08</p>	<p>En sus Art. 1, 2, 3, 4 y 5, se declara de prioridad departamental, la creación e implementación de una planta procesadora de leche, bajo la denominación “Planta industrializadora de Leche Challapata-SAM”.</p>
<p>D.S. 29710 Emisión: 17-09-08</p>	<p>En su Art. 2, se modifica los Artículos 1, 2, 3 y 7 del D.S. N° 29230 de 15 de agosto de 2007. (Modificándose los artículos referidos a la creación, objeto de la empresa, actividades, del directorio de la EMAPA).</p>
<p>D.S. 29678 Emisión: 20-08-08</p>	<p>En sus Art. 1 y 2, se abroga el D.S. N° 29470 de 5 de marzo de 2008, que creó la Unidad de Coordinación del Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo – UC-F, deroga los Art. 3, 4, 5 y 6 del D.S. N° 29453 de 22 de febrero de 2008, modifica los Art. 1 y 13 del D.S. N° 29453 de 22 de febrero de 2008.</p>
<p>Ley 3906 Emisión: 04-07-08</p>	<p>En su Art. único, se aprueba el “Convenio de Crédito N° 4366 - BO, suscrito entre la República de Bolivia y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) – Banco Mundial el 11 de febrero de 2008, por la suma de hasta DEGs 9.800.000, destinados a financiar el “Proyecto Tierras para el Desarrollo Agrícola”.</p>
<p>D.S. 29611 Emisión: 25-06-08</p>	<p>En sus Art. 2, 4, 5, 7 y 8, se crea el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal – INIAF, establece su estructura, objetivos, funciones, así como articula e integra al Programa Nacional de Semillas – PNS, la Unidad de Coordinación del Programa de Servicios Agropecuarios – UCPSA y el Centro Nacional de Producción de Semillas de Hortalizas – CNPSH, además determina el cierre operativo y financiero del Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria – SIBTA.</p>
<p>D.S. 29562 Emisión: 14-05-08</p>	<p>En su Art. 2, se faculta a la EMAPA a realizar transferencias público – privadas y público – público y establecer la presentación de una garantía social para la contratación de bienes y servicios generales requeridos por la citada empresa pública.</p>

D.S.29560 Emisión: 14-05-08	En sus Art. 1 y 2, autoriza la realización del III Censo Nacional Agropecuario.
D.S. 29500 Emisión: 02-04-08	En su Art. 1, se autoriza al Ministerio de Hacienda a ampliar el monto del Fideicomiso establecido en el D.S. N° 29145 de 30 de mayo de 2007, a fin de que se incorporen los recursos destinados a la línea de financiamiento del Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo, correspondientes a créditos a programas de financiamiento para micro y pequeños productores de alimentos y productivos.
D.S. 29483 Emisión: 22-03-08	En sus Art. 1 y 2, se autoriza de manera excepcional a las Fuerzas Armadas de la Nación, a coadyuvar en las tareas de control del transporte, distribución y comercialización de los productos alimenticios con prohibición para su exportación, listados en el Anexo 2 del D.S. N° 29460 de 27 de febrero de 2008 complementado por el D.S. N° 29480 de 19 de marzo de 2008, con la finalidad de prevenir e impedir el contrabando, el agio y la especulación y garantizar la soberanía alimentaria.
D.S. 29453 Emisión: 22-02-08	En sus Art. 2, 3, 4, 7 y 9, se crea el Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo, establece su marco institucional, y las normas para su administración, ejecución y control.
D.S. 29411 Emisión: 09-01-08	En su Art. único, se autoriza al Ministro de Planificación del Desarrollo, para que en nombre y representación del Gobierno de la República de Bolivia, suscriba con el Banco Interamericano de Desarrollo – BID un Contrato de Préstamo por un monto de hasta USD 12.300.000.- destinados a financiar el “Marco Programático de Apoyo a la Implementación del Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo y Primer Programa”, a ser ejecutado bajo responsabilidad del BDP S.A.M.

<p>D.S. 374 Emisión: 02-12-09</p>	<p>En sus Art. 1 y 4, se autoriza la exención del pago total de los tributos de importación a la donación de 10 Toneladas Métricas – TM de fertilizantes, consistentes en 7 TM de Urea Perlada; 2 TM de Fosfato Diamónico MAP y 1 TM de NPK 10-20-10, provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, a favor de INSUMOS BOLIVIA dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.</p>
<p>D.S. 370 Emisión: 28-11-09</p>	<p>En su Art. únicos parágrafo I y II, se autoriza a la EMAPA, la compra de un (1) bien inmueble, en el Departamento de Santa Cruz, para el desarrollo de infraestructura productiva, en el marco de las disposiciones y normas vigentes del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.</p>
<p>D.S. 366 Emisión: 25-11-09</p>	<p>En su Art. único, parágrafo I, se autoriza al Ministro de Planificación del Desarrollo, para que en nombre y representación del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, suscriba con el Banco Interamericano de Desarrollo – BID un Contrato de Préstamo por un monto de hasta USD 20.000.000, destinados a financiar el “Programa de Apoyos Directos para la Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales – CRIAR”.</p>
<p>D.S. 287 Emisión: 09-09-09</p>	<p>En su Art. único, se autoriza al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, a incrementar la subpartida 25220 “Consultores en Línea” en Bs. 4.000.000, en el presupuesto del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria – SENASAG, a través del traspaso interinstitucional que realizará el Tesoro General de la Nación, afectando a la partida 99200 “Provisiones para Gastos Corrientes”, para financiar consultorías que coadyuvarán al cumplimiento de actividades de los programas de sanidad animal y vegetal del SENASAG en la presente gestión.</p>

<p>D.S. 276 Emisión: 27-08-09</p>	<p>En su Art. único, se autoriza a la Dirección General de Sustancias Controladas a emitir de manera gratuita autorizaciones provisionales de compra local y hojas de ruta para la adquisición y transporte de diesel oil para volúmenes comprendidos a partir de ciento veintiuno (121) hasta cuatrocientos (400) litros por compra de forma directa, únicamente para consumo propio de los pequeños productores agropecuarios.</p>
<p>D.S. 255 Emisión: 19-08-09</p>	<p>En su Art. 1, se aprueba la política de subvención a la producción y comercialización de productos agropecuarios y sus derivados, a precio justo, a ser implementada a través de la EMAPA.</p>
<p>Ley 4074 Emisión: 29-07-09</p>	<p>En su Art. único, se aprueba el Contrato de Préstamo N° 2061/BL-BO, entre el Estado Plurinacional de Bolivia y el BID, suscrito el 27 de marzo de 2009, por la suma de hasta USD 10.000.000, destinados a financiar el “Programa de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria”</p>
<p>D.S. 225 Emisión: 29-07-09</p>	<p>En sus Art. 2, 4, 5 y 9, se crea la Empresa Pública Nacional Estratégica denominada Empresa Boliviana de Almendra y Derivados – EBA, así como determina su naturaleza jurídica, objeto, actividades, patrimonio y composición de su Directorio.</p>
<p>D.S. 150 Emisión: 01-06-09</p>	<p>En su Art. único, párrafo I, se autoriza al Ministerio de Defensa y a la Policía Boliviana a través del Ministerio de Gobierno, con carácter excepcional, la contratación directa de la Asociación de Pequeños Agropecuarios del Norte – APANOR, para la provisión de arroz destinado al personal de las Fuerzas Armadas y de arroz y azúcar para la Policía Boliviana, de acuerdo a las especificaciones técnicas y requerimientos a ser establecidos por ellas, con cargo a los recursos con que cuentan para la gestión 2009.</p>

<p>D.S. 116 Emisión: 06-05-09</p>	<p>En su Art. 1, párrafo I, se autoriza la exención del pago total de los tributos de importación a las donaciones de plantas procesadoras de cítricos consideradas como unidades funcionales y tanques de almacenamiento, donados por la República Bolivariana de Venezuela a favor de la EMAPA.</p>
<p>D.S. 99 Emisión: 29-04-09</p>	<p>En su Art. 1, se incorpora a las Organizaciones de Pequeños Productores – OPP a los alcances del D.S. N° 24463 de 27 de diciembre de 1996, como sujetos pasivos del Régimen Agropecuario Unificado.</p>
<p>D.S. 749 Emisión: 26-12-10</p>	<p>En su Art. único, párrafo I, la Política de Fomento a la producción y comercialización de productos agropecuarios y sus derivados a precio justo, será implementada a través de la EMAPA, para la gestión 2011, con un monto de hasta Bs 270.000.000, en el marco de la Ley N° 062, de 28 de noviembre de 2010, del Presupuesto General del Estado - Gestión 2011</p>
<p>D.S. 709 Emisión: 24-11-10</p>	<p>En su Art. único, párrafo I, autoriza a la Ministra de Planificación del Desarrollo a suscribir con la Corporación Andina de Fomento – CAF, en nombre y representación del Estado Plurinacional de Bolivia, el Contrato de Préstamo por un monto de hasta USD 126.000.000.- para el financiamiento del Programa “Agua y Riego para Bolivia”.</p>
<p>D.S. 700 Emisión: 17-11-10</p>	<p>En su Art. único, párrafo I, autoriza al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), a través de la Unidad Ejecutora del “Programa Nacional de Fomento y Desarrollo Pecuario de Carne y Leche” dependiente del Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario, realizar transferencias público - privadas en efectivo y/o especie, para la ejecución del Programa en el marco de la normativa legal vigente.</p>
<p>D.S. 677 Emisión: 20-10-10</p>	<p>En su Art. 1 establece la fuente de financiamiento para la compra, importación y comercialización de azúcar por Insumos-Bolivia, y autoriza la contratación por excepción y el despacho inmediato de mercaderías en administraciones aduaneras interiores y de frontera, a fin de dar cumplimiento al D.S. N° 0671, de 13 de octubre de 2010. Asimismo, crea el Fondo Rotatorio para la Seguridad Alimentaria que será administrado por Insumos-Bolivia.</p>

<p>D.S. 650 Emisión: 29-09-10</p>	<p>En su Art. único autoriza al MDRyT incrementar la subpartida 25220 “Consultores de Línea” en Bs. 1.006.266., en el presupuesto del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria – SENASAG, a través de traspaso interinstitucional que realizará el Tesoro General de la Nación, afectando la partida 99200 “Provisiones para Gastos Corrientes” para financiar consultorías que coadyuvarán al cumplimiento de actividades de los programas de sanidad animal y vegetal del SENASAG, en la presente gestión.</p>
<p>D.S. 637 Emisión: 15-09-10</p>	<p>En sus Art. 2, 4 y 5 crea la Empresa Pública Nacional Estratégica, denominada Empresa Azucarera San Buenaventura – EASBA, determina su naturaleza jurídica, objeto y define sus fuentes de financiamiento.</p>
<p>D.S. 631 Emisión: 08-09-10</p>	<p>En su Art. único autoriza al MDRyT incrementar la subpartida 25220 “Consultores de Línea” en Bs. 397.500, de los cuales Bs. 300.000 corresponden al Programa de Mecanización – PROMEC, y Bs. 97.500 al Programa Crediticio para la Mecanización del Agro – PCMA, a través de traspaso interinstitucional afectando el presupuesto del Tesoro General de la Nación, a fin de contratar Consultores de Línea que garanticen la realización de las actividades operativas y administrativas programadas.</p>
<p>D.S. 601 Emisión: 18-08-10</p>	<p>En su Art. 1 autoriza el cierre del fideicomiso del “Programa de Repoblamiento Ganadero Bovino (PRGB)”, constituido mediante D.S. N° 29231, de 17 de agosto de 2007. Asimismo, crea el “Programa Nacional de Fomento y Desarrollo Pecuario de Carne y Leche”, a cargo del MDRyT. Autoriza la transferencia de Bs. 69.700.000.- (al MDRyT, para el “Programa Nacional de Fomento y Desarrollo Pecuario de Carne y Leche”.</p>
<p>D.S. 590 Emisión: 04-08-10</p>	<p>En su Art. 1 crea el Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas – SEDEM y define los lineamientos para el funcionamiento de las Empresas Públicas Productivas que se encuentran bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.</p>

<p>D.S. 559 Emisión: 23-06-10</p>	<p>En su Art. 1 establece las normas relativas a la protección de la salud humana, la inocuidad de los alimentos, los derechos de los consumidores y la protección del Medio Ambiente, en el mercado nacional en lo referente a la evaluación, validación, aprobación, autorización y registro de la producción, uso y comercialización de envases de Polietilentereftalato Post Consumo grado alimentario (PET-PCR grado alimentario), y designa a la Autoridad Nacional Competente a este efecto.</p>
<p>D.S. 404 Emisión: 20-01-10</p>	<p>En su Art. 1 amplía las actividades y las fuentes de financiamiento de la Empresa Pública Nacional Estratégica Lácteos de Bolivia – LACTEOSBOL.</p>
<p>D.S. 396 Emisión: 13-01-10</p>	<p>En su Art. único, parágrafo I, la Política de Fomento a la producción y comercialización de productos agropecuarios y sus derivados a precio justo, será implementada a través de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos – EMAPA, en la presente gestión, con un monto de hasta Bs. 200.000.000, en el marco del Presupuesto General del Estado - Gestión 2010.</p>
<p>D.S. 393 Emisión: 06-01-10</p>	<p>En su Art. único autoriza a la Dirección General de Sustancias Controladas a emitir de manera gratuita autorizaciones provisionales de compra local y hojas de ruta para la adquisición y transporte de diesel oil, para volúmenes comprendidos a partir de 121 hasta 600 litros por compra de forma directa, únicamente para consumo propio de los pequeños productores agropecuarios, en el marco de lo establecido en el Parágrafo II del Art. 2, el Art. 3 y las disposiciones finales del D.S. N° 29801, de 19 de noviembre de 2008.</p>
<p>Ley 204 Emisión: 15-12-11</p>	<p>En sus Art. 1, 2, 3, 5, y 7; se crea el Fondo de Apoyo al Complejo Productivo Lácteo – PROLECHE y establecer sus fuentes de financiamiento, en el marco de la política de seguridad alimentaria con soberanía del Estado Plurinacional</p>
<p>D.S. 1034 Emisión: 09-11-11</p>	<p>En su Art. único, se autoriza al MDRyT incrementar la subpartida 25820 “Consultores de Línea”, en Bs. 292.566, destinados a la ejecución de las actividades planificadas en el Plan Estratégico del Programa de Control y Erradicación de Moscas de la Fruta “PROMOSCA” del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria – SENASAG.</p>

<p>D.S. 1021 Emisión: 26-10-11</p>	<p>En su Art. único, se autoriza a la EMAPA, incrementar la subpartida 25230 “Auditorías Externas” en Bs. 400.000, financiados con fuente 20 “Recursos Específicos”, a través de un traspaso intrainstitucional afectando la subpartida 34110 “Combustibles, Lubricantes y Derivados para Consumo”, para la realización de la Auditoría Externa a los Estados Financieros de la gestión 2010.</p>
<p>Ley 177 Emisión: 13-10-2011</p>	<p>En su Art. único, parágrafo I, se aprueba el Convenio de Financiamiento N° 5003 – BO suscrito entre el Estado Plurinacional de Bolivia y el Banco Mundial – Asociación Internacional de Fomento (AIF), el 22 de agosto de 2011, por un monto de DEG`s 24.400.000, equivalentes a USD 39.000.000, destinados a financiar el “Proyecto de Innovación y Servicios Agrícolas – PISA”.</p>
<p>Ley 176 Emisión: 13-10-2011</p>	<p>En su Art. único parágrafo I, se aprueba el Convenio de Financiamiento N° 5004 – BO, suscrito entre el Estado Plurinacional de Bolivia y el Banco Mundial – Asociación Internacional de Fomento (AIF), el 22 de agosto de 2011 por un monto de DEG`s 25.000.000, equivalentes a USD 40.000.000, destinados a financiar el “Proyecto de Inversión Comunitaria en Áreas Rurales – PICAR”.</p>
<p>D.S. 994 Emisión: 28-09-11</p>	<p>En su Art. único parágrafo I, se autoriza al BDP S.A.M., Banco de Segundo Piso, las emisiones sucesivas de bonos dentro del Programa de Emisiones de Bonos BDP I por Bs. 1.400’000.000, para su oferta pública en el Mercado de Valores, con la finalidad de que los recursos a ser obtenidos sean utilizados en programas de crédito dirigidos al sector productivo, a través de sus diferentes modalidades e instrumentos para dar cumplimiento con el objeto y finalidad social de dicha sociedad, de acuerdo a los términos y condiciones técnicas aprobadas para cada una de las emisiones a ser realizadas dentro de cada Programa.</p>

<p>D.S. 968 Emisión: 31-08-11</p>	<p>En sus Art. 1 y 2, se autoriza al MDRyT el incremento de las partidas de Consultorías de Línea destinadas a los proyectos “Capacitación, Manejo de la Mosca de la Fruta” y “Control Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG)”, mediante traspasos presupuestarios interinstitucionales de los Gobiernos Autónomos Departamentales de Pando y Tarija.</p>
<p>Ley 167 Emisión: 19-08-11</p>	<p>En su Art. único, se ratifica el “Acuerdo de Comercio entre los Pueblos y Complementariedad Económica y Productiva, entre el Gobierno de la Republica Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia”, suscrito en la ciudad de Cochabamba, el 31 de marzo de 2011.</p>
<p>D.S. 960 Emisión: 17-08-11</p>	<p>En su Art. único, parágrafo I, se autoriza a la Ministra de Planificación del Desarrollo o en su efecto al Encargado de Negocios a.i. de la Embajada de Bolivia en los Estados Unidos de Norteamérica, a suscribir con el Banco Mundial - Asociación Internacional de Fomento – AIF, en nombre y representación del Estado Plurinacional de Bolivia, el Convenio de Financiamiento por un monto de DEG’s 25.000.000, equivalentes a USD 40.000.000, destinados a financiar el “Proyecto de Inversión Comunitaria en Áreas Rurales – PICAR”.</p>
<p>D.S. 959 Emisión: 17-08-11</p>	<p>En su Art. único, parágrafo I, se autoriza a la Ministra de Planificación del Desarrollo o en su efecto al Encargado de Negocios a.i. de la Embajada de Bolivia en los Estados Unidos de Norteamérica, a suscribir con el Banco Mundial AIF, en nombre y representación del Estado Plurinacional de Bolivia, el Convenio de Financiamiento por un monto de DEG’s 24.400.000, equivalentes a USD 39.000.000, destinados a financiar el “Proyecto de Innovación y Servicios Agrícolas – PISA”.</p>
<p>D.S. 953 Emisión: 10-08-11</p>	<p>En su Art. único, autoriza al MDRyT incrementar la subpartida 46220 “Consultoría de Línea para Construcciones de Bienes Públicos de Dominio Público” en Bs. 292.592, destinados al Proyecto “Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria”, a través del traspaso intrainstitucional que afecta la subpartida 42230 “Otras Construcciones y Mejoras</p>

	de Bienes Públicos de Dominio Privado” en el mismo monto, con fuente 41 - Transferencias TGN y Organismo Financiador 116 - TGN - Fondo de Compensación Departamental, para financiar la contratación de consultorías de línea que permitan la ejecución de las actividades planificadas del Plan Estratégico del Programa de Control y Erradicación de la Fiebre Aftosa PRONEFA - La Paz, del Proyecto “Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria” durante la presente gestión.
D.S. 914 Emisión: 18-06-11	En su Art. único, parágrafo I, se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a realizar aporte de capital por un monto que asciende a Bs. 813.709.397, con recursos provenientes del TGN, a la EMAPA.
D.S. 909 Emisión: 15-06-11	En su Art. único, se autoriza al MDRyT el incremento de las subpartidas 46320 “Consultoría de Línea” en Bs. 33.000, destinados al Proyecto “Refacción, Equipamiento de Viveros y Granjas Productivas en el Instituto Silverio Rocha de Pando” y 25820 “Consultores de Línea” en Bs. 123.750, de los cuales Bs. 63.250, se destinan al Proyecto “Dotación de Herramientas para Producción de Hortalizas en Pando” y Bs. 60.500, al Proyecto “Apoyo a la Producción de Hortalizas en Comunidades Rurales de Pando”, en el presupuesto de la Unidad Desconcentrada PASA, a través del traspaso intrainstitucional que afecta la partida 43200 “Maquinaria y Equipo de Producción” en Bs. 156.750, del Proyecto “Apoyo a la Producción de Hortalizas en Comunidades Rurales de Pando”, a fin de dar cumplimiento a los objetivos de los proyectos señalados.
D.S. 908 Emisión: 15-06-11	En su Art. 1, se autoriza la constitución de un Fideicomiso a cargo del MDRyT destinado a la ejecución del componente financiero “Poblamiento y Repoblamiento Ganadero” del “Programa Nacional de Fomento y Desarrollo Pecuario de Carne y Leche”, establecido en el D.S. N° 0601, del 18 de agosto de 2010.

<p>Ley 144 Emisión: 26-06-11</p>	<p>LEY DE LA REVOLUCIÓN PRODUCTIVA COMUNITARIA AGROPECUARIA</p> <p>En su Art. 2, señala que la presente Ley tiene por objeto normar el proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria para la soberanía alimentaria, estableciendo las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales, de las y los diferentes actores de la economía plural; priorizando la producción orgánica en armonía y equilibrio con las bondades de la madre tierra. Asimismo en sus Art. 3, 4 y 5; señalan su finalidad, ámbito de aplicación y alcance de la Ley.</p>
<p>Ley 141 Emisión: 14-06-11</p>	<p>En sus Art. 1 y 2, se declara de prioridad nacional la producción, industrialización y comercialización de ají y maní, en las regiones que posean esta vocación productiva en el Estado Plurinacional de Bolivia.</p>
<p>Ley 161 Emisión: 27-07-11</p>	<p>En su Art. único, se aprueba el Convenio de Financiamiento, suscrito entre el Estado Plurinacional de Bolivia y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA en fecha 31 de marzo de 2011, por un monto de hasta DEG 5.050.000, destinados a financiar el proyecto “Plan VIDA-PEEP de Erradicación de la Extrema Pobreza”.</p>
<p>D.S. 881 Emisión: 18-05-11</p>	<p>En su Art. único, párrafo I, se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, transferir recursos a favor de Insumos-Bolivia, por Bs. 8.724.217, con cargo a los recursos para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo, en el marco de lo dispuesto en el Artículo 6 de la Ley N° 050, del 9 de octubre de 2010, vigente por disposición del Art. 41 de la Ley N° 062, del 28 de noviembre de 2010, del Presupuesto General del Estado – Gestión 2011</p>

<p>D.S. 943 Emisión: 02-08-11</p>	<p>En su Art. único, se establece el diferimiento del Gravamen Arancelario – GA por un plazo de cinco años a las mercancías identificadas en las subpartidas arancelarias en cumplimiento al Parágrafo I de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley N°144, del 26 de junio de 2011, Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria.</p>
<p>D.S. 942 Emisión: 02-08-11</p>	<p>En su Art. 1, menciona que el presente D.S. tiene por objeto reglamentar parcialmente el Seguro Agrario Universal “Pachamama”, mediante la implementación del Seguro Agrario para Municipios con mayores niveles de Extrema Pobreza – SAMEP; así como la naturaleza y financiamiento institucional, el rol y atribuciones de la Máxima Autoridad Ejecutiva del Instituto del Seguro Agrario – INSA.</p>
<p>Ley 98 Emisión: 22-03-11</p>	<p>En sus Art. 1, 2, 3, y 4, se declara de prioridad nacional la producción, industrialización y comercialización de la quinua en las regiones que posean esta vocación productiva en el país.</p>
<p>D.S. 810 Emisión: 02-03-11</p>	<p>En su Art. 1, se asigna recursos adicionales a lo dispuesto en el D.S. N° 0736 del 9 de diciembre de 2010 para la compra, importación y comercialización de maíz duro amarillo, ampliando su alcance para la compra, importación y comercialización de sorgo en grano.</p>
<p>D.S. 797 Emisión: 18-02-11</p>	<p>En su Art. único, se autoriza al Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social – FPS, en su calidad de entidad ejecutora de los recursos del Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo y recursos concurrentes asignados para la reposición y/o construcción de infraestructura caminera de la Red Departamental en Chuquisaca, a realizar la contratación de bienes y servicios que se requieran para este fin, bajo la modalidad de Contratación Directa, en el marco del D.S. N° 0181, del 28 de junio de 2009, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.</p>

<p>D.S. 795 Emisión: 16-02-11</p>	<p>En su Art. único, se modifica el D.S. N° 28160, a fin de otorgar una mayor atención a las demandas o solicitudes de organizaciones sociales, contribuyendo al acceso a tierras y a la reducción de las desigualdades de acceso a los recursos productivos.</p>
<p>D.S. 787 Emisión: 04-02-11</p>	<p>En su Art. 1, se autoriza la asignación de recursos adicionales a los dispuestos por el Art. 2 del D.S. N° 0677, del 20 de octubre de 2010, para la compra, importación y comercialización de azúcar. Autoriza a Insumos-Bolivia, la compra e importación de azúcar, bajo la modalidad por excepción. Incrementa los recursos del Fondo Rotatorio para la Seguridad Alimentaria establecido en el D.S. N° 0677. Asimismo, autoriza a Insumos-Bolivia la reutilización de los recursos del Fondo Rotatorio para la Seguridad Alimentaria.</p>
<p>D.S. 1172 Emisión: 21-03-12</p>	<p>En sus Art. 1 y 2, se autoriza al MDRyT incrementar la subpartida 25820 “Consultores de Línea”, para financiar la contratación de consultorías que permitan la ejecución de proyectos del “Programa Nacional de Fomento y Desarrollo Pecuario de Carne y Leche” en la presente gestión.</p>
<p>D.S. 1152 Emisión: 1-03-12</p>	<p>En su Art. único, parágrafo I, se autoriza a la Ministra de Planificación del Desarrollo a suscribir con la Corporación Andina de Fomento – CAF, en nombre y representación del Estado Plurinacional de Bolivia, un Contrato de Préstamo por un monto de hasta USD 27.500.000.-, destinado a financiar parcialmente el “Programa de Prevención de Desastres Naturales en Bolivia”.</p>
<p>D.S. 1142 Emisión: 15-02-12</p>	<p>En su Art. único, se autoriza a Insumos-Bolivia la provisión al sector panificador a nivel nacional, de azúcar en los volúmenes y precios acordados en el marco del Convenio del 1/02/2012, suscrito entre el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y la Confederación Nacional de Panificadores</p>

D.S. 1137 Emisión: 15-02-12	En su Art. único, se autoriza al MDRyT incrementar la subpartida 25220 “Consultores de Línea” en Bs. 890.000.- financiados con fuente 10 - 111 “Tesoro General de la Nación”, a través de un traspaso intrainstitucional afectando la subpartida 26990 “Otros” para financiar consultorías que permitan el cumplimiento de actividades del Programa de Mecanización – PROMEC.
D.S. 1120 Emisión: 11-01-12	En su Art. único, parágrafo I, se aprueba la subvención, a la producción y comercialización de productos agropecuarios y sus derivados a precio justo, que será implementada a través de la EMAPA, para la gestión 2012, en el marco de la Ley N° 211, del 23 de diciembre de 2011, del Presupuesto General del Estado - Gestión 2012.

Fuente: Elaboración propia, con base a la Gaceta Oficial de Bolivia, disponible en www.gacetaoficaldebolivia.gob.bo

Apéndice 2.5
Mercancías identificadas en las subpartidas arancelarias
relacionadas al D.S. 0943

INSUMOS

CODIGO	DESCRIPCIÓN DE LA MERCANCÍA	GA %
12.07	Las demás semillas y frutos oleaginosos, incluso quebrantados.	
1207.20	- Semilla de algodón:	
1207.20.10.00	- - Para siembra	0
1207.20.90.00	- - Las demás	0
12.09	Semillas, frutos y esporas, para siembra.	
	- Semillas forrajeras:	
1209.21.00.00	- - De alfalfa	0
1209.22.00.00	- - De trébol (<i>Trifolium spp.</i>)	0
1209.23.00.00	- - De festucas	0
1209.25.00.00	- - De ballico (<i>Lolium multiflorum Lam., Lolium perenne L.</i>)	0
1209.29.00.00	- - Los demás:	0
1209.99	- - Los demás:	
1209.99.10.00	- - - Semillas de árboles frutales o forestales	0
1209.99.90.00	- - - Las demás	0
2501.00	Sal (incluidas la de mesa y la desnaturalizada) y cloruro de sodio puro, incluso en disolución acuosa o con adición de antiaglomerantes o de agentes que garanticen una buena fluidez; agua de mar.	
	- Los demás:	
2501.00.92.00	- - Para alimento de ganado	0
25.10	Fosfatos de calcio naturales, fosfatos aluminocálcicos naturales y cretas fosfatadas.	
2510.10.00.00	- Sin moler	0
2510.20.00.00	- Molidos	0
30.02	Sangre humana; sangre animal preparada para usos terapéuticos, profilácticos o de diagnóstico; antisueros (sueros con anticuerpos), demás fracciones de la sangre y productos inmunológicos modificados, incluso obtenidos por proceso biotecnológico; vacunas, toxinas, cultivos de microorganismos (excepto las levaduras) y productos similares.	

3002.30	- Vacunas para veterinaria:	
3002.30.90.00	- - Las demás	0
30.04	Medicamentos (excepto los productos de las partidas 30.02, 30.05 ó 30.06) constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados (incluidos los destinados a ser administrados por vía transdérmica) o acondicionados para la venta al por menor.	
3004.50	- Los demás medicamentos que contengan vitaminas u otros productos de la partida 29.36:	
3004.50.20.00	- Para uso veterinario	0

MAQUINARIA Y EQUIPOS

CODIGO	DESCRIPCIÓN DE LA MERCANCÍA	GA %
84.32	Máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo; rodillos para césped o terrenos de deporte.	
8432.10.00.00	- Arados	0
	- Gradas (rastras), escarificadores, cultivadores, extirpadores, azadas rotativas (rotocultores), escardadoras y binadoras:	
8432.21.00.00	- - Gradas (rastras) de discos	0
8432.29	- - Las demás:	
8432.29.10.00	- - - Las demás gradas (rastras), escarificadores y extirpadores	0
8432.29.20.00	- - - Cultivadores, azadas rotativas (rotocultores), escardadoras y binadoras	0
8432.30.00.00	- Sembradoras, plantadoras y trasplantadoras	0
8432.40.00.00	- Esparcidores de estiércol y distribuidores de abonos	0
84.33	Máquinas, aparatos y artefactos de cosechar o trillar, incluidas las prensas para paja o forraje; cortadoras de césped y guadañadoras; máquinas para limpieza o clasificación de huevos, frutos o demás productos agrícolas, excepto las de la partida 84.37.	
	- Cortadoras de césped:	
8433.11	- - Con motor, en las que el dispositivo de corte gire en un plano horizontal:	
8433.11.10.00	- - - Autopropulsadas	0
8433.11.90.00	- - - Las demás	0
8433.19 - -	Las demás:	

8433.19.10.00	- - - Autopropulsadas	0
8433.19.90.00	- - - Las demás	0
8433.20.00.00	- Guadañadoras, incluidas las barras de corte para montar sobre un tractor	0
8433.30.00.00	- Las demás máquinas y aparatos de henificar	0
8433.40.00.00	- Prensas para paja o forraje, incluidas las prensas recogedoras	0
	- Las demás máquinas y aparatos de cosechar; máquinas y aparatos de trillar:	
8433.51.00.00	- - Cosechadoras-trilladoras	0
8433.59	- - Las demás:	
8433.59.20.00	- - - Desgranadoras de maíz	0
8433.59.90.00	- - - Las demás	0
8433.60	- Máquinas para limpieza o clasificación de huevos, frutos o demás productos agrícolas:	
8433.60.90.00	- - Las demás	0
84.36	Las demás máquinas y aparatos para la agricultura, horticultura, silvicultura, avicultura o apicultura, incluidos los germinadores con dispositivos mecánicos o térmicos incorporados y las incubadoras y criadoras avícolas.	
8436.10.00.00	- Máquinas y aparatos para preparar alimentos o piensos para animales	0
	- Máquinas y aparatos para la avicultura, incluidas las incubadoras y criadoras:	
8436.29 - -	Las demás:	
8436.29.10.00	- - - Comederos y bebederos automáticos	0
8436.29.20.00	- - - Batería automática de puesta y recolección de huevos	0
8436.29.90.00	- - - Los demás	0
84.37	Máquinas para limpieza, clasificación o cribado de semillas, granos u hortalizas de vaina secas; máquinas y aparatos para molienda o tratamiento de cereales u hortalizas de vaina secas, excepto las de tipo rural.	
8437.10	- Máquinas para limpieza, clasificación o cribado de semillas, granos u hortalizas de vaina secas:	
	- - Clasificadoras de café:	
8437.10.11.00	- - - Por color	0
8437.10.19.00	- - - Los demás	0
8437.10.90.00	- - Las demás	0

8437.80	- Las demás máquinas y aparatos:	
	- - Para molienda:	
8437.80.11.00	- - - De cereales	0
8437.80.19.00	- - - Las demás	0
	- - Las demás:	
8437.80.91.00	- - - Para tratamiento de arroz	0
8437.80.92.00	- - - Para la clasificación y separación de las harinas y demás productos de la molienda	0
8437.80.93.00	- - - Para pulir granos	0
8437.80.99.00	- - - Las demás	0
84.38	Máquinas y aparatos, no expresados ni comprendidos en otra parte de este Capítulo, para la preparación o fabricación industrial de alimentos o bebidas, excepto las máquinas y aparatos para extracción o preparación de aceites o grasas, animales o vegetales fijos.	
8438.60.00.00	- Máquinas y aparatos para la preparación de frutos u hortalizas	0

Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia, disponible en www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/listadonor/11/page:5

Cuadro 1.1.1
Índice anual de precios de los alimentos
en el mundo deflactado
(2002-2004 = 100)

*Corresponde al período enero - mayo
Fuente: Baldivia (2011: 77), cita a la FAO

Cuadro 2.1.1
Bolivia: Aproximación a la producción de alimentos para el
consumo interno, por los sectores campesino,
empresarial y semiempresarial, 2000

Alimentos	Sectores	
	Campesino (%)	Empresarial y semiempresarial (%)
Trigo	49	51
Arroz	55	45
Maíz	55	45
Papa	90	10
Azúcar	0	100
Aceites	0	100
Frutas	95	5
Carnes	30	70
Leche	67	33

Fuente: Ormachea (2009), con base a Delegación de la Comisión Europea (2004). Disponibilidad nacional de alimentos, patrón de consumo y cambios tendenciales del sector agropecuario (AIPE: La Paz).

Cuadro 2.1.2
Bolivia: Estructura del gasto de consumo de los hogares por área, 2003 - 2004
(En porcentajes)

Fuente: Ormachea (2009), con base a información del INE.

Cuadro 2.1.3
Altiplano: Estructura del gasto de consumo de los hogares por área, 2003 - 2004
(En porcentajes)

Gastos de Consumo	Área		
	Total (%)	Urbana (%)	Rural (%)
Total	100,0	100,0	100,0
Alimentos y bebidas no alcohólicas consumidas dentro del hogar	31,7	28,3	42,1
Alimentos y bebidas no alcohólicas consumidas fuera del hogar	8,6	8,8	7,9
Bebidas alcohólicas consumidas en el hogar, tabaco y estupefacientes	0,9	0,8	1,4
Prendas de vestir y calzado	7,6	6,6	10,4
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	19,4	21,8	12,0
Muebles y artículos domésticos para el hogar y gastos corrientes de conservación de la vivienda	5,0	4,8	5,6
Salud	2,8	2,7	2,9
Transporte	9,9	11,3	5,7
Comunicaciones	1,5	1,6	1,1
Recreación, cultura y educación	7,9	8,4	6,5
Servicios de alojamiento (Hoteles)	0,1	0,2	0,1
Bienes y servicios diversos	4,6	4,6	4,4

Fuente: Ormachea (2009), con base a información del INE.

Cuadro 2.1.4
Valle: Estructura del gasto de consumo de los hogares por área, 2003-2004
(En porcentajes)

Fuente: Ormachea (2009), con base a información del INE.

Cuadro 2.1.5
Llanos: Estructura del gasto de consumo de los hogares por área, 2003 - 2004
(En porcentajes)

Fuente: Ormachea (2009), con base a información del INE.

Cuadro 2.1.6
Bolivia: Estructura del gasto de consumo en alimentos de los hogares
según área, 2003 - 2004

Consumo de alimentos	Área		
	Total %	Urbana %	Rural %
1. Alimentos consumidos dentro y fuera del hogar	100,0	100,0	100,0
1.1 Alimentos y bebidas no alcohólicas consumidas en el hogar	75,0	72,0	84,0
1.1.1 Alimentos consumidos en el hogar	70,1	66,9	80,0
1.1.1.a Pan y cereales	20,0	18,6	24,3
Pan y otros productos de panadería	11,6	12,0	10,4
Arroz de todas las clases	3,9	3,3	5,7
Pasta de todas las clases	2,6	2,2	3,9
Otros	2,0	1,2	4,3
1.1.1.b Carne	20,2	21,1	17,6
Ganado vacuno y porcino	12,9	13,7	10,4
Ganado ovino, caprino, caballo, mula, burro, camélidos y similares	0,9	0,7	1,6
Aves de corral (pollo, pato, ganso, pavo)	4,7	5,3	2,9
Otros	1,7	1,4	2,8
1.1.1.c Pescado	1,0	0,8	1,7
1.1.1.d Leche, queso, huevos	5,5	5,9	4,3
1.1.1.e Aceites y grasas	3,5	3,0	5,0
Mantequilla y productos derivados, margarina y aceites comestibles	3,4	3,0	4,6
Grasas animales	0,2	0,1	0,4
1.1.1.f Frutas	3,7	3,7	3,8
1.1.1.e Legumbres	12,3	10,2	18,8
Legumbres frescas	6,3	5,8	7,7
Patatas	6,0	4,3	11,0
Otros	0,1	0,1	0,1
1.1.1.g Azúcar, mermelada, miel, chocolate y dulces de azúcar	2,9	2,6	3,8
1.1.1.h Productos alimenticios	0,8	0,9	0,8
1.1.2 Bebidas no alcohólicas consumidas en el hogar	4,9	5,1	4,0
Café, té, mate	0,9	1,1	0,5
Aguas minerales, refrescos, jugos de frutas y de legumbres	3,9	4,1	3,5
1.2 Alimentos consumidos fuera del hogar	25,0	28,0	16,0
1.2.1 Servicios de suministro de comida por contrato	24,9	27,8	16,0
1.2.2 Servicio de suministro de comida en comedores	0,1	0,2	0,0

Fuente: Ormachea (2009), con base a información del INE.

Cuadro 2.1.7
Altiplano: Estructura del gasto en consumo de alimentos de los hogares
según área, 2003-2004

Consumo de alimentos	Área		
	Total %	Urbana %	Rural %
I. Alimentos consumidos dentro y fuera del hogar	100,0	100,0	100,0
I.1 Alimentos y bebidas no alcohólicas consumidas en el hogar	78,7	76,3	84,1
I.1.1 Alimentos consumidos en el hogar	73,0	70,1	79,7
I.1.1.a Pan y cereales	21,3	20,4	23,5
Pan y otros productos de panadería	13,3	14,1	11,3
Arroz de todas las clases	3,2	2,6	4,7
Pasta de todas las clases	2,8	2,5	3,5
Otros	2,0	1,2	4,0
I.1.1.b Carne	18,8	20,6	14,6
Ganado vacuno y porcino	12,2	14,2	7,6
Ganado ovino, caprino, caballo, mula, burro, camélidos y similares	1,4	1,0	2,2
Aves de corral (pollo, pato, ganso, pavo)	3,5	4,2	2,1
Otros	1,7	1,3	2,7
I.1.1.c Pescado	1,4	1,0	2,4
I.1.1.d Leche, queso, huevos	5,0	5,0	4,9
I.1.1.e Aceites y grasas	3,4	2,9	4,6
Mantequilla y productos derivados, margarina y aceites comestibles	3,3	2,8	4,5
Grasas animales	0,1	0,1	0,1
I.1.1.f Frutas	4,3	4,3	4,4
I.1.1.e Legumbres	15,1	12,4	21,2
Legumbres frescas	7,4	6,9	8,4
Patatas	7,7	5,4	12,7
Otros	0,0	0,0	0,0
I.1.1.g Azúcar, mermelada, miel, chocolate y dulces de azúcar	2,8	2,6	3,3
I.1.1.h Productos alimenticios	0,9	0,9	0,7
I.1.2 Bebidas no alcohólicas consumidas en el hogar	5,7	6,2	4,5
Café, té, mate	0,9	1,1	0,5
Aguas minerales, refrescos, jugos de frutas y de legumbres	4,8	5,2	4,0
I.2 Alimentos consumidos fuera del hogar	21,3	23,7	15,9
I.2.1 Servicios de suministro de comida por contrato	21,2	23,6	15,9
I.2.2 Servicio de suministro de comida en comedores	0,1	0,1	0,0

Fuente: Ormachea (2009), con base a información del INE.

Cuadro 2.1.8
Valle: Estructura del gasto de consumo en alimentos de los hogares,
según área, 2003-2004

Consumo de alimentos	Área		
	Total (%)	Urbana (%)	Rural (%)
1. Alimentos consumidos dentro y fuera del hogar	100,0	100,0	100,0
1.1 Alimentos y bebidas no alcohólicas consumidas en el hogar	74,8	72,1	81,7
1.1.1 Alimentos consumidos en el hogar	70,1	67,0	77,8
1.1.1.a Pan y cereales	18,5	16,7	23,3
Pan y otros productos de panadería	9,8	10,1	9,0
Arroz de todas las clases	3,1	2,5	4,5
Pasta de todas las clases	3,2	2,6	4,6
Otros	2,5	1,4	5,3
1.1.1.b Carne	19,5	20,4	17,4
Ganado vacuno y porcino	12,3	12,7	11,2
Ganado ovino, caprino, caballo, mula, burro, camélidos y similares	0,9	0,7	1,5
Aves de corral (pollo, pato, ganso, pavo)	4,9	5,7	2,7
Otros	1,5	1,2	2,0
1.1.1.c Pescado	0,7	0,7	0,6
1.1.1.d Leche, queso, huevos	5,3	6,3	2,8
1.1.1.e Aceites y grasas	3,3	2,9	4,4
Mantequilla y productos derivados, margarina y aceites comestibles	3,1	2,8	3,7
Grasas animales	0,2	0,1	0,6
1.1.1.f Frutas	4,3	4,5	4,0
1.1.1.e Legumbres	14,6	12,3	20,7
Legumbres frescas	6,9	6,6	7,7
Patatas	7,6	5,6	12,9
Otros	0,1	0,0	0,1
1.1.1.g Azúcar, mermelada, miel, chocolate y dulces de azúcar	2,9	2,6	3,9
1.1.1.h Productos alimenticios	0,8	0,8	0,8
1.1.2 Bebidas no alcohólicas consumidas en el hogar	4,7	5,0	3,9
Café, té, mate	0,5	0,6	0,3
Aguas minerales, refrescos, jugos de frutas y de legumbres	4,2	4,4	3,6
1.2 Alimentos consumidos fuera del hogar	25,2	27,9	18,3
1.2.1 Servicios de suministro de comida por contrato	25,0	27,5	18,3
1.2.2 Servicio de suministro de comida en comedores	0,3	0,4	0,0

Fuente: Ormachea (2009), con base a información del INE.

Cuadro 2.1.9
Llanos: Estructura del gasto de consumo en alimentos de los hogares
según área, 2003-2004

Consumo de alimentos	Área		
	Total (%)	Urbana (%)	Rural (%)
1. Alimentos consumidos dentro y fuera del hogar	100,0	100,0	100,0
1.1 Alimentos y bebidas no alcohólicas consumidas en el hogar	71,1	68,1	87,0
1.1.1 Alimentos consumidos en el hogar	67,0	63,9	84,0
1.1.1.a Pan y cereales	19,9	18,4	27,5
Pan y otros productos de panadería	11,3	11,5	10,5
Arroz de todas las clases	5,2	4,4	9,8
Pasta de todas las clases	1,9	1,5	3,9
Otros	1,4	1,0	3,5
1.1.1.b Carne	22,4	22,1	24,3
Ganado vacuno y porcino	14,2	14,0	15,3
Ganado ovino, caprino, caballo, mula, burro, camélidos y similares	0,5	0,5	0,3
Aves de corral (pollo, pato, ganso, pavo)	5,7	6,0	4,6
Otros	2,0	1,6	4,1
1.1.1.c Pescado	0,9	0,7	1,7
1.1.1.d Leche, queso, huevos	6,2	6,4	5,1
1.1.1.e Aceites y grasas	3,9	3,3	6,9
Mantequilla y productos derivados, margarina y aceites comestibles	3,7	3,2	6,2
Grasas animales	0,2	0,1	0,7
1.1.1.f Frutas	2,5	2,5	2,1
1.1.1.e Legumbres	7,4	6,8	10,9
Legumbres frescas	4,5	4,2	6,1
Patatas	2,8	2,5	4,6
Otros	0,1	0,1	0,2
1.1.1.g Azúcar, mermelada, miel, chocolate y dulces de azúcar	3,0	2,7	4,5
1.1.1.h Productos alimenticios	0,8	0,8	0,9
1.1.2 Bebidas no alcohólicas consumidas en el hogar	4,0	4,2	3,1
Café, té, mate	1,4	1,4	1,0
Aguas minerales, refrescos, jugos de frutas y de legumbres	2,7	2,8	2,1
1.2 Alimentos consumidos fuera del hogar	28,9	31,9	13,0
1.2.1 Servicios de suministro de comida por contrato	28,9	31,9	13,0
1.2.2 Servicio de suministro de comida en comedores	0,0	0,1	0,0

Fuente: Ormachea (2009), con base a información del INE.

Cuadro 2.1.10
Programas de Transferencias Condicionadas en Sudamérica

País	Programa	Valor mensual de la Transferencia	Público Beneficiario	Condicionabilidad
Argentina	Jefes y Jefas de Hogar Familias para la inclusión	150 pesos (\$EE.UU.50)	Familias de baja renta sin empleo con hijos hasta 18	Niños en la escuela y salud
Bolivia	Bono Juancito Pinto	\$EE.UU.30 anuales	Niños en escuela para asegurar alimentación	Asistencia a la escuela
Brasil	Bolsa Familia	R\$50 a R\$95 por familia	Familias con renta per cápita bajo de R\$120	Asistencia escolar, vacunación
Chile	Chile Solidario	10.500 pesos al inicio por 6 meses y reducción gradual hasta los 18 meses. Bolsa mensual hasta los 3 años.	Familias en situación de indigencia y ancianos	Niños en la escuela, vacunación, cursos de capacitación para los padres
Colombia	Familias en acción	14 mil pesos para cada hijo en enseñanza básica; 18 mil para la enseñanza secundaria y 46,5 mil para cada hijo menor de 7 años de edad	400,000 familias en extrema pobreza con niños y adolescentes	Niños en la escuela y acompañamiento nutricional con cuidados de salud
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	\$EE.UU.15 por familia (reciben las mujeres)	1,1 millones de familias necesitadas	Educación, salud y nutrición
Paraguay	Tekoporá y Ñopytyvo	Las mujeres reciben el bono	Familias en extrema pobreza con niños en área rural	Educación y salud
Perú	Juntos	\$EE.UU.30 por familia	Familias pobres con niños y adolescentes	Educación, salud y alimentación.
Uruguay	Plan Alimentario Nacional Programa de Ingreso solidario	Transferencia para la compra de alimentos	Familias pobres y con niños	n.d.
Venezuela	Bono Alimentación para trabajadores; Bolsa Bolivariana	Venta subsidiada o donación de alimentos	Familias pobres en el ámbito regional	n.d.

Fuente: Belik (2006) y Fonseca (2006), citado por Graziano da Silva (2008:16)

Cuadro 2.1.11
Programas de transferencias condicionadas en México,
Centroamérica y Caribe

País	Programa	Valor mensual de la Transferencia	Público Beneficiario	Condicionabilidad
El Salvador	Programa Oportunidades y Red Solidaria	\$EE.UU.15-20 por familia, entregados a la mujer	12,000 Familias en extrema pobreza con niños menores de 15, mujeres embarazadas	Niños en la escuela, vacunación, registro de cédula, programas de desarrollo comunitario
Honduras	PRAF II	LPS \$80 por niño para familias hasta 3 niños por 10 meses	Familias necesitadas en un espacio geográfico definido	Educación, salud y nutrición
México	Oportunidades	145 pesos bimensuales + Bolsas educativas 95-620 pesos + \$EE.UU.25 mensual a adultos mayores y 300 a jóvenes	Familias necesitadas, adultos mayores	Educación, salud y alimentación
Nicaragua	Red de Protección Social (Mi familia)	\$EE.UU.30 por familia	22.500familias en extrema pobreza 12,000 familias pobres	Educación, salud y alimentación
Panamá	Red de oportunidades	n.d.	12,000 familias pobres	Educación y salud
República Dominicana	Programa Solidaridad, comer es Primero, Incentivo a Escolaridad y Nombre y Apellidos	\$EE.UU.16 para alimentos, 5 para asistencia escolar	Familias en extrema pobreza con niños de 6 a 16 años. También admite a niños pequeños para el alimento.	Niños en la escuela y registro de ciudadanos
Jamaica	PATH	\$EE.UU.10 cada dos meses	Embarazadas, ancianos y otros públicos en riesgo	Supervisión por administradores de parroquias

Fuente: Belik (2006) y Fonseca (2006), citado por Graziano da Silva (2008: 17)

Cuadro 2.1.12
Cobertura de programas de alimentación escolar
en América Latina y El Caribe

Fuente: Infante (2005), citado por Graziano da Silva (2008: 18)

Cuadro 2.1.13
Programas de transferencias condicionadas en México,
Centroamérica y Caribe

Depto.	Acción realizada	Cobertura (Municipios)	Beneficiarios (Nº de Flias)	Costo (\$us)
Chuquisaca	Producción de trigo (Campaña agrícola 2007-2008)	Zudañez, Mojocoya, Tomina, Padilla, Villa Tomina, Belisario Bocto, Villa Serrano, Nor Cinti, Incahuasi y Culpina	2.863	27.853,0
La Paz	Fortalecimiento del Sistema Agroalimentario de Pequeños Productores de Arroz	Provincias: Larecaja (Tcoponte); Caranavi (Caranavi); Sud Yungas (Palos Blanco); Abel Iturralde (Ixiamas)	914	294.737,0
Tarija	Programa Trigo Producción de Semilla	Provincia Cercado (Alto España Sud, Polla, Junacas Norte, Junacas Sud, El Cóndor, Canchones, Carlazo Centro, Morro Gacho, Jaramillo, San Agustín Norte, San Agustín Sud, Gamoneda, Yesera Sud-Centro-Norte-San Sebastián)	97	
		Provincia Méndez, Municipio San Lorenzo (Jarcas, Peñadería, El Puesto, Nogal, Marquiri, La Calama, Carachimayo Norte, El Rosal, San Lorencito)	58	
	Programa Maíz	Provincia Gran Chaco, Municipio Yacuiba (Villa Ingavi, La Grampa, Tierras Nuevas)	61	
Santa Cruz	Producción de Arroz	Municipios: La Enconada, San Julián, San Pedro, Santa Rosa, Yapacaní.	614	726.300,5
	Producción de Soya	Municipios: Yapacaní, San Carlos, San Juan, Santa Rosa del Sara, San Pedro	832	2.981.742,1
Beni	Entrega de Semillas de Arroz		174	65.975,0
	Entrega de agroquímicos			2.318,0
Total			5.613	4.098.925,7

Fuente: Ormachea (2009: 40), con base en información de la Unidad de Planificación del MDRAyMA

Cuadro 3.1.1
Bolivia: Porcentaje de hogares con ingreso monetario inferior al costo de
la Canasta Alimentaria Básica, 2008
(en porcentajes)

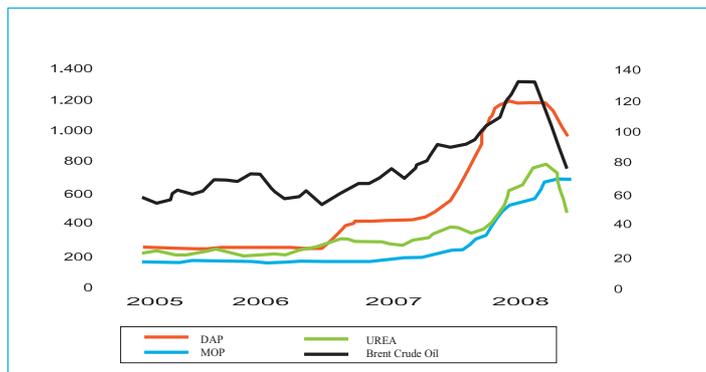
CIUDADES	Ingreso menor a CNA	Ingreso menor a 50% CNA
La Paz	41,4	17,7
Santa Cruz	27,3	10,3
Cochabamba	35,2	12,1
Potosí	37,3	11,7
El Alto	53,3	20,4
Total	38,2	14,7

Fuente: Escobar (2008), citado por Ormachea (2009: 48)

Cuadro 3.1.2
Bolivia: Subempleos por ingreso y categoría ocupacional en ciudades
capitales de departamento, 2008
(en porcentaje)

Fuente: Escobar (2008), citado por Ormachea (2009: 48)

Gráfico 1.1.1
Precios mensuales de los fertilizantes y del petróleo
(Octubre de 2005-Octubre de 2008)

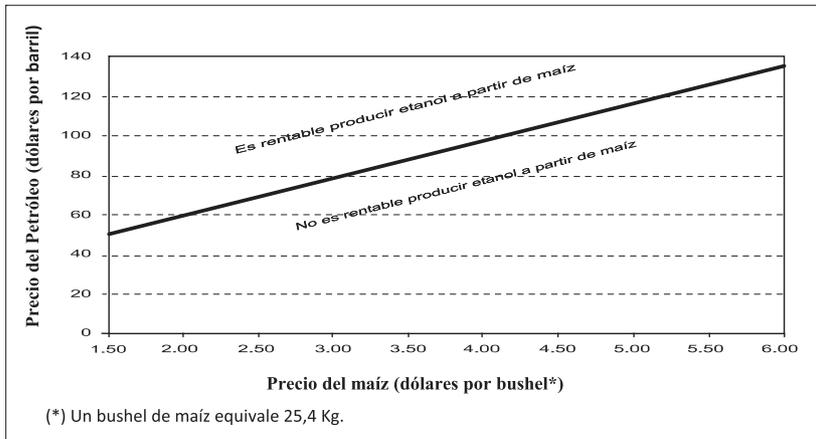


Fuente: Sumpsi (2009): 30

Gráfico 1.1.2

Fuente: International Monetary Fund, IMF, <http://www.imf.org>, Marzo 23 de 2010, citado por Rubio, 2010

Gráfico 1.1.3
Relación entre los precios del maíz y del petróleo en la producción de etanol

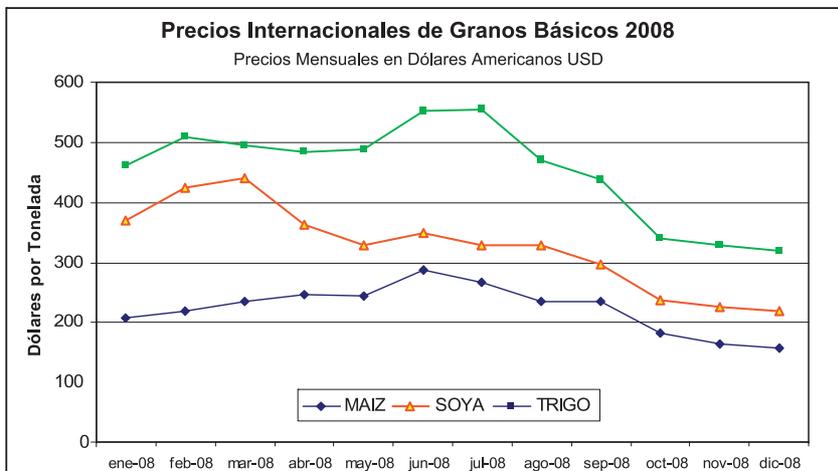


Fuente: Tyner et al (2008), Citado por Sumpsi (2009: 31)

Gráfico 1.1.4
Precio Internacional del Arroz 2008
Precios Mensuales en Dólares Americanos USD

Fuente: international Monetary Fund, www.imf.org, 23 de Marzo de 2010, citado por Rubio, 2010

Gráfico 1.1.5



Fuente: International Monetary Fund (IMF), 24 de Marzo de 2010, citado por Rubio (2010)

Gráfico 2.1.1

Fuente: Ministerio de Salud y Deportes (2005): Anexos pág. 22

La presente edición se terminó
de imprimir el mes de agosto de 2012
en Talleres Gráficos “KIPUS”
c. Hamiraya 127 • Telf./Fax: 591- 4 - 4582716 / 4237448