



UNIVERSIDAD NACIONAL
Sistema de Estudios de Posgrado
Escuela de Economía

Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe



**CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA AYUDA
ALIMENTARIA A COSTA RICA: 1952-1990**

Tesis sometida a consideración del Tribunal Examinador
de la Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe,
para optar por el título de Master en Política Económica.

Ligia María Rosales Chacón

**Tesis
1935**

Heredia, Costa Rica. 1993

DONACIÓN

CINPE



UNIVERSIDAD NACIONAL
Sistema de Estudios de Posgrado
Escuela de Economía

Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe

**CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA AYUDA
ALIMENTARIA A COSTA RICA: 1982-1990**

Tesis sometida a consideración del Tribunal Examinador
de la Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe,
para optar por el título de Master en Política Económica.

Ligia María Rosales Chacón

Heredia, Costa Rica. 1993

Esta Tesis fue aprobada por el Tribunal Examinador del Posgrado en Política Económica para Centroamérica y el Caribe, Escuela de Economía, Universidad Nacional, como requisito parcial para obtener el título en Magister en Política Económica, con especial en Sector Externo y Relaciones Internacionales.

TRIBUNAL EXAMINADOR

Dra. Marlen Durán Chavarría
Consejo Central de Posgrados

Master Rafael A. Díaz Porras
Director a.i del Posgrado en Política Económica

Dr Daniel Camacho Monge
Director de Tesis

Master Olga M. Sánchez Oviedo
Decana Facultad de Ciencias Sociales
Lectora

Master Gerardo Jiménez Porras
Lector

Agradecimiento

Como todo que hacer humano, en este trabajo, la contribución y coperación de “los otros” es demasiado importante y valioso.

Resulta casi imposible enumerar a todas las personas que han puesto su “granito de arena” para que el proceso llegara a su culminación, menciono a algunos.

Dr. Daniel Camacho Monge, Director de mi Tesis, su permanente disposición a dirigir esta tesis, me dieron los ánimos necesarios para continuar.

Mi familia, quienes dieron su apoyo en todos los aspectos.

Al Lic. Ashmet Domínguez Ally su orientación metodológica fue crucial para la reorientación de este trabajo.

A la Gran Fraternidad Universal de Costa Rica, Línea Solar, su fraternidad enseñanza y vivencias me permitieron tener la suficiente disciplina para culminarla.

A todas aquellas personas que por diferentes medios contribuyeron a la elaboración de este tesis, mi agradecimiento profundo.

Dedicatoria:

Esta tesis se la dedico a la Dra. Socorro Rodríguez Aragonés, su apoyo para que yo ingresara a la Maestría fue decisivo.

Esta dedicatoria trasciende lo personal, es un reconocimiento a la destacada labor que la Dra. ha realizado en nuestro país, principalmente en el campo de la salud.

CONTENIDO

CAPITULO PRIMERO: INTRODUCCION	10
OBJETIVOS GENERALES	11
OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	11
CAPITULO SEGUNDO: AYUDA ALIMENTARIA Y AJUSTE ESTRUCTURAL	13
2.1 EL AGOTAMIENTO DEL MODELO DE INDUSTRIALIZACION POR SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y EL SURGIMIENTO DE NUEVAS POLITICAS ECONOMICAS: EL PAPEL DE LA AYUDA ALIMENTARIA	13
2.2 SURGIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE AYUDA ALIMENTARIA EN LOS ESTADOS UNIDOS	18
2.3 SURGIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE AYUDA ALIMENTARIA EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE)	22
2.4 EL PAPEL DE LA AYUDA ALIMENTARIA Y EL DESARROLLO DE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS	24
2.5 LA AYUDA ALIMENTARIA COMPLEMENTARIA EN LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL	24
CAPITULO TERCERO: LA AYUDA ALIMENTARIA DESDE LA PERSPECTIVA DE TRES CORRIENTES DEL PENSAMIENTO: ESTRUCTURALISTA, MARXISTA Y NEOLIBERAL	28
3.1 INTRODUCCION	28
3.2 LA CORRIENTE ESTRUCTURALISTA	28
3.3 LA CORRIENTE MARXISTA	29
3.4 LA CORRIENTE NEOLIBERAL	30
3.5 CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA AYUDA ALIMENTARIA: A MANERA DE CONCLUSION	32
3.5.1 SOBRE LAS CAUSAS.	32
3.5.1.1 EN EL NIVEL EXTERNO	32
3.5.1.2 EN EL NIVEL INTERNO	32
3.5.2 SOBRE LAS CONSECUENCIAS	32
3.5.2.1 EN EL NIVEL EXTERNO	32
3.5.2.2 EN EL NIVEL INTERNO	33
3.5.3 ALGUNAS HIPOTESIS EN TORNO A LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA AYUDA ALIMENTARIA	34
3.5.3.1 HIPOTESIS SOBRE LAS CAUSAS DE LA AYUDA ALIMENTARIA	34
3.5.3.2 HIPOTESIS SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA AYUDA ALIMENTARIA	34

CAPITULO CUARTO: LA CUANTIFICACION DE LA AYUDA ALIMENTARIA EN ESTADOS UNIDOS Y LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA	36
4.1 INTRODUCCION	36
4.2 LA AYUDA ALIMENTARIA DE EEUU	36
4.3 LA AYUDA ALIMENTARIA DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA	39
4.4 COSTA RICA DENTRO DE LOS PROGRAMAS DE AYUDA ALIMENTARIA	42
4.5 FACTORES QUE EXPLICAN LOS PROGRAMAS DE AYUDA SOCIAL	45
4.5.1 AGOTAMIENTO DEL MODELO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES	45
4.5.2 PROBLEMAS DE SOBREPDUCCION EN LOS PAISES QUE BRINDAN LA AYUDA	48
4.5.3 LOS CONFLICTOS MILITARES: ESTRATEGIA GEOPOLITICA	49
4.6 DEUDA EXTERNA Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN COSTA RICA: EL PAPEL DE LA AYUDA ALIMENTARIA	51
CAPITULO QUINTO: LAS CONSECUENCIAS DE LA AYUDA ALIMENTARIA EN COSTA RICA	53
5.1 EL EFECTO DE LOS HABITOS EN EL CONSUMO	53
5.2 EL EFECTO EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA	63
5.3 OTRAS CONSECUENCIAS	66
5.3.1 EL APORTE DE LOS PROGRAMAS DE AYUDA ALIMENTARIA AL MANEJO DEL DEFICIT FISCAL	66
5.3.2 LA AYUDA ALIMENTARIA Y LA DEUDA EXTERNA	66
5.3.3 LA BALANZA DE PAGOS	67
5.4 HACIA UNA INTERPRETACION DE LA AYUDA ALIMENTARIA A COSTA RICA	67
5.4.1 AYUDA ALIMENTARIA E INTERESES POLITICOS	67
5.4.2 JUSTIFICACION DE LA AYUDA ALIMENTARIA: OTRA VEZ	68
5.4.3 LA AYUDA ALIMENTARIA Y LOS PROBLEMAS SOCIALES	69
CAPITULO SEXTO: CONCLUSIONES FINALES	71
BIBLIOGRAFIA	73
APENDICE	79
ANEXOS	100

INDICE DE CUADROS



CUADRO No.1 AYUDA ALIMENTARIA DE ESTADOS UNIDOS HACIA CENTROAMERICA. 1977-1987 PL-480 TÍTULO I y II (Millones de dólares)	37
Cuadro No.2 Ayuda alimentaria de la CEE hacia Centroamérica. 1979-1987 (Millones de ECUS)	41
Cuadro No.3 Ayuda alimentaria para Costa Rica 1980-1988 (Miles de toneladas métricas) TÍTULO I	44
Cuadro No.4 Ayuda alimentaria para Costa Rica 1980-1990	44
Cuadro No. 5 Costa Rica. PIB. En millones de colones de 1966	45
CUADRO No. 6 COSTA RICA. COMERCIO EXTERIOR. SALDO DE INTERCAMBIO (Millones de \$)	45
Cuadro No. 7 Contribución de la Agricultura a la Balanza de Pagos de EEUU (Miles de millones de \$)	48
Cuadro No. 8 Participación de Costa Rica en la ayuda alimentaria de EEUU hacia Centroamérica. 1977-1987 PL-480 TÍTULO I y I	50
Cuadro No.9 Costa Rica. Contribución porcentual de la ayuda alimentaria. PL-480 Título II al déficit de cuenta corriente. 1981-1988 (Millones de dólares)	51
Cuadro No. 10 Costa Rica. Deuda externa global Desembolsada. - Millones de dolares-	52
CUADRO No.11 EFECTO REVOLUTIVO DE LA AYUDA ALIMENTARIA COSTA RICA. PRECIOS AL CONSUMIDOR DE ALIMENTOS BASICOS PERIODO 1980-1988 (Colones/kilogramos)	53
CUADRO No. 12 COSTA RICA: IMPORTACION, CONSUMO DE TRIGO, POBLACION Y CONSUMO PERCAPITA 1970-1988 (Toneladas métricas).	57
CUADRO No. 13 COSTA RICA: IMPORTACION, CONSUMO DE MAIZ, POBLACION Y CONSUMO PERCAPITA 1970-1988 (Toneladas métricas)	59
CUADRO No. 14 COSTA RICA: IMPORTACION, CONSUMO DE ARROZ, POBLACION Y CONSUMO PERCAPITA 1970-1988 (Toneladas métricas)	60
CUADRO No. 15 COSTA RICA: IMPORTACION, CONSUMO DE FRIJOLES, POBLACION Y CONSUMO PERCAPITA 1970-1988 (Toneladas métricas)	61
CUADRO No. 16 COSTA RICA: IMPORTACION, CONSUMO DE LECHE, POBLACION Y CONSUMO PERCAPITA 1970-1988 (Miles de litros)	62
CUADRO No.17 COSTA RICA: PRECIOS DE SUSTENTACION DE ALGUNOS ALIMENTOS BASICOS. PERIODO 1980-1988 (Colones/Tonelada métrica)	63
CUADRO No.18 MAIZ: AREA, RENDIMIENTO Y PRODUCCION BRUTA 1980-1990	64
CUADRO No.19 FRIJOL: AREA, RENDIMIENTO Y PRODUCCION BRUTA 1980-1990	65
CUADRO No.20 ARROZ GRANZA: AREA, RENDIMIENTO Y PRODUCCION BRUTA 1980-1990	65
CUADRO No.21 COSTA RICA. DESEMPLEO Y SUBEMPLEO. TOTAL Y PARA EL SECTOR AGRICOLA. 1980-1989	69

INDICE DE GRAFICOS

GRAFICO N°1 AYUDA ALIMENTARIA DE EEUU HACIA CENTROAMERICA 1977-1987 PL-480	38
GRAFICO N°2 AYUDA ALIMENTARIA DE LA CEE HACIA CENTROAMERICA 1979-1987	42
GRAFICO N°3 COSTA RICA: PIB VARIACIONES	46
GRAFICO N°4 COSTA RICA: DEFICIT COMERCIO EXTERIOR (Millones de dólares)	47
GRAFICO N°5 EEUU: BALANZA COMERCIAL AGRICOLA 1971-1990	49
GRAFICO N°6 PARTICIPACION DE CR EN LA AYUDA ALIMENTARIA DE EEUU.	50
GRAFICO N°7 PRECIO DEL TRIGO: 1980-1989.	54
GRAFICO N°8 PRECIO DEL MAIZ: 1980-1989.	54
GRAFICO N°9 PRECIO DEL ARROZ: 1980-1989	54
GRAFICO N°10 PRECIO DEL FRIJOL: 1980-1989	54
GRAFICO N°11 PRECIO AL CONSUMIDOR DEL TRIGO, ARROZ FRIJOL Y LECHE	56
GRAFICO N°12 CONSUMO PER CAPITA DE TRIGO (En kilogramos) 1970-1988.	58
GRAFICO N°13 CONSUMO PER CAPITA DE MAIZ (En kilogramos) 1970-1988.	58
GRAFICO N°14 CONSUMO PER CAPITA DE ARROZ (En kilogramos) 1970-1988	60
GRAFICO N°15 CONSUMO PER CAPITA DE FRIJOL (En kilogramos) 1970-1988.	62
GRAFICO N°16 MAIZ: AREA, RENDIMIENTO Y PRODUCCION.	64
GRAFICO N°17 FRIJOL: AREA, RENDIMIENTO Y PRODUCCION.	66
GRAFICO N°18 SUBEMPLEO TOTAL Y AGRICOLA 1980-1989.	69

GLOSARIO

AID: Agencia Internacional de Desarrollo

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CARE: Corporativa de Asistencia Americana de todas partes

CEE: Comunidad Económica Europea

CEPAL: Comisión Económica para la América Latina

CODESA: Corporación Costarricense de Desarrollo

CRS: Servicios Católicos de Asistencia

DAEU: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

FMI: Fondo Monetario Internacional

IDA: Asociación Internacional de Desarrollo

IICA: Instituto Latinoamericano de Cooperación para la Agricultura

MCCA: Mercado Común Centroamericano

PAC: Política Agraria de la Comunidad

PAE: Programa de Ajuste Estructural

PIB: Producto Interno Bruto

PL-480: Ley Pública 480

PMA: Programa Mundial de Alimentos

PNB: Producto Nacional Bruto

RCC: Requisitos Comerciales Comunes

UNCTAD: Conferencias Sobre el Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas

CAPITULO PRIMERO: INTRODUCCION

El año 1982 marca un cambio muy significativo en la orientación de la política económica en general y particularmente, en la política agropecuaria del país. Es en ese momento que se ponen en marcha los programas de estabilización y ajuste estructural, de inspiración neoliberal y dirigidos a la búsqueda de soluciones que resolvieran la crisis.

Orientados por las doctrinas neoliberales de las ventajas comparativas a nivel del comercio internacional, es que se proponen ajustes en lo relacionado con el papel a jugar, por parte del sector agropecuario, dentro de la estrategia de crecimiento económico; dando prioridad a la producción de aquellos bienes agrícolas que se adaptaran a las necesidades de comercio exterior; específicamente en calidad de bienes de exportación. Lo anterior significaba que se daría una reasignación de recursos, hacia la producción de bienes de exportación, lo cual implicó la reducción de la producción de bienes fundamentales para el consumo interno. La ayuda alimentaria de parte de los países desarrollados, a países que, como el caso de Costa Rica expresaban total intencionalidad de seguir con el plan, se convirtió en un instrumento importante.

La nueva orientación de la política económica, surgida en 1982 en concordancia con los organismos internacionales: Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), permitió la presencia por primera vez, en la historia del país, de los programas de ayuda alimentaria. Con estos programas, como nunca antes, ingresaron grandes cantidades de alimentos, tales como trigo, maíz, frijoles, arroz y leche; alimentos que provenían principalmente de Estados Unidos y en menor proporción de la Comunidad Económica Europea (CEE).

Es a partir de este programa que se inicia un proceso de gran trascendencia, no solamente en el plano económico, sino también a nivel de la esfera social y política. La descripción de los acontecimientos a partir de ese momento histórico, así como su análisis e interpretación, se convierten en el tema de interés, objeto de esta investigación. En primer lugar, interesan aspectos relacionados con lo que se conoce, desde una dimensión de las relaciones internacionales, como cooperación internacional, buscando una comprensión de tal fenómeno. En sí misma, la posibilidad de clasificar en forma exhaustiva los tipos de ayuda internacional alimentaria, surgidos a partir de diferentes coyunturas históricas, se convierte en un importante aporte a la ciencia social. Sin embargo, esta clasificación en sí misma, no es suficiente, dado que es necesario referirse a su "génesis" y explicar su surgimiento en función de las condiciones prevalecientes en el plano político, económico y social. Asimismo, es importante buscar una explicación a los programas de ayuda alimentaria, en relación íntima con la situación económica de los países, que como en el caso de Estados Unidos, la brindaron en ese momento.

Desde la perspectiva antes expuesta, es importante que se destaquen los aspectos políticos, sociales, económicos, históricos y culturales como disciplinas que permiten entender la variedad de situaciones concatanantes a los programas de ayuda alimentaria y que a su vez determina las principales variables de interés. Es necesaria la cuantificación de la ayuda alimentaria, tanto desde el punto de vista del impacto que dicha ayuda puede tener sobre variables como el consumo, la estructura productiva, el déficit fiscal, la deuda externa y la balanza de pagos, entre otras; como a nivel comparativo, es decir, a través de la ayuda que otros países reciben en el mismo momento histórico. Esta comparación permite identificar puntos importantes en cuanto a los principales elementos que motivan tal ayuda.

Desde el punto de vista de la interpretación de estos programas, es fundamental la valoración de las condiciones de supuesta normalidad en que se podría ubicar un proyecto como éste. De ese modo, se podrían valorar los cambios, tanto a nivel de las fuerzas o grupos que lo promueven, como de aquellos que se oponen a éstos.

A partir de la problemática antes expuesta y tratando de abarcar la totalidad de aspectos, el problema que interesa investigar, se podría resumir en los siguientes términos: “identificar las causas y explicar las consecuencias que los programas de ayuda alimentaria han tenido en Costa Rica, buscando una explicación no sólo desde el punto de vista económico (hábitos de consumo, la estructura productiva, el déficit fiscal, la deuda externa y la balanza de pagos); sino que introduciendo aspectos relacionados con lo político y con lo social”. Se analiza el período 1982-1990, en la medida en que es en este período en el que la ayuda alimentaria adquiere mayor relevancia, en aras de complemento de las políticas concatenantes al ajuste estructural.

Para el desarrollo de la presente investigación se plantean los siguientes objetivos:

OBJETIVOS GENERALES

- A. Elaboración de un diagnóstico que permita una exposición de la situación en torno al proceso de ayuda alimentaria que se dio durante el período 1981-1990.
- B. Identificar los principales puntos críticos en torno a la situación, de modo que sea posible con ello, explicar las causas y consecuencias de dichos procesos de ayuda alimentaria.
- C. Establecer un conjunto de implicaciones que sirvan para la elaboración de conclusiones que permitan comprender factores políticos y económicos con relación a estos programas y a futuras ayudas similares.

OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- A. Exponer en forma sistemática los principales antecedentes relacionados con la utilización de este tipo de programas de ayuda alimentaria.
- B. Realizar una consulta a diferentes sujetos que de forma directa o indirecta participan en la toma de decisiones a nivel nacional, con respecto a dichos programas de ayuda.
- C. Identificar los principales aspectos que han dado origen a la ayuda alimentaria hacia los países en desarrollo.
- D. Identificar las principales consecuencias de los programas de ayuda alimentaria para Costa Rica, en el plano económico, social y político en el período 1980-1990

En cuanto al tipo de investigación, se puede afirmar que esta investigación es descriptiva en tanto detalla una serie de fenómenos en función de relaciones previamente establecidas, tanto a nivel teórico como de hipótesis de trabajo. Sin embargo, supera tal nivel, en tanto aventura explicaciones a nivel de las causas y consecuencias que explican cada uno de los fenómenos descritos. En cuanto a la dimensión espacial, trata un momento histórico específico, la década de los ochenta y haciendo énfasis en el período en que se intensifica la ayuda alimentaria al área centroamericana y, específicamente, a Costa Rica. Es decir, se trata del análisis de una situación en un momento histórico determinado, buscando explicar los cambios a lo largo de éste; se puede hablar aquí de un corte transversal. En el desarrollo de la investigación, se combina el trabajo documental con el trabajo de campo, en el cual la autora interviene en forma indirecta obteniendo información sistemática de diversos sujetos. Respecto a las fuentes de información, se acudirá a fuentes secundarias (documentos, prensa, textos, etc.) y a fuentes primarias en el sentido de que parte de la información fue elaborada específicamente para los intereses de esta investigación.

De acuerdo con su finalidad, esta investigación se clasifica como aplicada, en tanto su objetivo es permitir a través de los resultados obtenidos lograr proponer un conjunto de lineamientos que permitan la orientación de la ayuda alimentaria a los países de la región. Se trata de una investigación macrosocial, en cuanto aborda un gran grupo (la sociedad como un todo) y lo relaciona con su medio.

El carácter de la investigación combina dos elementos: el cuantitativo y el cualitativo. Desde este punto de vista se puede afirmar que se centra por una parte en la medición objetiva de variables que explican el fenómeno, considera aspectos cualitativos como podrían ser apreciaciones subjetivas de autoridades, de funcionarios y diferentes científicos sociales que han tratado el tema.

Los sujetos de observación son los que suministraron la información necesaria en esta investigación. Es en ellos en donde se aplicarán las mediciones pertinentes. Destacan organismos, instituciones nacionales, autores e investigadores del tema, políticos nacionales; principalmente.

Se hicieron presentaciones textuales, tabulares y gráficas de los principales resultados. Se expusieron los documentos a nivel de análisis de contenido. Se utilizó el paquete software QPRO, para el procesamiento de la información y paquetes software para el procesamiento de texto. La información más importante se incluirá dentro de los resultados de la tesis, otra información menos relevante será presentada a nivel de anexos. Es importante destacar el aporte que esta investigación brinda en lo referente al tratamiento del estado de la cuestión. En un apéndice se expone con detalle la investigación que se hizo al respecto.

La presente investigación está constituida además del presente capítulo introductorio, por segundo capítulo en donde se presentan los antecedentes históricos, los cuales permiten una visión del contexto, dirigida a buscar una mayor comprensión de los programas de ayuda alimentaria. Asimismo se presenta una discusión teórica sobre la problemática de la ayuda alimentaria. En el capítulo tercero se presenta información dirigida a cuantificar la ayuda alimentaria. En el capítulo cuarto se hace referencia a las consecuencias de la ayuda alimentaria en Costa Rica. El capítulo quinto expone las conclusiones de la investigación. Al final del trabajo se aporta un Apéndice elaborado por la autora de esta tesis, en él se exponen las explicaciones teóricas en torno a la ayuda alimentaria, en lo que podría denominarse un estado de la cuestión.

CAPITULO SEGUNDO: AYUDA ALIMENTARIA Y AJUSTE ESTRUCTURAL**2.1 EL AGOTAMIENTO DEL MODELO DE INDUSTRIALIZACION POR SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y EL SURGIMIENTO DE NUEVAS POLITICAS ECONOMICAS: EL PAPEL DE LA AYUDA ALIMENTARIA**

Con la incorporación de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1963, se trataba de formar un sector industrial que se ocupara de producir bienes de consumo no duradero, especialmente en competencia, en la mayoría de las ocasiones, con la producción de los países de Centro América. El modelo del MCCA tiende a ser proteccionista por establecer altas tarifas a la importación de bienes productivos en el país, por subsidiar la producción para el mercado local mediante exoneraciones de los impuestos de aduana a las importaciones de materias primas y equipo para la industria; por favorecer la industria nacional y establecer que el sector público diera preferencia a la adquisición de bienes producidos en el país; por facilitar crédito y subsidiar a la industria creando políticas crediticias favorables para la actividad, y por establecer exoneraciones a impuestos externos a favor de las empresas industriales.

En referencia al establecimiento del arancel, este presentaba las siguientes características:

- a. Altas tarifas de importación para bienes de consumo producidos en la región, con el fin de proteger el mercado y promover el proceso de sustitución de importaciones. Las tarifas no eran uniformes.
- b. Las tarifas más altas eran para bienes calificados como "suntuarios", con el propósito de procurar una contención de importaciones que coadyuvara a equilibrar la Balanza de Pagos.
- c. Bajas tarifas para la importación de bienes de capital y materias primas.
- d. También con el arancel común centroamericano se reforzó la protección por medio del impuesto de estabilización económica, sobretasas a la importación, depósitos previos para solicitud de divisas y los impuestos selectivos de consumo, en los casos de discriminación en contra de los bienes procedentes de fuera de Centroamérica.

Podría decirse que las principales medidas tomadas para la creación de industrias que permitieron diversificar la economía del país fueron la incorporación del país, al MCCA y la aplicación de diversos instrumentos monetarios, fiscales y comerciales que facilitaron la expansión de la industria manufacturera. Estos instrumentos fueron básicamente de tres tipos:

- (i) Aumento del intervencionismo estatal en los servicios básicos (electricidad, salud, educación, sistema de comunicaciones y transporte, etc).
- (ii) Establecimiento de incentivos fiscales y monetarios al desarrollo industrial, tales como exención de impuestos a la renta, rebaja de aranceles de importaciones para insumos, tasas de interés preferenciales, etc.
- (iii) Fijación de una elevada estructura de protección al mercado interno.

El objetivo de estas políticas fue lograr mayor independencia económica, con el propósito de expandir el mercado interno de cada país, con el mercado centroamericano, tratando de diversificar el reducido mercado interno para generar condiciones de economías de escala que logran el desarrollo industrial de los países, así como el comercio dentro de un mercado común, para en un futuro participar en el Comercio Internacional con una mayor diversidad de productos.

Este modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones constituyó una unión aduanera con un libre comercio y un arancel externo uniforme. Para la reorientación de los recursos en las actividades productivas destinadas al abastecimiento del mercado regional se recurrió a diferentes medios como: financiamiento externo, libre comercio, incentivos fiscales y desarrollo de la infraestructura amparados en acuerdos y tratados internacionales.

Todas estas políticas aportaron efectos favorables para nuestra economía, reflejando un crecimiento más dinámico y una mayor estabilidad de la economía, un notorio aumento de la participación del sector industrial en la generación de ingresos, un mayor comercio regional y la formación de una nueva clase empresarial y de una fuerza de trabajo mejor calificada que en el pasado. Pero, debe decirse que al inicio, la sustitución de importaciones en el contexto del MCCA aceleró el crecimiento económico, al crear nuevas oportunidades, tanto del comercio intrarregional como de producción para el mercado nacional.

El producto nacional creció rápidamente, conforme se reemplazaron las importaciones con la producción local de bienes de consumo. Sin embargo, posteriormente, un sector muy importante fue perdiendo dinamismo debido a que el elevado arancel hizo que los recursos de la economía fueran a orientarse más en el MCCA y menos en el sector exportador al resto del mundo. Si se expresa cuantitativamente, la producción de la industria costarricense entra en una fase de mayor desarrollo durante la década de los sesenta y hasta finales de los setenta, alcanzando tasas de crecimiento importantes de 8.3% anual durante todo ese período; más de dos puntos por encima del crecimiento promedio de la economía, lo cual elevó su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) de 13% en 1960 a 18.6% en 1980. El mercado interno y las exportaciones industriales a Centroamérica constituyeron el elemento dinámico importante de la demanda global. Las exportaciones industriales crecieron a un promedio anual de 9.1% entre 1960 y 1975, e incrementaron su participación relativa de un 4% a las exportaciones totales en 1959 a un 25% en 1975. Además, las exportaciones se diversificaron en cuanto a tipo y destino.

Sin embargo, a finales de la década de los setenta, el país sufre una serie de fenómenos internos y externos que provocaron la pérdida de dinamismo del modelo de sustitución de importaciones e hicieron evidente la necesidad de un nuevo estilo de desarrollo.

En cuanto a los fenómenos externos podemos señalar la crisis enfrentada en el período 1974-1975, causada principalmente por el aumento en los precios del petróleo. Este incremento dejó al descubierto algunas de las limitaciones de la estructura productiva, que impedían un desarrollo autosostenido. Aunque la producción se diversificó y las exportaciones aumentaron, esto no fue suficiente para financiar los requerimientos del modelo de sustitución. Se dio una mejora temporal en los términos internacionales de intercambio con el alza de los precios del café en 1977, y con un acceso masivo a recursos financieros externos, llevó a posponer ajustes en el estilo de desarrollo basado en sustitución de importaciones, sin embargo este problema se agravó a principios de los ochenta con el aumento de los precios del petróleo en 1979, la disminución de productos primarios de exportación, la recesión internacional, los problemas políticos y económicos del área y el impacto de alza de las tasas de interés sobre la deuda externa en el período 1980-1981.

En cuanto a los aspectos internos, provocados por el mismo desarrollo del modelo de industrialización implementando, se puede mencionar lo siguiente:

- a. El mercado interno centroamericano: El reducido tamaño del mercado interno y del centroamericano fue una limitante de la capacidad de la sustitución de importaciones como opción para seguir siendo la fuente de crecimiento. El mercado Centroamericano presentaba tendencias hacia el estancamiento por esta razón endógena, además por las guerras y los eventos políticos.

- b. Las exportaciones tradicionales: La fuente importante de divisas la siguió constituyendo el crecimiento de las exportaciones tradicionales. Sin embargo, estos productos tradicionales tenían una demanda en disminución, con precios inestables y tendientes a la baja.
- c. El sesgo antiexportador: Se realizaron restricciones para la capacidad de exportar a terceros mercados fuera de Centroamérica, porque se daban sistemas de incentivos con un fuerte sesgo antiexportador que pretendían hacer las ventas a terceros mercados poco rentables. Además, se daba la necesidad de la capacitación humana y aprendizaje para competir con mercados altamente competitivos.
- ch. Ahorro: La fuente de financiamiento del crecimiento durante el período de sustitución de importaciones fue la de recursos externos. Durante la década de los setentas se dio en nuestro país un flujo de inversión directa extranjera, que en la década de los setenta fue sustituido por el aumento del endeudamiento externo. El ahorro interno presentó niveles que no permitían mantener ritmos de crecimiento favorables.
- d. Componente importado: Se daba una gran dependencia de productos importados, además que el aparato productivo presentaba poca integración. Los fenómenos que contribuyeron a una gran dependencia de importaciones de bienes intermedios y de capital fueron la protección a bienes finales y la exoneración de impuestos a las materias primas, bienes intermedios y de capital. La proporción de insumos industriales en el total de importaciones del país aumentó de 42% en 1972 a 57% en 1986.
- e. Trayectoria tecnológica intensiva en capital: Esta estuvo incentivada por la distorsión básica propia de sustitución de importaciones en el mercado de los factores, costo de capital relativamente barato, tipo de cambio sobrevaluado, tasas de interés subsidiadas y tratamiento preferencial en la estructura arancelaria para bienes de capital importados. Con la adopción de estos incentivos la tasa de inversión en maquinaria y equipo fue alta durante los años sesenta y setenta.
- f. Acumulación de capitales tecnológicos: Con el modelo de sustitución de importaciones se dio la base industrial y se produjo un proceso de aprendizaje tecnológico obsoleto de los países centrales que tendían a generar dimensiones de planta instalada excesiva para las proporciones del mercado disponible.
- g. Sector público: El sector público llegó a crecer sustancialmente llegando a significar el 20% del empleo y el 40% de los salarios totales de la economía. Esta expansión no fue posible seguirla financiando a pesar de que se dieron reformas tributarias en la década de los setentas. El sector público creció debido a la creación de la empresa CODESA.

Como se puede apreciar, estos fenómenos muestran que este modelo de sustitución de importaciones (hacia adentro) daba señales de agotamiento ya que el país no mostraba niveles de crecimiento del mercado. Estos factores de agotamiento interno y los factores externos que deterioraron la Balanza de Pagos, aunados a un manejo inadecuado de la política económica interna, condujeron a una profunda crisis entre 1980-1982. Esta crisis se caracterizó por una pérdida de control sobre la Balanza de Pagos y desconfianza en la rentabilidad, lo cual repercutió sobre la inversión, la producción y los precios, e incentivó la salida de los capitales, además de los déficit fiscales. A nivel cuantitativo, durante 1981-1982 se observa que la producción real disminuyó en 9.1%, el salario real se redujo en un 53%, la tasa de desempleo abierto se incrementó hasta alcanzar un 9.4% y la tasa de subutilización total fue del 21%.

En 1980 el déficit del sector público no financiero llegó a un 14.0% del PIB, y en 1981 se colocó en un 19.0% del PIB (incluyendo las pérdidas del Banco Central). El servicio de la deuda externa demandó más del 50% de las exportaciones. Por las razones anteriores y el estímulo al crecimiento industrial, se ha discutido en diferentes niveles, la conveniencia de moldear un esquema de desarrollo que logre mejorar la asignación de recursos y aumentar la competitividad internacional de los productos costarricenses.

Del proceso de discusión surgieron como principales alternativas la reactivación posible de tres procesos. Primero; se presentaba la idea de impulsar un desencadenamiento general de la fuerzas de mercado. En donde el funcionamiento libre del mercado constituiría el mejor instrumento para regular la asignación de recursos en la economía. En segundo lugar, a nivel de la asignación de recursos en la economía, se presentaba la alternativa de una promoción no discriminatoria de las exportaciones a terceros mercados, la cual después de un diagnóstico del problema estructural en la economía, sugería desarrollar un sector exportador nuevo; orientado a mercados distintos del centroamericano y basado en productos no tradicionales. Por último, se presentaba la idea de una reconstrucción gradual de un nuevo aparato reproductivo, en donde el Estado cumpliría un papel central en su desarrollo, haciéndolo capaz de competir en los mercados internacionales, con nuevas ventajas comparativas en áreas de alta productividad, con elevado valor agregado y encadenamientos importantes con el resto del aparato productivo. Pero, en realidad, no se dio una sola alternativa en su forma pura, sino que se articularon diferentes ideas que, aunque no son semejantes, conservan un sesgo particular. La economía costarricense es un ejemplo de esa articulación.

Frente a la agudización coyuntural de la crisis estructural, en el transcurso del período 1978-1982 las respectivas políticas de estabilización económica se destacaron por las siguientes características centrales:

- 1- Las políticas monetarias y crediticias restrictivas (desde 1980-1981) modificaron la vigencia política industrial en materia de financiamiento a través de tres cambios fundamentales:
 - a. La liberación de las tasas de interés, hasta entonces subsidiadas por el sector industrial, en el marco de la reforma financiera de octubre de 1978 y la resultante alza de los costos financieros (aunque no en términos reales durante el período caracterizado por una tasa de inflación superior a la tasa de interés) de la industria costarricense.
 - b. La redefinición de las prioridades en la asignación sectorial del crédito bancario, al perder en particular el sector industrial, (así como los sectores productivos en general) su papel relativamente privilegiado a causa de una mayor absorción de los recursos crediticios en favor del endeudamiento interno del sector público.
 - c. La escasez creciente de crédito interno como consecuencia de los límites monetarios fijados en los distintos programas de estabilización financieros amparados a varios convenios con el FMI, las cuales compartieron la responsabilidad en la contracción en la producción y demanda industrial.
- 2- Las políticas fiscales y tributarias, en contraste a lo anterior, no afectaron a la políticas industriales tradicionales, ni a la industria manufacturera de una manera dramática, debido a que se caracterizaron por los siguientes acontecimientos importantes:
 - a. La inviabilidad política-institucional de reducir el gasto estatal de infraestructura productiva y social más allá de los límites mínimos fijados por el consenso social hasta entonces cristalizado en diversas normas específicas en lo referente a la negociación sobre el presupuesto público.
 - b. La sobrevivencia, entre 1978 y 1982, del Estado empresario en sus rasgos principales, sobre todo evidente en el funcionamiento prácticamente inalterado de CODESA a pesar de que tiende a dismantelar ese ente público de relevancia especial para la política industrial estatal.
 - c. El fracaso político de la reforma tributaria que pretendía hacer menos regresiva la estructura impositiva y, por ende, recaudar más impuestos directos, en particular sobre la renta y los inmuebles.
 - ch. La imposibilidad social (más que técnica) de implantar, un nuevo régimen arancelario, así como un nuevo sistema de incentivos fiscales que debían sustituir el Arancel Común y los Contratos Industriales, al considerarlos ambos obsoletos, al criterio ortodoxo.

- 3- Conforme las economías centrales se adentran en la recesión, el entorno internacional en que se desenvuelve la economía costarricense se deteriora. Los términos de intercambio para el comercio exterior costarricense bajan un 42% entre 1978 y 1983. El aumento en las tasas de interés internacionales, en términos reales aumentaron desde valores negativos en los años anteriores a 1978, hasta valores de 5.7% en 1981.

La administración de Monge¹ se preocupó por estabilizar la economía, reestablecer las relaciones financieras internacionales, renegociar la deuda externa, controlar el mercado cambiario y equilibrar las finanzas públicas. Se logró una relativa estabilidad a partir de 1983, lo cual permitió reorientar los esfuerzos del Estado hacia la búsqueda de una transformación gradual productiva. Estas medidas de la Administración Monge, en su mayoría, anticipaban las que, normalmente, exigiría el FMI para la firma de un convenio, (que luego se firmó, con vigencia a partir de diciembre de 1982 y durante un año) el cual, se presentaba como parte del paquete global de medidas estabilizadoras. Se trató de realizar un nuevo estilo de desarrollo hacia afuera, en donde la promoción de exportaciones se planteó como una área prioritaria. A partir de 1983 se implementó una nueva política cambiaria, basada en minidevaluaciones. Se redujo el arancel externo común Centroamericano y se disminuyó su dispersión.

En 1984 se aprobó una legislación con fuertes incentivos a la exportación y exenciones tributarias y se impulsó la ayuda internacional a las exportaciones no tradicionales a mercados fuera de los centroamericanos. Se tomaron medidas con el propósito de aumentar la carga tributaria por medio de los impuestos directos e indirectos, así como medidas de disminución del gasto público real. Dichas medidas tenían como objetivo equilibrar las finanzas públicas de un 9% del PIB, en 1982, a un 0.3% del PIB, en 1987. Hubo efectos positivos en estas medidas estabilizadoras. Entre ellos se tienen la recuperación de la producción en 1984, en más de un 2.5% en relación al PIB de 1980, la reducción de los índices de inflación, llegando alrededor de un 10% en 1985, el incremento de \$147.2 millones en 1983 a \$210.2 millones en 1985 de las exportaciones no tradicionales a terceros mercados, el crecimiento del salario real en un 55% entre julio de 1982 y julio de 1985 y, finalmente, la creación de 60.000 nuevos empleos. Si bien hubo una mejoría en la producción y en las finanzas públicas, ésta se debió a la ayuda externa a través de préstamos a los organismos internacionales. Esta ayuda externa ayudó a mejorar la capacidad de los sectores asalariados, con lo cual se estimuló la deuda interna.

En fin, la estabilización se basaba en la disminución del papel del Estado en la economía, no sólo por medio de la eliminación de las distorsiones estatales en los desequilibrios externos e internos, sino también por medio de mayores incentivos a la actividad privada. Pero no solamente se pretendió lograr la estabilización mediante programas a corto plazo, sino que se comenzó a impulsar una transformación estructural de la economía a través del Programa de Ajuste Estructural (PAE). El propósito fue aumentar la eficiencia y la productividad del aparato productivo, reducir distorsiones existentes en la economía y de esta manera incrementar la competitividad real de su producción en el exterior. Aunque los programas de Ajuste Estructural empezaron a aplicarse en los ochenta, este enfoque surge desde los setenta cuando el sistema capitalista mundial manifiesta su más severa crisis. Ese desequilibrio económico se reflejó en todas las áreas: desorden monetario, desequilibrio comercial, inflación, desocupación, alimentación y otros. Tanto las regiones desarrolladas como las "en vías de desarrollo", se enfrentaron a desequilibrios económicos que los obligó a buscar nuevas alternativas para sacar a sus economías del estancamiento en que se encontraban.

En busca de esas soluciones surgieron en los ochenta los Programas de Estabilización y los de Ajuste Estructural, por medio de la intervención de los Organismos Internacionales, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estos programas facilitan préstamos de carácter global denominados "de Balanza de Pagos", y sirven de mecanismo de apoyo a los países "en vías de desarrollo" para enfrentar los fuertes desequilibrios financieros de esas regiones.

Dentro de ese contexto del resurgimiento de las políticas neoliberales, surgió la posibilidad de utilizar los alimentos como elemento complementario de los programas de Estabilización y Ajuste Estructural.

1. Luis Alberto Monge Alvarez. Presidente de Costa Rica en el período 1982-86

Como afirma Roberto Pizarro: "... a partir de los setenta América Latina entra a desempeñar un papel distinto en la División Internacional del Trabajo. Así, los "ejes decisivos de la nueva estrategia fueron materias primas, los alimentos y productos semielaborados, sobre todo, los bajos salarios, para fomentar la línea de exportaciones".²

En esa década, las naciones desarrolladas poseían todas las condiciones para que los alimentos se convirtieran en un elemento estratégico para la estabilización de las economías y como un elemento complementario de su Política Exterior. A esa fecha, esas naciones, principalmente los Estados Unidos, habían logrado el dominio del comercio mundial de alimentos. Habían conquistado mercados en todos los países "en vías de desarrollo". Fue en ese año cuando la concentración alcanzó los niveles más altos. Como señala Teubal: "Los excedentes cerealeros se distribuyeron a través del mercado mundial. Un análisis de las corrientes del comercio mundial de granos en el período 1974-1976 nos muestra que a mediados de los años 70 la concentración de la oferta de granos alcanzó los niveles más altos. Resultaron exportadores significativos, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia. Por otra parte fueron 150 importadores netos de estos productos".³ Además, se le agrega que a consecuencia de la crisis mundial de los años setenta, el costo de los alimentos se incrementó, lo que obligó a los Estados Unidos a transferir esas actividades hacia las regiones periféricas. Por las razones expuestas, en los convenios de Ajuste Estructural entre las Organizaciones Internacionales (FMI y BID) se incluye la Ayuda Alimentaria bajo una nueva modalidad de convenios comerciales y se le asigna el rol de complementaria en los Programas de Estabilización y Ajuste Estructural, como se desarrollará seguidamente.

2.2 SURGIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE AYUDA ALIMENTARIA EN LOS ESTADOS UNIDOS

La ayuda alimentaria, por parte de los Estados Unidos, surge como una operación bilateral de colocación de productos alimentarios con el fin de liquidar excedentes de producción. Las primeras acciones datan de 1812 cuando el Congreso Norteamericano aprobó una donación de alimentos por \$US50.000 como ayuda a las víctimas de un terremoto ocurrido en Venezuela. Los Programas de Ayuda Alimentaria propiamente dicho se empiezan a desarrollar en Estados Unidos después de la Primera Guerra Mundial, ante la urgente necesidad de desarrollar una política de ayuda alimentaria de mayor protección internacional y como consecuencia de una alta acumulación de excedentes alimentarios, surgidos de las políticas proteccionistas a los agricultores. Estas políticas se caracterizan por una intervención estatal sostenida y creciente en términos de costo final orientada a regular el mercado.⁴ Los efectos no se hicieron esperar, pues toneladas de alimentos fueron el resultado de esas políticas. A su vez, se encontró la solución para la salida de estos productos. El gobierno Norteamericano canalizó hacia Europa un Programa de Ayuda Alimentaria orientado a atacar el problema del hambre de 160 millones de personas subalimentadas, a consecuencia de la guerra. Sólo en el período llamado de reconstrucción, 1919-1926, se enviaron a Europa un total de 6.23 millones de toneladas métricas de alimentos.⁵ El gobierno norteamericano también buscaba soluciones externas para mantener los precios e ingresos a los agricultores. Una de ellas fue el establecimiento de la *US FEDERAL FARM BOARD*. En esa época se consideraba que las cooperativas de estabilización, podrían llegar a establecer mecanismos de control de los posibles excedentes, lo cual sería suficiente para lograr los objetivos propuestos por los agricultores. Sin embargo, la crisis demostró lo contrario; reflejada en una drástica disminución del índice de todos los precios recibidos por los productos. Los datos señalan que la disminución en los precios en EEUU fue de 55% entre 1929-1933.⁶ Como consecuencia de lo señalado anteriormente, se crea en el año 1933 la Ley Triple A: *The Agriculture Adjustment Administration*, cuyos objetivos consistían en:

- 1- Elevar el precio de los productos agrícolas.

2. Pizarro Roberto. *América latina. La nueva etapa del capitalismo y la crisis económica social*. Universidad de Costa Rica. 1987

3. Teubal, Miguel. *La crisis alimentaria del tercer mundo. Una perspectiva latinoamericana*. CIDE. Semestre 2, México. 1979.

4. *Seguridad e Inseguridad un reto para la Región Centroamericana. Perspectivas al año 2000*. Informe de Misión Salvador Arias Peñate. Guatemala. 1988. CADESCA/CEE. Pag. 7.

5. Hans Singer, John Wood. *Tony Jennings: FOOD AID. The Challenge and the Opportunity*. Clarendon Press. Oxford, 1987. Pg 18.

6. *Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano*. CADESCA/CEE. Op.cit. Pg 8.

- 2- Establecer acuerdos con los productores para reducir el área de siembra de aquellos cultivos que presentaban excedentes anormales.
- 3- Almacenar parte de la producción en las fincas, ofreciendo adelantos a los productores con el fin de regular la oferta.
- 4- Desarrollar acuerdos con productores e intermediarios para estabilizar los precios.
- 5- Decretar impuestos como un medio de captar recursos financieros para apoyar el programa de reducción de cosechas.
- 6- Mantener un diferencial entre precios internos y precios externos.

En 1935 se introducen a esta ley una serie de modificaciones que buscan completar toda una política proteccionista para la agricultura norteamericana, ya no sólo en el plano interno sino también a nivel del mercado mundial. Las principales modificaciones consistieron en autorizar al Presidente para que estableciera cuotas o estableciera impuestos de internación sobre aquellas importaciones agrícolas que pudieran afectar negativamente la producción interna. A la vez, establecía que el 30.0% del total de derechos aduanales recibidos, se asignara al *Departamento de Agricultura* para promover las exportaciones y la demanda interna. ***“Esta creciente intervención estatal logra, sin duda alguna, tener influencia sobre la oferta y la demanda de los productos agrícolas y, por tanto, en el mecanismo de precios, demostrando éxitos en cuanto a sus objetivos”***.⁷ Posteriormente, se crean dos leyes: *Soil Conservation And Domestic Act* en 1936 y *Agricultural Adjustment Act* en 1938. *The Commodity Credit Corporation*, agencia que ejecuta la política del gobierno, acumuló grandes inventarios, principalmente de algodón y de maíz, los cuales no fueron problema para ser canalizados, dadas las condiciones del mercado mundial durante la Segunda Guerra Mundial. En 1940 se acentúa la intervención del Estado, tanto en la producción interna de granos como en su comercialización externa, buscando con esos mecanismos la resolución del permanente problema de los excedentes.⁸

En 1948, el Gobierno, bajo la administración Republicana, crea el *Congress Agriculture Act* de 1948, legislación parecida a la de 1938, lo que implica que la política de *New Deal* se consolida. En el año de 1950 se acumularon grandes excedentes agrícolas que superaron las capacidades de los mercados mundiales, creando una preocupación generalizada. Hasta esa fecha los agricultores se habían beneficiado de un plan rígido para sostener los precios, política de la cual ellos gozaban de una garantía mínima de un 40.0% de los precios fijados por el Gobierno. Como resolución alternativa se tomaron dos medidas. ***“Se crea el Banco de Tierras para reducir la oferta y la Ley de la República 480, conocida como PL-480, para buscar ampliar la demanda”***.⁹ Esta ley fue aprobada por el Congreso de Estados Unidos en 1954 y se define de la siguiente manera: ***“para ampliar el comercio entre los Estados Unidos y países amigos... para dar el mejor destino posible a los excedentes de productos agropecuarios en apoyo a la política exterior de Estados Unidos, y para estimular y facilitar la expansión del comercio exterior de artículos agropecuarios producidos en Estados Unidos, proveyendo los medios necesarios para que los productos agropecuarios excedentarios, una vez efectuada la comercialización normal de los mismos, puedan venderse a través de canales comerciales privados”***.¹⁰ Esta Ley Pública 480 (el PL-480) se compone de tres partes:

TITULO I: Autoriza la venta de mercadería agrícola de Estados Unidos a países amigos, a plazos reemplazables de larga duración. El período máximo de reembolso tiene una fecha de vencimiento de 40 años, con un período de gracia de 10 años, al 2.0 % de interés. En la práctica, no obstante, se requiere un pago inicial de por lo menos un 5%. *El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (DAEU)*, financia la mercadería

7. *Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano*. CADESCA/CEE. Op.cit. Pg 8.

8. Botzman, Mirta. *El uso de los alimentos en la política exterior norteamericana. El embargo de granos a la Unión Soviética*. Cuadernos Semestrales. Estados Unidos, perspectiva Latinoamericana. Número 12, 2do Semestre 1982. CIDE. México, 1982. Pg 217.

9. *Programa de Seguridad e Inseguridad Alimentaria Centroamericana*. CADESCA/CEE. Op.cit. Pg 9.

10. Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo del Banco Mundial*. Washinton, primera edición. 1986. Pg 155.

adquirida a los productores estadounidenses y las vende al país receptor a precios corrientes o del mercado norteamericano, a través de exportadores particulares. El DAEU absorbe el costo diferencial de cualquier flete marítimo, con base en la legislación estadounidense que estipula que el 50.0 % de la mercancía debe ser embarcada en barcos norteamericanos, con el propósito de asegurar que la mercadería vendida bajo el Título I no afecte el comercio agrícola. La mayoría de los acuerdos bajo el Título I requieren que el país receptor mantenga niveles específicos de compras comerciales de mercaderías incluidas en el acuerdo. Esta estipulación se conoce como "*Requisitos Comerciales Comunes*" (RCC). Los ingresos en divisas extranjeras de ventas de mercaderías bajo el Título I, en el país receptor, se emplean en apoyo a las actividades y proyectos de desarrollo del país. Se le da importancia particular a proyectos de esfuerzo propio en áreas rurales pobres. Por ejemplo, se le puede prestar ayuda a algún proyecto para incrementar la productividad de pequeños agricultores. La legislación requiere que, por lo menos, el 75.0 % de la asistencia alimenticia bajo el Título I debe ser dirigida a los países dentro de la categoría de pobres según el criterio establecido por la *Asociación Internacional de Desarrollo (IDA)*. No obstante, existen dos excepciones a este requisito: La primera es una certificación de la rama ejecutiva del Gobierno al Congreso indicando que la asistencia alimenticia es necesaria para países "afluentes" por razones humanitarias; y la segunda provee que los países "pobres" no puedan hacer uso eficazmente de la asistencia alimenticia y/o si las circunstancias cambian "notablemente", una desviación de la asignación 75/25 es permisible. Las asignaciones bajo el Título I deben ser reportadas al Congreso trimestralmente. Es bajo el Título I, que no puede entrar en acuerdos con países que mantienen un patrón constante de violación abierta en contra de los derechos humanos, reconocidos internacionalmente, a menos que la mercadería o los ingresos de la misma sean para el beneficio directo de las personas necesitadas.

TITULO II: Este autoriza el donativo de alimentos durante desastres, para combatir la desnutrición (especialmente en niños) y para promover el desarrollo económico y comunitario. Los programas del Título II están diseñados para complementar y fortalecer otras actividades relacionadas con la nutrición y el desarrollo. Estos programas son administrados dentro de un marco de gerencia y financiamiento local. En vista de que los alimentos bajo el Título II se distribuyen para satisfacer las necesidades básicas de las personas necesitadas, es de esperarse que los mismos apoyen el respeto a los derechos humanos. El Departamento de Agricultura sufraga los gastos de la elaboración, enriquecimiento de alimentos, embarque de los productos básicos, incluyendo la entrega a los países sin salida al mar. El país receptor, por lo general, asume los gastos internos de los programas de distribución de alimentos, tales como el almacenaje, transporte interno y de administración. Una de las prioridades del Título II es satisfacer las necesidades nutricionales de grupos vulnerables. Por lo general se le da importancia programática a la "Salud-Materno-Infantil", que incluye la alimentación preescolar, alimentos para el trabajo, y alimentación en escuelas primarias. Conforme con el énfasis sobre nutrición, en el decreto 1966, la mayoría de los productos básicos están combinados con alimentos ricos en proteínas para la preparación de productos tales como maíz de soya enriquecido y leche de maíz de soya. Los nuevos productos son examinados previamente por el Comité de Alimentos Procesados del Departamento de Agricultura. Este Comité determina si el producto reúne los requisitos norteamericanos establecidos en relación con el valor nutricional, composición, relación costo-eficacia y aceptación cultural. También se toma en cuenta la estabilidad del producto para transporte a larga distancia, almacenaje y distribución. La aprobación final la concede la Corporación Crediticia de Mercaderías. Desde la segunda parte de la década de los sesenta se le ha dado mayor importancia a la investigación científica para el desarrollo de alimentos altamente nutritivos. Como resultado de estos estudios y pruebas prácticas, existen hoy en día, cuatro productos alimenticios combinados y seis enriquecidos que se pueden obtener a través del PL-480, Título II. En diciembre de 1975, el congreso estableció un requisito de tonelaje de 1.3 millones como mínimo anual bajo el Título II, siempre y cuando el mínimo no excediera la disponibilidad total. En 1977 el tonelaje mínimo fue incrementado a 1.6 millones. De este monto, por lo menos, 1.3 millones de toneladas deben ser distribuidas por Agencias Voluntarias y del Programa de Alimentos para la Paz, al menos que el Presidente determine que estas agencias no puedan hacer uso eficaz de los alimentos, para cumplir con los propósitos del Título II. No obstante, el requisito de 1.6 millones de toneladas no puede ser eximido. El Presidente puede, por otro lado, aumentar el límite máximo de desembolso para enfrentar necesidades de emergencia inesperadas. En este caso, los gastos son financiados bajo el poder de préstamos de la Corporación Crediticia de Mercaderías. Una de las mejores oportunidades para combinar la distribución de mercaderías bajo el Título II con otros programas de desarrollo, es a través de las actividades de las Agencias Voluntarias Estadounidenses, tales como la

Cooperativa de Asistencia Americana de Todas Partes (CARE) y Servicios Católicos de Asistencia (CRS). Hasta donde sea posible, se deben utilizar las agencias voluntarias registradas ante el Comité Asesor sobre Asistencia Extranjera Voluntaria. Actualmente éstas reciben más de la mitad de las donaciones del Título II. Una vez aprobadas, las Agencias Voluntarias son responsables de administrar y supervisar sus propios programas. Otras donaciones del Título II se hacen a través del Programa de Alimento para la Paz y a través de los gobiernos receptores. El Programa Mundial de Alimentos (PMA), es un programa multilateral de asistencia alimentaria, creado en 1961 y patrocinado por las Naciones Unidas, al cual los Estados Unidos y otros países se comprometen a asistir con donaciones. Los compromisos multianuales de Estados Unidos a este Programa se hacen directamente al Secretario del Programa, con sede en Roma, Italia, quien es responsable de la administración del PMA. Los programas de gobierno a gobierno consisten en donativos directos de uno a otro gobierno, bajo los términos de un acuerdo bilateral. Estos programas son el producto de la planificación de la misión estadounidense (AID) y el gobierno huésped y siguen el mismo procedimiento de aprobación establecidos para los programas que son administrados por una entidad del gobierno huésped, por lo general uno de los ministerios, el cual es responsable de almacenaje, transporte interno y otras actividades administrativas. Aunque originalmente este era el método más común para la transferencia de donaciones, actualmente los programas de gobierno a gobierno se usan más que nada para promover alimentos en casos de emergencias y desastres.

TITULO III: Está diseñado como un incentivo para los países bajo la categoría de pobres, según criterios establecidos por el IDA. El Título III apoya proyectos de desarrollo agrícola y rural que tienden a incrementar el suministro de alimentos disponibles para la población necesitada. De acuerdo con los términos de este programa, Estados Unidos se puede comprometer a suministrar productos básicos hasta por 5 años, sujeto a una revisión anual de progreso obtenido. Los fondos obtenidos a través de las ventas de mercaderías, a través del PL-480, pueden ser utilizados para el reembolso de la deuda con los Estados Unidos, propiciando de esta manera un alivio de la carga de la deuda en dólares. Para que un proyecto califique para la obtención de fondos bajo el Título III, el país receptor tiene que someterse a una propuesta a largo plazo, indicando cómo la mercadería o los ingresos de la misma serán utilizados para mejorar la producción, protección, o utilización de alimentos disponibles para la población necesitada de áreas rurales. La solicitud debe incluir detalles sobre la naturaleza y magnitud de los problemas que se esperan solucionar, incluyendo la proyección de metas, una descripción de la relación con otros programas y una declaración de cómo la asistencia será integrada dentro de los planes de desarrollo del país y cómo complementará otra asistencia recibida de donantes. Algunos de estos requisitos pueden ser examinados para países en la lista de menos desarrollados de acuerdo con la *Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD)*.¹¹

En los primeros años de vigencia del PL-480, Estados Unidos envió al extranjero granos con un valor de más de 5.0 millones de dólares. Esto no fue suficiente para deshacerse de los excedentes de granos. En 1959 Estados Unidos tenía las mayores reservas de su historia, en producción de alimentos agrícolas. Responder a las solicitudes de ayuda alimentaria no era suficiente. Los formuladores de políticas económicas decidieron tomar parte activa en la creación de mercados. El objetivo expresado en el preámbulo del PL-480 incluía la siguiente frase: "desarrollar y ampliar los mercados de exportación para los productos agrícolas de los Estados Unidos". El objetivo era claro. El problema era cómo lograrlo. La respuesta fue "el desarrollo". El PL-480 permitió a los países, "en vías de desarrollo", importar alimentos sin tener que pagar en dólares, lo cual permitió a los gobiernos pobres contar con divisas para importar bienes de capital norteamericano para la industria ligera. En 1957 el Congreso encontró una forma de reforzar esta orientación. El Título I del PL-480, bajo el cual se canaliza la mayor parte de la ayuda alimentaria de los Estados Unidos, concede créditos en dólares a gobiernos seleccionados para importar alimentos de Norteamérica. Esos gobiernos, a su vez, venden los alimentos. En 1957, el Gobierno de los Estados Unidos acordó aceptar las divisas locales, generadas por las ventas alimentarias, como pago de los préstamos (lo cual duró hasta 1972). Esto se convirtió, a su vez, en apoyo directo a la inversión de las corporaciones de Estados Unidos, al permitir que un 25.0% de las monedas locales aceptadas a cambio de alimentos se preste, a tasas de interés muy bajas, a las empresas norteamericanas que invirtieron en esos países. Se pensó que algunas compañías podrían crear directamente una demanda de exportaciones agrícolas norteamericanas.¹² En 1961 el

11. United States Department of Agriculture. *PL-480 Concessional Sales and food for development Programs*. Washington, 1984.

12. Frances Moore Lappé y Joseph Collins. *Comer es Primero. Más allá del mito de la escasez*. Editorial Siglo XXI. México. 1982. Pg 316-317.

Presidente John F. Kennedy y su Secretario de Agricultura Orville Freedman, al enfrentarse al mayor activo de trigo y granos en toda la historia norteamericana (119.4 millones de toneladas),¹³ reformularon el marco programático del PL-480, buscando que jugara un papel más importante en los objetivos de la política exterior de los Estados Unidos. Así se instrumentó el programa Alianza para el Progreso de América Latina. Fue por ese medio que los programas de ayuda alimentaria empezaron a ser aplicados en Latinoamérica. En 1973, con el aumento de ventas comerciales, el volumen de productos agrícolas enviados bajo el PL-480 se redujo a 3.3 millones de toneladas. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos ya no necesitaba el PL-480 para deshacerse de los excedentes. Pero el National Security Council y el State Department (Kissinger) podían recoger la estafeta de la ayuda alimentaria. El Congreso comenzó a oponerse a los esfuerzos del régimen para sostener a los gobiernos de Vietnam del Sur y Camboya y prestar ayuda a la Junta Chilena. El PL-480 dio al Poder Ejecutivo el instrumento de financiamiento que necesitaba para burlar los controles del Congreso. En 1973 el Congreso, presionado por ciudadanos irritados, trató de congelar la ayuda de guerra. Prohibió el uso de cualquier fondo proveniente de las ventas del PL-480 para propósitos militares. Esto, empero, no tenía sentido, ya que el producto entra en el fondo general y no es posible controlar cómo se gasta. Ante el creciente deterioro de la imagen de Estados Unidos, que parecía indiferente al dolor de los hambrientos, el Congreso trató de compensar las obvias intenciones militares y políticas de la ayuda alimentaria de Estados Unidos con una mayor preocupación por los hambrientos. Aprobó una enmienda exigiendo que el 70.0% de la ayuda alimentaria se destinara a países que Naciones Unidas considerara los "más seriamente afectados". Era un verdadero reto para el gobierno. ¿Qué se podía hacer? Primero, consideró que la regla de 70.0% se aplicaba a combustibles, no al algodón y al tabaco que también se envían bajo el PL-480 y que pueden convertirse en armas tan fáciles como los alimentos. Después, siguió otra estrategia iniciada por el entonces Secretario de Estado, Kissinger: tratar de incluir a Vietnam del Sur en la lista de países considerados como "más seriamente afectados" por Naciones Unidas, lo cual le falló. Finalmente, con objeto de obtener lo necesario para dar apoyo militar a países como Camboya, Vietnam, Chile, Corea del Sur y otros del Medio Oriente, el régimen simplemente aumentó el volumen total de disponibilidad de ayuda alimentaria. De esa manera, parecía humanitaria, respetaba la asignación del 70.0 % y obtenía los fondos necesarios para propósitos militares. Se supone que una nueva disposición sobre ayuda alimentaria (Título III) garantizará el beneficio de los pobres. Según esta reglamentación, Estados Unidos condona el pago de los préstamos por ayuda alimentaria siempre y cuando los gobiernos extranjeros utilicen el producto de las ventas derivado de esa ayuda en programas de desarrollo agrícola, nutrición, servicios de salud y planificación demográfica. A fines de 1978 se habían celebrado acuerdos con los gobiernos de Bangladesh, Bolivia y Haití. El Título III logrará, sin duda, reducir los excedentes de granos norteamericanos, pero es preciso preguntarse de qué manera los programas propuestos llegarán a los verdaderos pobres más directamente de los que ya están en operación. El Congreso aprobó dos enmiendas más al programa de ayuda alimentaria. La primera decreta que el 75.0 % de los préstamos del PL-480 se destinen a los países cuyo producto nacional bruto (PNB) per cápita sea de 550 dólares o menos; la segunda, que no se conceda ayuda alimentaria a ningún gobierno que "viole sistemáticamente los derechos humanos reconocidos"¹⁴

La crisis mundial de alimentos, 1973-1974, dio impulso a la utilización de la ayuda alimentaria para fines de desarrollo, en el marco de una concepción neoliberal. En 1977 el Congreso de los Estados Unidos enmienda el PL-480 de manera que los préstamos en alimentos se pudieran convertir en donaciones bajo un nuevo Título III "alimentos para el desarrollo". Sus objetivos: ayudar a los agricultores, los aparceros y los campesinos a incrementar la producción de alimentos y estimular el desarrollo en general.

2.3 SURGIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE AYUDA ALIMENTARIA EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE)

Al final de la década del 70, la CEE emerge como la segunda gran fuente de ayuda alimentaria. Al principio, los programas de ayuda alimentaria se caracterizaron por una orientación de tipo comunitario y se desarrollaron al finalizar los años sesenta. Consistían, básicamente, en sufragar parte de los gastos que demandaban dicha ayuda.

13. Botzman, Mirta. Op. cit. Pg 220.

14. Moore Lappé, Frances. Collins Joseph. *Comer es Primero*. Editorial Siglo XXI, México, 1982. Pg 323-324.

Posteriormente, las políticas fueron más agresivas en el sentido de ofrecer subsidios a los agricultores de la CEE, con el fin de incrementar la producción y generar excedentes alimentarios. La agricultura ha ocupado un lugar especial dentro de las políticas globales de la CEE. Desde 1962 los miembros de la CEE reemplazaron las políticas agrícolas de cada país por una política común, llamada Política Agrícola de la Comunidad (PAC). Los objetivos fueron: "1. Incrementar la productividad agrícola a partir de la promoción del desarrollo tecnológico y asegurar un desarrollo racional de la producción agrícola, así como optimizar la utilización de los factores de la producción, en particular la fuerza de trabajo 2. Asegurar un estable estándar de vida para la comunidad agrícola, a través del incremento de los ingresos individuales de aquellos que trabajan en la agricultura. 3. Estabilizar el mercado. 4. Asegurar una oferta (autosuficiencia). 5. Asegurar que la oferta llegue a los consumidores a precios razonables (seguridad alimentaria)."¹⁵ Para respaldar los anteriores propósitos se han establecido políticas proteccionistas de las cuales las más importantes han sido: protección a los precios, instrumentos "para-arancelarios", impuestos a las importaciones y los subsidios a las exportaciones. La puesta en marcha de todas esas medidas de protección, han conducido a diversos problemas. La fijación de precios que no corresponden a la situación del mercado llevó a la sobreproducción. Este es el origen de los grandes depósitos de excedentes, principalmente de lácteos. En lo que se refiere a granos, ya en los años 1973-1974 la Comunidad tenía un grado de autosuficiencia del 91.0%, y para 1984-1985 se convierte en gran excedentaria de granos con una producción equivalente al 128.0% de sus necesidades. En el caso de la leche de Europa, en 1985 producía el 177.0% de sus necesidades, en trigo un 145.0%, en azúcar un 132.0%, en mantequilla y cebada un 130.0%, en carne vacuna 112.0%, en aves 111.0% y en puerco 103.0%.¹⁶

Entre una de las tantas decisiones que se han encontrado para resolver esa situación está la ayuda alimentaria. La CEE ha buscado colocar sus excedentes alimentarios a través de los programas de ayuda alimentaria dirigidos a terceros mercados en el Tercer Mundo. El mecanismo que se ha utilizado es enviar determinada cantidad de unidades a través del Programa Mundial de Alimentos para que éstos sean distribuidos a los diferentes países beneficiados. Desde 1970 este tipo de comercialización adquirió mayor importancia. Así entre 1974 y 1976 la CEE canalizó 101.0 millones de dólares en ayuda alimentaria, a través del Programa Mundial de Alimentos.¹⁷ En 1982 el valor de la ayuda superó los 765 millones de ECUS.¹⁸ El interés político de la CEE con el resto del mundo tiene el siguiente fundamento: "La consolidación de la CEE se basa en la paz como clave para el desarrollo económico y social. Por esta razón, la Comunidad es una entidad que emerge en el panorama mundial; se construye día a día con el trabajo y sacrificio de todos sus miembros, basado en la tolerancia y la utilización dinámica de sus diferencias internas."

En resumen, las primeras acciones de ayuda alimentaria, a nivel internacional, datan de 1812, pero de manera formalizada y amparada a una ley, estos programas surgen en los Estados Unidos en 1954 y en la CEE en 1970. En ambos casos el motivo que conduce a la creación de los Programas de Ayuda Alimentaria es el mismo: deshacerse de la alta acumulación de excedentes alimentarios surgidos de las políticas proteccionistas a los agricultores. Para ambas regiones la agricultura ocupa un lugar especial dentro de las políticas globales y las medidas proteccionistas buscan autosuficiencia interna de alimentos, el mejoramiento de los ingresos de los agricultores, la estabilización de los mercados y precios razonables al consumidor. El mecanismo que permitió convertir esos excedentes en Programas de Ayuda Alimentaria fue el PL-480, creado por el Congreso de los Estados Unidos en 1954.

Desde el punto de vista del enfoque Ayuda Alimentaria Complementaria del Ajuste Estructural, el problema alimentario de los países "en vías de desarrollo", se vincula a las estrategias de desarrollo aplicadas a partir de la posguerra, bajo el Modelo de Sustitución de Importaciones. Específicamente, las Políticas Estatales de carácter proteccionista, provocan que la poca producción de alimentos resultara de muy alto costo, perjudicando no sólo al sector agrícola sino a la economía en su conjunto. Esa distorsión de costos y precios fiscales provienen de

15. Naciones Unidas. Estudios de informes de la CEPAL. La Agricultura y el Mercado Mundial de Alimentos. *La Dependencia Externa y sus efectos en una Economía Abierta*. Santiago de Chile. 1984. Pág. 42.

16. Comisión de las Comunidades Europeas. *Gastos de la Comunidad Europea en materia de política agrícola común*. Europa verde. Bruselas, Bélgica, 1988. Pág. 42.

17. Programa Mundial de Alimentos. Boletín Abril-Junio 1976. Pg 13.

18. Comunidad Europea. *Documento 83*. Comisión de la Comunidad Europea, oficina de Madrid. Pg 3.

excesivos impuestos, precios, tarifas y cargas sociales que cobró el Estado, de la sobreevaluación del tipo de cambio y del proteccionismo otorgado a ciertos sectores. Esas distorsiones impiden que la producción refleje las verdaderas ventajas comparativas, orientadas hacia las actividades menos eficientes como es el caso de la producción de alimentos. Ello a su vez significa menor producción y mayores costos, lo que explica por qué muchos productos de las regiones "en vías de desarrollo" sólo pueden venderse en mercados protegidos y no en el exterior. Para resolver tanto el problema alimentario como los problemas de la economía, se propone un cambio de Modelo de Desarrollo cuyo sustento se sostiene en la teoría de las ventajas comparativas. Desde esa perspectiva teórica, las naciones deben producir aquellos bienes en los cuales poseen la ventaja comparativa, y al parecer, las ventajas comparativas de los "*países en vías de desarrollo*" no es la producción de alimentos, si la referencia son los precios internacionales. Es decir, estos países se van a especializar en la producción y exportación de productos no tradicionales. A esto se hará referencia en el siguiente apartado.

2.4 EL PAPEL DE LA AYUDA ALIMENTARIA Y EL DESARROLLO DE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS

En la década del setenta se pusieron en cuestionamiento, no sólo las teorías que a esa fecha eran dominantes, keynesiana y cepalina, sino también el modelo de crecimiento dominante en ese período en los países en "vías de desarrollo", conocido como el Modelo de Sustitución de Importaciones. Como alternativa, se plantearon nuevas estrategias inspiradas en teorías neoliberales. Estas orientan las economías hacia el mercado externo, ya que al comercio internacional se le concibe como un medio para el desarrollo. Es decir, al comercio internacional se le asigna el papel de promotor del crecimiento y generador de efectos dinámicos, particularmente en la periferia. Para tal propuesta se partió de las siguientes consideraciones:

- a. Los países exportadores de alimentos deben ser aquellos que tengan ventaja comparativa. Por lo tanto, los países desarrollados son los que tienen superioridad en la producción de alimentos básicos: trigo, maíz y otros.
- b. Los países que no poseen esa ventaja -como el caso de los países "en vías de desarrollo"- producen a muy alto costo los alimentos, situación que se refleja en una gran diferencia entre los precios nacionales e internacionales.
- c. La producción para comercio interno en los países "en vías de desarrollo" se realiza bajo el estímulo de políticas proteccionistas por parte del Estado, que incrementa el gasto público.
- d. Los países "en vías de desarrollo" requieren estabilizar sus balanzas de pagos tanto para ajustar sus economías como para pagar la deuda externa.

Con base en lo anterior, es que se propuso como solución al problema alimentario aprovechar las ventajas comparativas de los países desarrollados para que satisfagan la demanda de alimentos de los países "en vías de desarrollo". De esa manera, esa región podrá tener más posibilidad de orientar su economía hacia la producción de bienes más eficientes para el mercado internacional. El medio que se propone es la importación de alimentos por el Programa de Ayuda Alimentaria tipo negociaciones comerciales PL-480. A esa ayuda se le asigna el rol de complementaria en los Programas de Estabilización y Ajuste Estructural.

2.5 LA AYUDA ALIMENTARIA COMPLEMENTARIA EN LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL

Los programas de Estabilización y Ajuste Estructural son un mecanismo de financiamiento para los países "en vías de desarrollo" suministrados por los organismos internacionales. Los mismos tienen como finalidad apoyar políticas de reformas estructurales en la búsqueda de un mayor crecimiento económico y un consiguiente aumento del ahorro e inversión. Desde el punto de vista filosófico, esos programas se ubican dentro del resurgimiento neoclásico corriente, que como se mencionó, surgió en la década de los setenta como alternativa a

las políticas intervencionistas de corte keynesiano y cepalino. Desde la perspectiva neoclásica, el dinero juega un papel determinante en la corrección del desequilibrio externo. Una baja en la cantidad de dinero en un país conduce automáticamente a una baja en el precio de la mano de obra y de los bienes. Esto mejora la competitividad de los precios. Estos se reducen a través de la acción del mecanismo de precio y demanda, que conduce a un mayor nivel de demanda externa. Todo ese proceso conduce a un superávit en la Balanza de Pagos. El desequilibrio externo desaparece en el corto plazo porque nuevamente el dinero busca su nivel y la situación se puede repetir una y otra vez. Este fenómeno inflacionario se concibe como un fenómeno de corto plazo. El mismo consiste en el crecimiento a nivel global de precios absolutos y de distorsión de los precios, originados por la expansión desproporcionada de la demanda. Tal fenómeno se le atribuye a las políticas económicas aplicadas en el comercio exterior, en la esfera fiscal, monetaria, crediticia y salarial. En el comercio exterior son las políticas proteccionistas, el manejo sobrevalorado del tipo de cambio y los altos gravámenes arancelarios y no arancelarios, las variables que afectan el intercambio con el exterior. La política cambiaria estimula la adquisición exagerada de divisas de importación de bienes y servicios, lo cual fomenta la especulación financiera y la limitación del crecimiento de las exportaciones.

En la esfera fiscal, el crecimiento de los gastos en relación a los ingresos, se debe principalmente a la excesiva interferencia gubernamental en distintas actividades productivas y de comercialización. También a los subsidios que operan a través de transferencias o indirectamente, mediante la política de sobrevalorar los precios y tarifas públicas.

En la esfera monetaria y crediticia se afirma que la política promueve la inflación al expandir la masa monetaria y el crédito por encima de las necesidades estrictamente productivas. El Estado financia su presupuesto con fondos no provenientes del ahorro. Asimismo, estimula la demanda del crédito para adquisición de divisas, para financiamiento de mayores salarios y para apoyo en actividades competitivas, por medio de tasas de interés a niveles no realistas. De esa forma, se distorsionan los mercados financieros y se empeoran otros factores.

Por lo anteriormente expuesto, se deduce que las políticas de estabilización y ajuste estructural enfatizan en objetivos de eficiencia macroeconómica y la aceleración del proceso macroeconómico, o sea, de la estabilización con crecimiento, en donde el ajuste macroeconómico se refiere a cambios en la estructura productiva, expandiendo los sectores en los que el país en cuestión demuestra ventaja comparativa, y procurando a la vez que se promueva la centralización de los sectores que se consideran ineficientes.

Los instrumentos de política económica aplicada a estos programas son: la política monetaria y cambiaria, la política fiscal y la monetaria. La primera ejerce principalmente efectos en la reducción del nivel de absorción y la política cambiaria afecta la relación de cambio-gasto. Los instrumentos principales de reforma de la política económica son la liberalización del comercio exterior y la disminución del sector público. Para lograr los propósitos de los programas de estabilización y ajuste ya mencionados, se requiere de una fuente de financiamiento, principalmente externo, para apoyar directamente la Balanza de Pagos. La Ayuda Alimentaria tipo negociaciones comerciales PL-480, Título I, es una fuente de financiamiento.

En un estudio sobre seguridad alimentaria se indicó que "Uno de los grandes objetivos de los programas de Ayuda Alimentaria es proporcionar al país liquidez financiera internacional para evitar una desestabilización mayor, así como para que pueda seguir cumpliendo sus compromisos de deuda externa, mientras que se articulan las exportaciones de bienes no tradicionales". Con el financiamiento externo se complementan los Programas de Ajuste Estructural en las siguientes áreas macroeconómicas: en el mejoramiento en la Balanza de Pagos, en la reducción de la inflación, en la reducción del déficit fiscal y en la búsqueda de la eficiencia macroeconómica.

A continuación se hace referencia a cada una de las dimensiones antes mencionadas.

(i) LA AYUDA ALIMENTARIA COMPLEMENTARIA EN EL MEJORAMIENTO DE LA BALANZA DE PAGOS

La Ayuda Alimentaria PL-480 Título I es una captación de ahorro externo que ha apoyado el sostenimiento de niveles de importación de otros bienes, y por lo tanto de la oferta interna, elementos que han sido importantes para la recuperación económica dado el alto grado de apertura de la economía en término de bienes intermedios.

(ii) LA AYUDA ALIMENTARIA COMO CONTRIBUCION A LA REDUCCION DE LA INFLACION

La importación de alimentos financiados con los Programas de Ayuda Alimentaria, permiten combatir el problema de inflación por dos factores: primero porque estas importaciones mantienen los niveles de oferta necesarios y, a veces, excedentarios y, segundo, porque las importaciones, al tener precios más bajos que los costos internos de producción, permiten al gobierno mantener una política de precios bajos al consumidor. Este tipo de importaciones ha sido un factor muy importante para frenar la inflación, en combinación con otros. Recuérdese que el remedio monetarista contra la inflación consiste en contener el aumento de la oferta monetaria al aumentar el precio.

(iii) LA AYUDA ALIMENTARIA COMO COLABORACION PARA REDUCIR EL DEFICIT FISCAL

El apoyo a la reducción del déficit fiscal se da por medio de los préstamos PL-480 Título I y el Addendum 416, dado que los alimentos importados bajo estos títulos pueden ser monetizados por los gobiernos: estos recursos obtenidos son muy importantes como fuente de programas de inversión del sector público y agropecuario, ya que para reducir su déficit la cuenta que más afecta al gobierno es la de las inversiones.

(iv) LA AYUDA ALIMENTARIA COMO CONTRIBUCION A LA EFICIENCIA MACROECONOMICA

La Ayuda Alimentaria contribuye con la eficiencia macroeconómica en la medida en que al igualar los precios nacionales e internacionales de los alimentos permite reflejar la verdadera eficiencia y reales ventajas comparativas del país. Para lograr un reflejo de eficiencia debe disminuirse el otorgamiento de subsidios. Precisamente la garantía de oferta de alimentos por medio de la Ayuda Alimentaria, facilita tomar medidas en ese sentido. La Ayuda Alimentaria Complementaria del Ajuste Estructural, se concibe como un elemento complementario en los Programas de Estabilización y Ajuste Estructural. El rol más importante de esa ayuda es el de servir de medio transitorio para ajustar los desequilibrios externos de los países "en vías de desarrollo". Ello implica una función únicamente de corto plazo, mientras la promoción de exportaciones promueve el desarrollo en el conjunto de la economía.

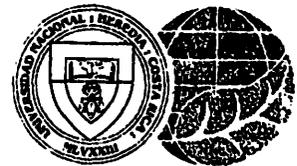
De esta manera, el papel que juega la ayuda alimentaria es el de complementar los programas de ajuste en los campos macroeconómicos de mayor urgencia para estabilizar la economía a corto plazo: Balanza de Pagos, reducción de la inflación, reducción del déficit fiscal y la eficiencia macroeconómica. Todo lo anterior implica que una vez que se logre el desarrollo económico y sostenido, no se requerirá de más Ayuda Alimentaria, pues el desarrollo eficiente y global del sector agropecuario sería suficiente para abastecer tanto el mercado interno como el de exportación. Los beneficios que la Ayuda Alimentaria complementaria del Ajuste Estructural brinda a la estabilización de las economías de los países "en vías de desarrollo", tiene como efecto algunas repercusiones en todas las áreas macroeconómicas que afectan la estabilidad de esas economías.

El impacto positivo, a corto plazo, de esa ayuda a la Balanza de Pagos, como fuente de ahorro externo, repercute a mediano y largo plazo en el incremento de la deuda externa. Un préstamo, como el del programa PL 480, aún cuando se otorgue a tasas de interés bajas, años de gracia, y otras facilidades, implica un incremento en el endeudamiento del país. Anualmente se acumula la deuda, los intereses y los pagos de amortizaciones, cuyo resultado final es un préstamo revolutivo que ya no beneficia a la Balanza de Pagos.

La contribución de esa ayuda al proceso inflacionario por vía de los precios bajos de esos bienes, a mediano y largo plazo, tiene sus consecuencias en el cambio de hábitos de consumo. La preferencia por esos productos foráneos, debido a lo atractivo del precio, se constituye en un factor importante del desestímulo a la producción interna.

El aporte a la disminución del déficit fiscal, por medio de las inversiones que se realizan a través de los reembolsos, repercuten en el desarrollo rural. Se parte del supuesto que esos recursos van a priorizar proyectos dirigidos al desarrollo del sector agropecuario en general y, en particular, del subsector alimentario. Sin embargo, el manejo tan "flexible" de esos recursos, que funcionan como una especie de "caja chica", permite utilizarlos de manera tan amplia, que son dirigidos más hacia "emergencias" que hacia un programa planificado para el sector agrícola. El beneficio de la ayuda alimentaria PL-480 a la eficiencia macroeconómica por medio de la equiparación de los precios nacionales e internacionales para reflejar las verdaderas ventajas comparativas, conduce a una desprotección del subsector alimentario. La igualación de los precios nacionales e internacionales implica priorizar la asignación de los recursos hacia la producción de los bienes considerados más eficientes, quedando excluido el subsector alimentario por estar caracterizado como ineficiente. La ayuda alimentaria complementaria del ajuste estructural, concebida de manera transitoria para lograr este complemento mientras se promueven las exportaciones y el desarrollo la economía, profundiza más el problema de la autosuficiencia alimentaria de los países "en vías de desarrollo", a mediano y a largo plazo.

Resulta, entonces, un mito ese carácter transitorio. En razón tanto de ayuda alimentaria externa como de las políticas estatales, se necesitan cada vez más de mayores importaciones para cubrir la demanda interna. Consecuentemente, esa ayuda que a corto plazo resulta beneficiosa en términos financieros, a largo plazo se traduce en muy altos costos sociales y económicos, y en pérdida de soberanía para esas naciones.



**CENTRO INTERNACIONAL
EN POLÍTICA ECONOMICA
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

CAPITULO TERCERO: LA AYUDA ALIMENTARIA DESDE LA PERSPECTIVA DE TRES CORRIENTES DEL PENSAMIENTO: ESTRUCTURALISTA, MARXISTA Y NEOLIBERAL

3.1 INTRODUCCION

Los estudios y análisis teóricos de los programas de ayuda alimentaria, han sido sistematizados desde 1950 (después de la Segunda Guerra Mundial), hasta el presente, es decir, durante un lapso de treinta años. Tres corrientes de pensamiento: la estructuralista, la marxista y la neoliberal, han sido las responsables de sistematizar treinta años de la puesta en marcha de estos programas de ayuda alimentaria en los países "en vías de desarrollo".¹⁹ El punto de partida de los tres enfoques, alrededor del cual giran sus tesis, ha sido: ¿Sirven los programas de ayuda alimentaria al desarrollo? De la respuesta a esa pregunta que cada uno de los enfoques ha sustentado, se han derivado tesis sobre las causas, los efectos y el rol de la ayuda alimentaria en el proceso de desarrollo económico y social.

3.2 LA CORRIENTE ESTRUCTURALISTA

La corriente de pensamiento estructuralista, entre cuyos autores más destacados se pueden mencionar: Gerda Blau, Ezequiel Mordecai, B. R. Sen, J. C. Ingran, Dawson, y organismos como la CEPAL, FAO, PMA, sustentan las siguientes concepciones sobre los programas de ayuda alimentaria. Desde la perspectiva de análisis estructuralista, el principal obstáculo al desarrollo económico de los países en "vías de desarrollo" es la escasez de divisas e ingresos insuficientes para generar el ahorro requerido, lo que exige necesariamente la ayuda externa. Por lo tanto, la ayuda alimentaria, como una forma de ayuda externa, sirve para impulsar el desarrollo económico, al recibir, en condiciones ventajosas, los alimentos y liberar así divisas para el proceso de industrialización. Asimismo, el enfoque sostiene que la estructura del mercado internacional perpetúa el atraso y dependencia de los países "en vías de desarrollo" y alienta la dominación de los desarrollados. El sesgo estructural del mercado internacional, según esta corriente, reside, en gran parte, en las desigualdades del sistema de comercio internacional. El comercio no sirve para impulsar el crecimiento, sino que ensancha la brecha de los países desarrollados con los países "en vías de desarrollo". Por lo tanto, la ayuda alimentaria no debe encauzarse por la vía del comercio para poder lograr su objetivo de servir al desarrollo. Esta debe suministrarse directamente en los proyectos de desarrollo. Esta corriente tiene como punto de partida preocupaciones de carácter humanístico: el problema del hambre en el mundo, la pobreza y el estancamiento. Con el propósito de solucionarlos propone aprovechar los excedentes de alimentos de las naciones desarrolladas para impulsar el desarrollo económico y social de las regiones "en vías de desarrollo". Se tiene la convicción de que los países menos desarrollados cuentan con sus propios recursos materiales y humanos para lograr su propia autosuficiencia, pero que se requiere de ayuda externa para viabilizarlos y aprovecharlos más eficientemente. El papel que se le asigna a estos programas, dentro del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones es; a corto plazo, utilizar los excedentes agrícolas de los países centrales para cubrir la demanda de los países periféricos. A mediano plazo se deben aprovechar esos excedentes como elementos estratégicos en el Modelo de Sustitución de Importaciones, cumpliendo el siguiente rol:

19. El apéndice de esta investigación trata con mayor detalle los planteamientos teóricos sobre la ayuda alimentaria desde estos tres enfoques. Ahí se incluyen las referencias bibliográficas que fundamentan cada enfoque.

1. **Ayuda alimentaria como efecto multiplicador.** La ayuda alimentaria cumple el papel de efecto multiplicador dentro del proceso de desarrollo económico al poner a trabajar mano de obra desocupada en diferentes proyectos y recibir su pago, una parte en alimentos y otra en salario efectivo. Al recibir sueldo, las unidades fortalecen el poder de compra. Este fenómeno hace subir el nivel de demanda y de consumo.
2. **Ayuda alimentaria como capital adicional.** La ayuda alimentaria funciona como fondo de subsistencia, pues mientras se inicia el proceso de inversión necesita alimentar a los trabajadores adicionales. Es decir, que se requiere de un capital agregado antes de que den los frutos de inversión. Ello debido a que el escaso capital adicional se orienta hacia el proceso de industrialización y los pocos ingresos en divisas se utilizan para la importación de maquinaria, equipos y materia prima, destinados al desarrollo.
3. **Ayuda alimentaria como instrumento para lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda.** El propósito del Modelo de Sustitución de Importaciones es acrecentar la demanda efectiva. Como este incremento va en la misma proporción al aumentar la oferta, provoca un problema inflacionario por no disponer de suficiente alimentos para cubrir las necesidades, por efectos del programa de desarrollo y por provocar una subida de los precios. Esto induce al fenómeno inflacionario y pone en peligro el mismo programa de desarrollo. Es precisamente en este proceso donde la ayuda alimentaria cumple la importante función de equilibrar la oferta y la demanda. Los productos sobrantes de los países desarrollados se utilizan para satisfacer las demandas que aumentan en los países periféricos, como resultado del proceso de desarrollo aplicado. Al brindarle al consumidor los alimentos por concepto de ayuda no se reduce el poder de compra, sino que se dan un proceso similar al que el gobierno experimentaría si obtuviera mayores ingresos por medio de impuestos y mayor ahorro. El papel que cumplen estos programas de ayuda alimentaria es transitorio mientras se dan las condiciones para su autosuficiencia.

3.3 LA CORRIENTE MARXISTA

Para la corriente marxista representada por autores como: Francés Lappé, Collins Joseph, Miguel Teubal, Fernando Vigil, Carlos Paredes Zeballos, la ayuda alimentaria no sirve para impulsar el desarrollo. Esta concepción ideológica considera que no puede haber distribución equitativa de beneficios dentro de un sistema capitalista internacional. Los países subdesarrollados son pobres y explotados a causa de su pasado como un elemento subordinado al sistema capitalista mundial. El mercado internacional está bajo el control monopólico de las economías desarrolladas y, por lo tanto, en detrimento de los subdesarrollados. Las operaciones del mercado internacional permiten a los países desarrollados extraer para su propio uso la riqueza económica de los países subdesarrollados. La ayuda externa sirve para reforzar el desarrollo distorsionado del Tercer Mundo, promoviendo las inversiones y el comercio a costa del desarrollo genuino y extrayendo riquezas a través del servicio de la deuda. A su vez, las clases sociales de los países subdesarrollados refuerzan la estructura de dependencia del mercado externo. Las élites locales tienen intereses creados en la estructura de poder y en un monopolio de poder doméstico cooperando con las élites internas para perpetuar el sistema capitalista internacional. El resultado de las operaciones internacionales y la existencia de la élite-cliente perpetúa la dependencia y, por consiguiente, cualquier desarrollo bajo el capitalismo internacional es irregular y distorsionado. En tanto que la producción y distribución de alimentos han pasado a formar parte del sistema oligopólico internacional, no contribuyen con el desarrollo; al contrario, profundizan el subdesarrollo. Los programas de ayuda alimentaria han sido un mecanismo importante en ese sistema oligopólico mundial y en lugar de resolver el problema del hambre ha colaborado a disminuir la disponibilidad de alimentos a los grupos más necesitados y a aumentar la dependencia de los países subdesarrollados. A la corriente marxista le preocupa el problema del hambre en el mundo, pero no encuentra su solución en la ayuda externa sino en el control y distribución democrática de esa ayuda en regiones subdesarrolladas. Por lo tanto, afirma que el objetivo de los programas de ayuda alimentaria no ha sido resolver el hambre en el mundo, sino más bien responder a las necesidades internas de los países donantes, entre las que se pueden mencionar las necesidades de la política exterior, (especialmente de los Estados Unidos), y la resolución de problemas de sus productores, tales como la estabilidad en los precios y en los ingresos.

3.4 LA CORRIENTE NEOLIBERAL

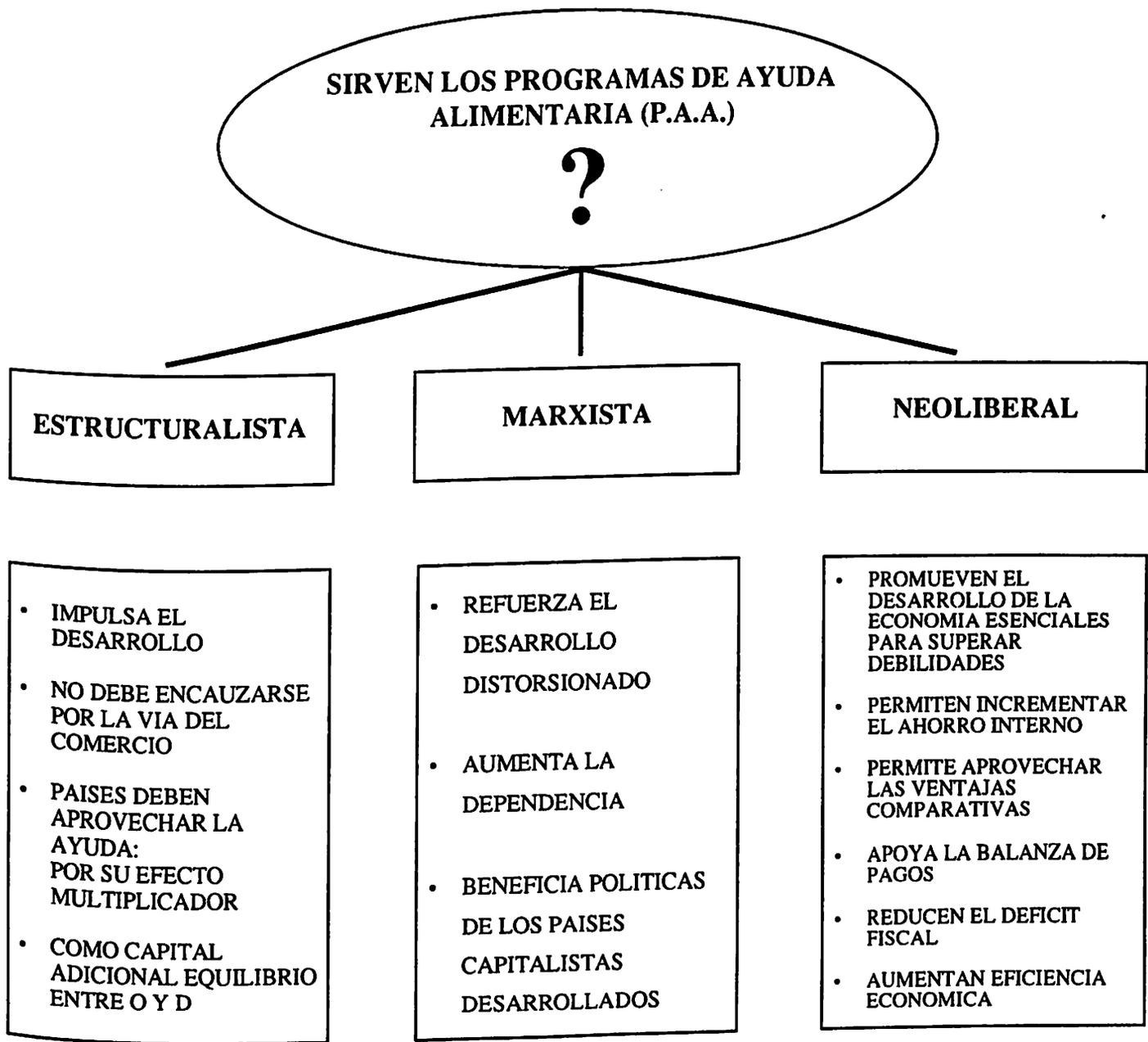
Para la corriente neoliberal representada por el Banco Mundial y algunos autores como Víctor Hugo Céspedes, entre los pocos que se pueden mencionar, los programas de ayuda alimentaria sirven para promover el desarrollo económico. Esta orientación ideológica considera que el contacto de las economías menos desarrolladas con las desarrolladas, a través del comercio internacional, es un medio para promover el desarrollo. Puesto que según esa corriente, las debilidades que poseen las regiones menos desarrolladas se ubican en los factores de la producción (capital y trabajo), el comercio, las inversiones extranjeras y la ayuda externa se ven como factores esenciales para superar esas debilidades. El comercio actúa como un promotor del crecimiento y la especialización según las ventajas comparativas y el comercio internacional aumenta el ingreso. La especialización y el comercio en productos aptos para la dotación de factores permiten lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos y obtener mayores ganancias. Tal especialización es particularmente importante para los países menos desarrollados porque éstos tienden a tener mercados domésticos pequeños. El ingreso adicional se puede traducir en ahorro interno para mejorar la producción o para importar el equipo de capital necesario. Desde esa orientación, la ayuda alimentaria se convierte en una fuente de financiamiento y de ahorro para los países "en vías de desarrollo" que van a contribuir a impulsar el desarrollo. Se parte de las siguientes afirmaciones:

- Son los países desarrollados los que tienen la ventaja comparativa en la producción de alimentos básicos: trigo, maíz, y otros.
- Los menos desarrollados no poseen esa ventaja y la producción de alimentos se hace a muy alto costo, situación que se refleja en la diferencia de precios nacionales e internacionales.

Por lo tanto, se propone el aprovechamiento de ventajas comparativas de los países desarrollados para satisfacer la demanda de alimentos de los países "en vías de desarrollo", ya que estas regiones podrían tener más posibilidad de orientar su economía hacia la producción más eficiente de bienes para la exportación. El medio que se propone es la importación de alimentos a través del comercio, por el programa de ayuda alimentaria, al cual se le asigna un rol específico a nivel del programa de ajuste estructural. Este rol, tal como ha sido mencionado anteriormente; es el de servir de apoyo a la balanza de pagos, a la reducción de la inflación, a la reducción del déficit fiscal y a la eficiencia macroeconómica. En resumen, la ayuda alimentaria, dentro de esa concepción se le concibe como un instrumento en los programas de Estabilización y Ajuste Estructural. Su rol más importante es de servir como medio transitorio para ajustar los desequilibrios externos de los países "en vías de desarrollo". Ello implica una función únicamente de corto plazo, mientras la promoción de las exportaciones promueve el desarrollo al conjunto de la economía. Todo lo anterior supone, según la corriente neoliberal, que una vez que se logre el desarrollo económico y sostenido no se requerirá de más ayuda alimentaria, pues el desarrollo eficiente y global del sector agropecuario sería suficiente para abastecer tanto el mercado interno como el de exportación.

En el siguiente esquema se sintetiza la explicación que dan al programa de ayuda alimentaria las tres principales corrientes expuestas anteriormente.

**FIGURA Nº 1
ESQUEMA TEORICO**



Elaboración propia

3.5 CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA AYUDA ALIMENTARIA: A MANERA DE CONCLUSION

3.5.1 SOBRE LAS CAUSAS

Sobre la base de una evaluación de la aplicación de los programas de ayuda alimentaria en diferentes países, las teorías estructuralistas y marxistas han llegado a elaborar una serie de conclusiones, en donde se exponen las causas y efectos que dichos programas han tenido. A continuación se señalan estos aspectos, diferenciándose en dos niveles; el externo y el interno.

3.5.1.1 EN EL NIVEL EXTERNO

En este nivel se mencionan varias causas de la ayuda alimentaria, como causas de carácter económico se señalan las siguientes:

- i. La sobreproducción de alimentos originada por los objetivos de la Política Económica en los países donantes, que, a través de medidas proteccionistas, busca: la autosuficiencia interna de alimentos, el mejoramiento de los ingresos de los agricultores, la estabilización de los mercados y precios razonables al consumidor.
- ii. A partir de 1970, la utilización de los programas de ayuda alimentaria se utiliza para estabilizar la Balanza de Pagos de los países donantes, deteriorada por la crisis del mundo capitalista.
- iii. La crisis mundial en general y, en particular, la de alimentos de 1973-1977, dio impulso a la nueva modalidad de ayuda alimentaria "negociaciones comerciales", Título II y Título III del PL-480, cuyo objetivo fue utilizar estos alimentos con fines de desarrollo dentro de una concepción neoliberal.
- iv. La búsqueda de la "estabilización y reactivación económica" con una orientación sustentada en la corriente neoliberal-Programa de Ajuste Estructural.

Como causas de carácter político se puede mencionar que la base económica (excedentes agrícolas) ha sido instrumento de variados intereses políticos. El principal: contener el avance del comunismo en el mundo para conservar la seguridad nacional, principalmente la de los Estados Unidos.

3.5.1.2 EN EL NIVEL INTERNO

En este nivel se pueden señalar como causas de carácter económico las siguientes:

- iii. La política económica aplicada desde 1982, orientada por programas de Estabilización y Ajuste Estructural, la cual ha provocado que se pierda el desarrollo de la oferta de alimentos y en consecuencia la disminución de la autosuficiencia alimentaria.

Como causas de carácter político, se tiene que el propósito de mantener "la democracia" los gobiernos están dispuestos a negociar con los países desarrollados y aceptar sus condiciones.

3.5.2 SOBRE LAS CONSECUENCIAS

3.5.2.1 EN EL NIVEL EXTERNO

Como consecuencias en el plano económico se mencionan las siguientes:

- i. El recurso de la política de exportaciones como "arma política" tiene como contrapartida la creciente dependencia de la agricultura norteamericana respecto a las exportaciones, para mantener sus volúmenes de producción, niveles de precios e ingresos para sus agricultores.

- ii. Dependencia de las exportaciones para equilibrar sus balanzas de pagos.

3.5.2.2 EN EL NIVEL INTERNO

Como consecuencias económicas están:

- i. Desplazamiento de la producción interna de alimentos básicos a mediano y largo plazo ya que se modifica la estructura de la producción de alimentos. La ayuda alimentaria al complementar la producción interna, en épocas normales, provoca la baja de los precios internos, lo que lleva a desalentar la producción local y reducción de los ingresos, al dejar de producir, y por no poder competir con las importaciones, deja de percibir ingresos.
- ii. Las regiones "en vías de desarrollo" se ponen en condición de inseguridad alimentaria. Esto significa que no sólo se pierde la autosuficiencia alimentaria sino también la capacidad de proveerse sus propios alimentos y por lo tanto más dependencia de los programas de ayuda alimentaria.
- iii. Endeudamiento. Préstamos como el PL-480, aún cuando se otorgan con tasas de interés bajas, años de gracia, y otras facilidades, implican un incremento en el endeudamiento del país. Anualmente se acumula el principal, los intereses y las amortizaciones, cuyo resultado es convertirse en un préstamo revolutivo, y en estas circunstancias ya no beneficia a la balanza de pagos.
- iv. Incremento del gasto administrativo del gobierno. Puesto que la ayuda alimentaria no puede convertirse en efectivo, la mayor parte debe distribuirse en especie. Esto representa un gasto administrativo para los gobiernos, tanto en el terreno administrativo como en el de transporte.
- v. Modificación de hábitos de consumo. Para incrementar la demanda neta de sus productos excedentarios, los países exportadores de ayuda alimentaria envían productos que no forman parte de la dieta habitual de los beneficiarios con la consiguiente distorsión de los hábitos de consumo y por lo tanto se intensifica la dependencia, cada vez mayor, de esa ayuda.

Como consecuencias políticas se tiene:

- i. Pérdida de autonomía relativa del Estado. Por efecto de la firma del Convenio de Ayuda Alimentaria el país está sujeto a disposiciones que le impiden libertad para fijar políticas de orden económico, tales como: fijación de precios, subsidios, comercialización y otros afines.
- ii. Profundización de la dependencia externa.

En el plano social se pueden mencionar las siguientes consecuencias:

- i. Impacto social del sector productor. En la medida en que las importaciones de alimentos pueden ser reducidas internamente restan posibilidad de creación de empleo y al desplazar la producción interna se agudiza el desempleo y por lo tanto la pobreza.
- ii. Profundización del problema nutricional. Esto se aprecia en la población por efecto de la disminución del consumo de alimentos habitualmente nutricionales.

El impacto de estos programas, desde la perspectiva del modelo neoliberal aún no se ha medido, dado que estos programas, como ya se mencionó en los antecedentes, son de reciente aplicación en el área centroamericana. Precisamente, éste es el propósito de esta investigación; estudiar el impacto de estos programas en un país del área: Costa Rica.

La perspectiva que orienta esta investigación, va dirigida a demostrar que los Programas de Ayuda alimentaria cumplen un rol importante en el período de ajuste. Es decir, en el período de transición de un modelo económico que entra en crisis, a otro que empieza a surgir, pero que no contribuye, dicha ayuda, al proceso de desarrollo global, dado que los efectos positivos que se logran, se convierten en efectos negativos.

3.5.3 ALGUNAS HIPOTESIS EN TORNO A LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA AYUDA ALIMENTARIA

Tomando en cuenta el marco de análisis anterior, los capítulos siguientes se orientarán a partir del conjunto de hipótesis que a continuación se detallan. Dichas hipótesis se basan en la exposición anterior, referente a los factores externos e internos que la ayuda alimentaria provoca a nivel de causas y consecuencias. Sirven de guía permanente en la elaboración de los siguientes capítulos, por lo que debe aclararse que no se trata de una contrastación total de ellas; sin embargo, se trató en todo momento de dar la mayor evidencia al respecto. A partir de las hipótesis se laboran dos esquemas, cuya función es la operacionalización.

3.5.3.1 HIPOTESIS SOBRE LAS CAUSAS DE LA AYUDA ALIMENTARIA

1. La ayuda alimentaria de parte de los países desarrollados, se genera a partir de la necesidad de éstos de colocar un excedente productivo.
2. La ayuda alimentaria colabora con la estabilización de la balanza de pagos en los países que la brindan.
3. La crisis alimentaria a nivel mundial, es factor que induce a la generación de los programas de ayuda alimentaria.
4. Los programas de ajuste estructural, por su naturaleza, requieren de fuerte apoyo para los países que lo implantaron. La ayuda alimentaria viene a resolver problemas generados por los cambios que estos ajustes han provocado, principalmente a nivel de la estructura productiva.
5. La ayuda alimentaria es un elemento de armonía política, en tanto es parte de un plan que impidió el avance del comunismo en países que la recibieron; asimismo implicó un fortalecimiento de la opinión hacia los países que la brindaron.
6. El agotamiento del modelo económico se manifestó en una reducción de la oferta alimentaria y en una reducción en la capacidad del consumo, lo que culminó con la necesidad de importar y de recibir apoyo en dicho campo.

3.5.3.2 HIPOTESIS SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA AYUDA ALIMENTARIA

1. Los países desarrollados resuelven a partir de la ayuda alimentaria, los problemas internos que le generan la sobreproducción, a nivel del control de precios y la estabilidad en cuanto a los ingresos de los agricultores.
2. En los países que reciben la ayuda alimentaria se dan problemas a nivel de la estructura productiva, en cuanto hay desplazamientos de productores, baja en los precios de sus productos.
3. La ayuda alimentaria implica un incremento en el endeudamiento.
4. La ayuda alimentaria implica cambios significativos en los hábitos de consumo de los países que la reciben.
5. Existe una pérdida de autonomía por parte de los países que reciben la ayuda, principalmente si se consideran los momentos específicos en que los gobiernos de turno realizan las negociaciones en torno a dicha ayuda.

Las anteriores hipótesis se pueden operacionalizar de acuerdo al siguiente cuadro:

SOBRE LAS CAUSAS DE LA AYUDA ALIMENTARIA

NIVEL/DIMENSIONES		CONCEPTOS/VARIABLES
I.	EXTERNO	
	ECONOMICAS	-SOBREPRODUCCION -CRISIS ALIMENTARIA -ESTABILIZACION -REACTIVACION ECONOMICA
	POLITICAS	-COMUNISMO -DEMOCRACIA -ESTABILIDAD
II.	INTERNO	
	ECONOMICAS	-AGOTAMIENTO DEL MODELO -REDUCCION CAPACIDAD COMPRA -AJUSTES ESTRUCTURALES
	POLITICAS	-DEMOCRACIA -CONFLICTOS

SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA AYUDA ALIMENTARIA

NIVEL/DIMENSIONES		CONCEPTOS/VARIABLES
I.	EXTERNO	
	ECONOMICAS	-DEPENDENCIA -BALANZA DE PAGOS
II	INTERNO	
	ECONOMICAS	-ESTRUCTURA PRODUCTIVA -ENDEUDAMIENTO -HABITOS DE CONSUMO -GASTO PUBLICO -DEFICIT FISCAL -BALANZA DE PAGOS
	POLITICAS	-AUTONOMIA -SOBERANIA
	SOCIALES	-DESEMPLEO -POBREZA -DESNUTRICION

CAPITULO CUARTO: LA CUANTIFICACION DE LA AYUDA ALIMENTARIA EN ESTADOS UNIDOS Y LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

4.1 INTRODUCCION

El presente capítulo tiene como finalidad esbozar las características que asume la ayuda alimentaria dentro de la Política Exterior de los Estados Unidos y, secundariamente, de la CEE. Ambas regiones se constituyen en las de mayor impacto en Centroamérica en cuanto a la Ayuda Alimentaria se refiere. Se parte de la premisa de que, después de la Segunda Guerra Mundial, los países desarrollados han utilizado la ayuda alimentaria como instrumento de política exterior. El uso de ese mecanismo se ha intensificado cada vez más, y en la actualidad su radio de acción cubre el área centroamericana.

El análisis especifica la función que la ayuda alimentaria ha jugado dentro de "la política exterior de complemento", en el fomento de la producción agrícola, en la ampliación del comercio, en los programas de ajuste y equilibrio externo y en los lineamientos de la política exterior de esas regiones. Finalmente se destacan los elementos más importantes de la Ayuda Alimentaria Complementaria de la Política Exterior de esas naciones.

En el caso de los Estados Unidos, como ya se ha mencionado en esta investigación, los créditos y donaciones realizados bajo el PL-480, han sido utilizados como instrumento de Política Exterior, a través de los siguientes procedimientos:

1. Ofreciendo alimentos como incentivos para reforzar determinadas actitudes de parte del país receptor.
2. Retirando o amenazando con retirar la ayuda alimentaria cuando se buscaba sancionar a algún país en respuesta a actitudes consideradas opositoras de los intereses norteamericanos.

En el caso de la CEE, se afirma que la política exterior de la Comunidad tiene como eje principal el mantenimiento de la libertad de intercambio y el desarrollo del Tercer Mundo. Por lo tanto, se supone que la ampliación de las relaciones comerciales y la ayuda al desarrollo están vinculados a esos propósitos. No obstante, de los lineamientos de la Política Agraria, se deduce que uno de los grandes propósitos de la ayuda en general y de la ayuda alimentaria en particular, tiene como finalidad completar las políticas proteccionistas internas que persiguen asegurar el autoabastecimiento de alimentos básicos y así evitar que la mano de obra-familiar emigre del campo a la ciudad. En ese sentido esa política es, a la vez, una política de salarios, una política de empleo, estructural, regional, demográfica y urbana. De manera que, la ayuda alimentaria complementaria de la política exterior, ha servido para alcanzar el bienestar por parte de los diferentes grupos internos de esas regiones. Y, esa complementariedad abarca los programas tendientes a apoyar la producción agrícola, la comercialización externa, la política exterior, el ajuste y equilibrio externo de las regiones desarrolladas.

4.2 LA AYUDA ALIMENTARIA DE EE.UU.

Centroamérica conforma para EE.UU. una región de atención especial. A partir de la revolución nicaragüense, esa zona se convierte en prioridad para los Estados Unidos por el peligro político que les significa. Precisamente en ese mismo período se inicia un plan de "Ayuda Alimentaria" que antes era casi inexistente. La mayor parte de

la ayuda alimentaria que ha recibido Centroamérica procede de Estados Unidos. El incremento de esta ayuda en la década de los ochenta fue entre 1980 y 1987, de 43.5 mil toneladas se pasó a 772.7 toneladas.²⁰

En lo relacionado con esta cantidad de la "ayuda alimentaria" brindada, la situación se refleja en la crisis alimentaria mundial. Conforme la crisis se profundizó, la ayuda alimentaria fue disminuyendo en relación a la disminución de los stocks alimentarios y el crecimiento generalizado de los precios. Datos afirman que "en 1972 el valor real de la ayuda alimentaria se estimaba en \$1.130 millones. En 1973, cuando la producción agrícola iba cayendo en el Sur, el valor real de la ayuda alimentaria había bajado a \$553 millones".²¹ Después de superada la crisis, se hizo más evidente la dependencia alimentaria que tenían los países del Cono Sur. Como consecuencia, después de 1975 se incrementó dicha ayuda. Así fue que "entre 1973 hasta 1981, la ayuda alimentaria se quintuplicó a precios corrientes y se duplicó a precios constante".²² Al llegar la década de los 80 disminuyó el interés político de la ayuda alimentaria y todo lo que se refería a la seguridad alimentaria en los países del Tercer Mundo. "La Ayuda Alimentaria, que había aumentado el 18 por ciento a precios constantes desde 1973 hasta 1978, se incrementó en no más del 2.6% entre 1978 y 1981".²³

Con el triunfo de la Revolución Sandinista en 1979 y posteriormente con la situación política de El Salvador, y con la llegada de la administración Reagan en enero de 1981, aparece en el primer lugar de la agenda de la política exterior de los Estados Unidos, el problema de su Seguridad Nacional. Según el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA,²⁴ la situación nutricional existente en la región no tiene características de hambruna masiva, de manera que la única razón de la intensificación de la ayuda alimentaria en la región centroamericana es de carácter político. Este aspecto es de enorme importancia.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 1, la ayuda brindada a la Región por parte de EEUU, en el período comprendido entre 1977 y 1987 varía significativamente entre países. Unos países se benefician más que otros, por ejemplo El Salvador (clave en el conflicto centroamericano) Costa Rica, en momentos críticos del conflicto se ve notoriamente beneficiado y Nicaragua no participa dentro de la ayuda alimentaria durante los años 1984 a 1987.

CUADRO No.1
AYUDA ALIMENTARIA DE ESTADOS UNIDOS
HACIA CENTROAMERICA. 1977-1987
PL-480 TITULO I y II
(Millones de dólares)

PAIS	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	TOTAL
TOTAL	13.7	17.1	15.8	29.7	38.8	57.8	92.8	81.8	127.0	118.3	85.4	678.3
GUATEMALA	4.5	4.3	5.3	3.2	7.3	3.7	5.0	11.9	28.0	24.0	22.8	120.2
HONDURAS	2.7	2.3	4.3	3.4	9.4	7.4	14.4	12.6	19.4	19.6	15.1	110.6
NICARAGUA	0.3	0.04	3.7	17.6	2.5	0.5	0.01	—	—	—	—	24.7
EL SALVADOR	2.4	1.6	2.5	5.2	18.8	27.5	48.1	37.3	57.8	54.4	32.3	287.9
COSTA RICA	3.8	8.9	0.02	0.3	0.8	18.7	25.3	20.0	21.6	20.3	15.2	126.7

Fuente: PL-480 Concessional sales and food for development programs. United

20. Evaluación del área prioritaria: *Mejoramiento de la situación alimentaria nutricional en Centroamérica y Panamá (PPS/CAP) Período 1985/1989*. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) e Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP). San Salvador, El Salvador, Julio, 1990.

21. Edelman Spero. *Política Internacional*. Editorial Ateneo. Argentina 1988. Pg.117.

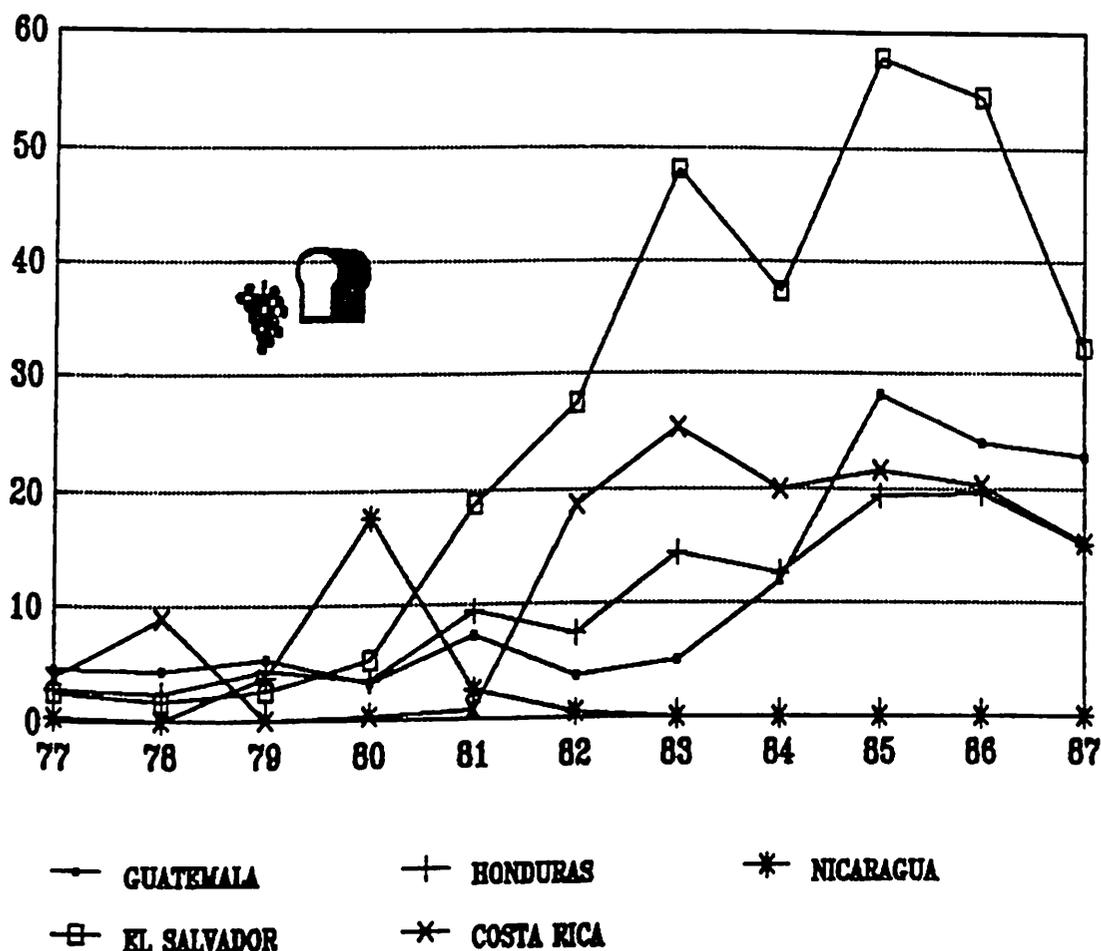
22. Edelman Spero. *Idem*. Pg. 176.

23. Edelman Spero. *Idem*. Pg. 176.

24. IICA. *Causa de la insuficiencia en la Producción de Alimentos y la no satisfacción de Demanda de Alimento en América Latina y el Caribe*. San José 1981. Pg.4

La crisis económica y los conflictos bélicos de esa década incrementan la ayuda alimentaria, convirtiéndose la ayuda alimentaria en "parte de un paquete de soluciones que las grandes potencias han diseñado para los países centroamericanos".²⁵

GRAFICO Nº 1
AYUDA ALIMENTARIA DE EE.UU. HACIA CENTROAMERICA
1977-1987 PL-480



La ayuda alimentaria empieza a incrementarse de manera importante a partir de 1980, precisamente cuando el área centroamericana se convierte en prioridad política para los Estados Unidos. En el transcurso de los primeros seis años de la década, en 1986, el total de la ayuda se había cuadruplicado. Obsérvese la diferencia de los montos recibidos en 1980, de apenas 5.2 millones de dólares, con los recibidos en 1986, de 52.2 millones de dólares. Le siguen en orden de importancia, Costa Rica, zona que, como se analizará, es de interés estratégico político. Antes de 1982 la ayuda es exigua, y después de 1982 es de un apreciable monto. La menor ayuda la ha recibido Nicaragua, de 1982 la ayuda es exigua, y después de 1982 es de un apreciable monto. Después de la Revolución Nicaragüense, o sea en 1980, se puede observar un importante monto de Ayuda Alimentaria de 17.6 millones de dólares. Ello debido a que el gobierno norteamericano creyó que el proceso nicaragüense iba a seguir una vía más acorde a sus intereses políticos, sin embargo, ya en 1981, tiempo en que se evidencia la línea política sandinista, el gobierno norteamericano suspende los créditos de compra de trigo.²⁶ Entre 1982 y 1984, se creó un Programa Parcial de Alimentación, cuyos objetivos fueron lograr la autosuficiencia alimentaria. A partir de 1985 el gobierno

25. Evaluación del área prioritaria: Mejoramiento de la situación alimentaria nutricional en Centroamérica y Panamá. Ministerio de Salud y Asistencia Social (MSPAS). Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP). San Salvador. 1990.

26. Barraclough, Solom. *Sistemas alimentarios en Nicaragua*. Naciones Unidas. 1984. Pág. 7.

norteamericano volvió a otorgar "ayuda alimentaria", bajo la perspectiva de una "reorientación ideológica" del gobierno sandinista. No habiendo logrado esto para 1986, volvió a disminuir la ayuda.

Conjuntamente con los programas de ayuda alimentaria, los Estados Unidos intensifican las relaciones comerciales, como parte de su estrategia política. La iniciativa de la Cuenca del Caribe consiste en programas cuyo objetivo es aumentar el comercio y el flujo de capital de los Estados Unidos. En el Documento de Santa Fe²⁷ se enfatiza sobre esas relaciones comerciales. En el punto B, referente a la agricultura se establece: "Tanto la política comercial agrícola de Estados Unidos hacia los países de América Central, como los programas de Ayuda para el sector agrícola, deberían intentar maximizar las ventajas comparativas en la producción y fomentar el desplazamiento de cultivos comerciales que incrementen el comercio recíproco". En el documento se preparan las condiciones para ser bien recibida la ayuda alimentaria, al afirmar que las ventajas comparativas en la producción de granos básicos la tiene Estados Unidos con respecto a Centroamérica y el Caribe. Son motivos de carácter político la causa de la intensificación de la ayuda alimentaria por parte de los Estados Unidos hacia Centroamérica.

La ayuda a través de los programas de alimentación ha sido dirigida a grupos específicos, la cual se ejecuta en la subregión. Entre 1964 y 1987 se han ejecutado en la región más de 85 proyectos, con una ayuda que supera los 350.0 millones de dólares. Para el período 1983-1987 la ayuda alimentaria se incrementó, principalmente en El Salvador, Guatemala y Costa Rica, sin embargo para el caso de Costa Rica el monto fue insignificante. Por ejemplo en 1988 la ayuda alimentaria para Costa Rica por concepto del Título II fue de apenas 1985 toneladas métricas, frente a 278,480 toneladas métricas por parte del Título I.

4.3 LA AYUDA ALIMENTARIA DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

La agricultura ocupa un lugar especial dentro de las políticas globales de la CEE. A ese subsector se le dedican tres cuartas partes del presupuesto comunitario. La preocupación por la agricultura se basa en los siguientes propósitos. El primero, asegurar la alimentación a la población, y el segundo, alcanzar un autoabastecimiento suficiente para esa población con alimentos y con la consiguiente tendencia a la sobre producción que asegure el suministro de alimentos, incluso en el caso de malas cosechas. Se trata de controlar aquellos factores que afectan la agricultura, especialmente los climáticos, que a su vez repercuten sobre los ingresos de los campesinos; ingresos que deben ser suficientes para mantener en actividad la empresa familiar europea.²⁸ Por lo anterior, desde 1962 los miembros de la Comunidad Económica reemplazaron las políticas agrícolas nacionales por una Política Común -PAC-.²⁹ El documento de Roma artículo 39 plantea lo siguiente:³⁰

- Aumentar la productividad agrícola promoviendo el adelanto técnico, asegurándose mediante la utilización óptima de factores coadyuvantes, especialmente el factor trabajo.
- Afirmar un nivel de vida justo para los agricultores miembros de la Comunidad Europea en particular, mediante el incremento de los ingresos individuales.
- Estabilizar los precios de los mercados de productos agrícolas.
- Asegurar que los productos agrícolas lleguen a la comunidad a precios razonables.

Para respaldar los anteriores propósitos se han establecido políticas proteccionistas, de las cuales la más importante de la PAC ha sido la de precios de tres tipos: el indicativo, el de intervención y el umbral; se agregan

27. Documento de Santa Fe. *Informe elaborado por el Comité de Santa Fe, a cargo del Consejo de Seguridad Interamericano.* 1980.

28. Organización de las Naciones Unidas. Estudios de Informes de la CEPAL. *La agricultura campesina y el mercado de alimentos, la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta.* Santiago de Chile. 1984. Pg.8

29. Naciones Unidas. *Ibidem.* Pg.8.

30. Organización de las Naciones Unidas. Informes de la CEPAL. *Políticas Agrícolas de la Comunidad Económica Europea y de los Estados Unidos respecto al mercado interno y externo.* En: "La Agricultura campesina y el mercado de alimentos: La dependencia externa y sus efectos en una economía abierta". Santiago de Chile, 1984. Pg.9.

a ellos los instrumentos para-arancelarios, los impuestos a las importaciones y los subsidios de exportaciones, con el objeto de mantener las relaciones en el mercado internacional.

La puesta en práctica de todas esas medidas de protección ha conducido a diversos problemas. La fijación de precios que no corresponden a la situación del mercado llevó a la sobreproducción; el riesgo económico no lo corren los campesinos protegidos por la garantía de compra de la CEE. Este es el origen de los grandes depósitos de excedentes principalmente de lácteos. Entre una de las tantas soluciones que se han encontrado para resolver esa situación está la ayuda alimentaria. De ahí que se le pueda denominar a estos programas de complementariedad en la producción. La CEE ha buscado colocar sus excedentes alimentarios a través de los programas de ayuda alimentaria dirigidos a terceros mercados en el Tercer Mundo. El mecanismo que ha utilizado es enviar determinada cantidad de unidades a través del Programa Mundial de Alimentos para que estos sean distribuidos a los diferentes países beneficiados. También envía ciertas cantidades de miles de toneladas de cereales y de productos lácteos a países que lo solicitan. Estos receptores los venden en el mercado libre de fiscalización.

Desde 1970 es que este tipo de comercialización adquirió mayor importancia. Así entre 1974 y 1976 la Comunidad canalizó 101 millones de dólares en ayuda alimentaria a través del Programa Mundial de Alimentos.³¹

En 1976 el importe fue de 200 millones de unidades de granos y leche. En 1982 el valor de la ayuda superó los 765 millones de Ecus.³² En 1986 esa ayuda evolucionó de 314 millones de dólares, y en 1980 a 412 millones de dólares.³³ Queda claro la función de complementariedad en la comercialización externa de la ayuda alimentaria. El interés político de la CEE con el resto del mundo tiene el siguiente fundamento: Europa tiene la experiencia de haber logrado la unificación y la paz. Durante siglos vivió conflictos y guerras. Hasta 1950, en plena guerra fría, varias naciones establecieron una cooperación económica regional remodelando su industria, estableciendo un vasto mercado común, eliminando obstáculos en el desplazamiento de las personas y construyendo una unidad política. Según ellos mismos lo expresan "la consolidación de la CEE se basa en la paz como clave para el desarrollo económico y social. Por esa razón, la Comunidad es una entidad que emerge en el panorama mundial; se construye día a día con el trabajo y sacrificio de todos sus miembros, basado en la tolerancia y la utilización dinámica de sus diferencias internas".³⁴ La Comunidad se propone como institución contribuir al establecimiento de la paz mundial. Puede contribuir en la resolución de los conflictos de los países en vías de desarrollo. Se considera una alternativa confiable porque posee dimensiones económicas y políticas para definir caminos y ayudar a acumular las posibilidades.

La intensificación de las relaciones comerciales en general, y en particular la ayuda alimentaria, se consideran programas complementarios para el logro de los propósitos políticos mencionados, como se puede ver en el ejemplo centroamericano. La ayuda alimentaria brindada por la CEE a Centroamérica se vincula con intereses políticos. Además de los propósitos de la Política exterior de la comunidad, ya mencionados, hay otros específicos para el área centroamericana, de los cuales los más importantes son:

- Se reconoce que existe en Centroamérica un enfrentamiento entre las dos grandes potencias, que motiva la búsqueda de ayuda económica y política de una nueva presencia, de muy distinto carácter, como la de Europa, debido a su experiencia en la búsqueda de la paz y el logro de la cooperación.
- "la base de ese conflicto se está convirtiendo en un debate ideológico... las grandes potencias están ahí porque ya con anterioridad existen desequilibrios sociales; lo que provoca el conflicto ideológico, en Centroamérica, es el enfrentamiento social y económico".³⁵

31. Programa Mundial de Alimentos. Boletín Abril-Junio 1976 Pg. 13.

32. Comunidad Europea. "Documento 83". Comisión de la comunidad Europea. Oficina de Madrid. Pg.3.

33. Revista Europa información. "Ayuda al desarrollo". Bruselas, mayo 1988, pg.12.

34. Documentación europea. "La unificación Europea. Nacimiento y Desarrollo de la Comunidad Europea". Segunda Edición. 1987 Pg.20.

35. América Central y la comunidad europea, Servicio de Prensa e información, delegación para América Latina de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, Venezuela. 1985. Pg.5.

Por lo tanto, la CEE representa una alternativa en la búsqueda de la solución de esos conflictos. Su posición difiere de la línea de los Estados Unidos, en cuanto que consideran que los problemas no pueden ser resueltos por la fuerza de las armas, sino que por medio de las soluciones políticas surgidas de la misma región. Este principio es el que inspira el quehacer de la Comunidad en su acercamiento a América Central. Sus acciones concretas se dirigen en ese sentido a puntos tales como: el apoyo al trabajo pacificador del grupo Contadora, en el año 1983, y el programa de ayuda acentuada en la bilateralidad en los acuerdos comerciales a través del acceso a los mercados europeos.

En consecuencia, desde 1979 se han intensificado las relaciones comerciales y se pueden precisar siete modalidades de proyectos. Proyectos de desarrollo y programas (48.5%), Ayuda Alimentaria (4.5%), Asistencia de emergencia (5.6), Ayuda a través de organizaciones privadas y voluntarias (2.7%) y Promoción comercial, asistencia a refugiados y adiestramiento (1.7%).³⁶ Los anteriores porcentajes señalan la composición que cada rubro tiene dentro del monto global.

Se puede deducir que la ayuda alimentaria tiene un importante porcentaje de esos programas y el mismo se ha venido incrementando. Por la línea estratégica de la CEE de evitar el desenlace bélico mediante contenidos de ayuda, se explica el mayor apoyo de la ayuda alimentaria a Nicaragua, como se pueden ver los datos en el Cuadro No.2. Se deduce que la ayuda alimentaria con montos importantes se inicia a partir de 1980, que como ya se indicó fue el año en que se inician los conflictos políticos en el área y se le considera zona de prioridad política. Nicaragua es el país que ha recibido los mayores montos de ayuda por parte de la CEE.

Cuadro N° 2

Ayuda alimentaria de la CEE hacia Centroamérica. 1979-1987

(Miles de ECUS)*

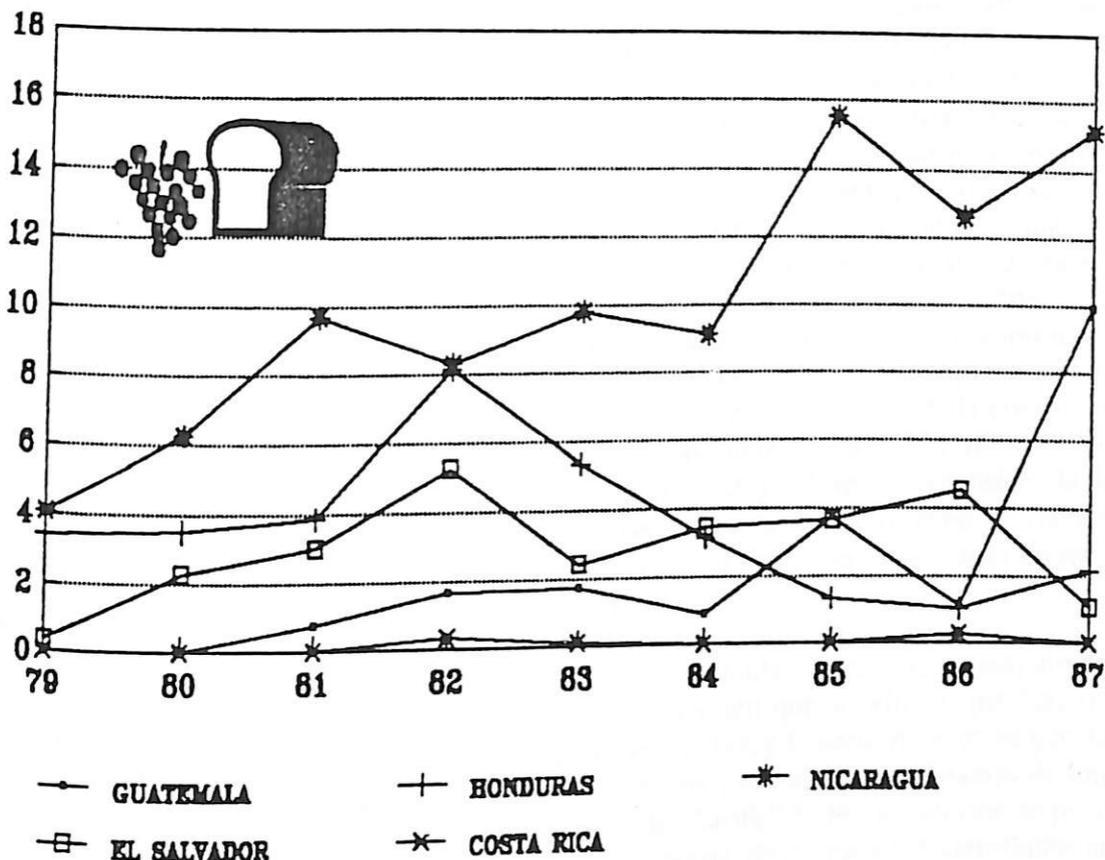
PAIS	79	80	81	82	83	84	85	86	87	TOTAL
TOTAL	7.850	12.050	16.550	22.820	19.360	17.460	21.406	22.200	19.520	159.216
GUATEMALA	770	1.670	1.750	900	3.740	1.130	9.960			
HONDURAS	3.440	3.510	3.850	8.140	5.340	3.140	1.333	1.020	2.180	31.953
NICARAGUA	4.060	6.250	9.700	8.310	9.810	9.110	15.526	12.610	15.120	90.496
EL SALVADOR	350	2.290	3.000	5.260	2.420	3.460	3.647	4.540	1.090	26.057
COSTA RICA	—	—	—	340	120	—	—	290	—	750

* Fuente: PL-480 Concessional sales and food for development programs. United States, Department of Agriculture. December 1984. Informe de AID ante el Congreso. Washington. 1989
 * Ver tabla de conversión en el anexo de este trabajo.

Como se observa, esto se inicia desde 1979, época de la Revolución Sandinista, y desde ese año se ha venido incrementando. El segundo país que ha recibido mayor ayuda ha sido Honduras, pero ha disminuido desde 1983.

36. América Central y la Comunidad Europea. Idem. Pg.6.

GRAFICO N° 2
 AYUDA ALIMENTARIA DE LA CEE HACIA CENTROAMERICA
 1979—1987



Fuente: Cuadro N° 2

Es importante hacer notar la diferencia que existe en cuanto al destino de la ayuda de parte de la CEE y por otra parte EEUU. Las distinciones políticas expresadas anteriormente al hacer referencia a la ayuda de parte de EEUU a la región, no se presentan para el presente caso.

4.4 COSTA RICA DENTRO DE LOS PROGRAMAS DE AYUDA ALIMENTARIA

Ya se ha mencionado con anterioridad, cómo para Estados Unidos prevalecen aspectos políticos en las decisiones sobre el suministro de ayuda alimentaria a determinados países. Costa Rica por motivo de la situación centroamericana, y el peligro del avance del comunismo, quedó incluida en los planes estratégicos del gobierno norteamericano. A su vez, el gobierno costarricense, requería de urgente ayuda económica debido a que en los años comprendidos entre 1981 y 1982, el país atravesaba por uno de los períodos más difíciles de la historia económica nacional. El estilo de desarrollo que había impulsado en 1950, caía en una profunda crisis y algunas de sus manifestaciones fueron: el estancamiento de la producción, la reducción del salario real y las altas tasas en el déficit del sector público. Ante esta situación, según señala Jorge Rovira Mas,³⁷ se estableció un acuerdo político entre la Administración Monge y la Administración Reagan. Por una parte, Costa Rica necesitaba el apoyo económico

37. Rovira Mas, Jorge. *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir. FLACSO, segunda Edición, Costa Rica. 1988. Pg.59.

de los Estados Unidos para hacer frente a la gran situación interna por la cual se atravesaba. Por otra parte, el gobierno norteamericano, dentro de su estrategia de regionalización, trataba de lograr la participación activa en Costa Rica para aislar a nivel internacional a los gobiernos de El Salvador y Honduras. Simultáneamente se buscaba militarizar gradualmente a la sociedad costarricense, e incluso lograr apoyo y santuarios para el frente sur de la "contra" nicaragüense. Las gestiones se iniciaron desde la candidatura de Luis Alberto Monge, quien, luego de una gira que realizara por Estados Unidos, manifestó: "En los Estados Unidos he dicho que Costa Rica no solicita armas, asesores militares ni otra asistencia bélica para contener aquí la ofensiva del expansionismo cubano-soviético. Nosotros nos encargaremos de aplastar electoralmente al comunismo, pero sí requerimos ayuda económica masiva para hacer frente al desempleo, el hambre y todas las consecuencias nocivas de la catástrofe económica con que vivimos".³⁸ El día 3 y 4 de diciembre de 1982, Ronald Reagan visitó Costa Rica, y los acuerdos y negociaciones llegaron a su culminación. Se formó una sólida alianza entre la Administración Monge y Reagan bajo el siguiente sustento "Si bien es verdad que Costa Rica necesita de la asistencia económica voluminosa de Estados Unidos para encarar sus dificultades socioeconómicas, no lo es menos que la actual administración norteamericana, en virtud de su estrategia geopolítica regional para restablecer sin fisuras su hegemonía en América Central, requiere de una Costa Rica sin crisis y sin eventuales tropiezos sociopolíticos, y dispuesta a colaborar con la estrategia".³⁹ Como consecuencia, el gobierno de Estados Unidos se comprometía a ayudar a Costa Rica para que el país readecuara convenientemente su deuda externa ante los banqueros privados y el club de París. Se le otorgó un envío inmediato de \$70 millones para reforzar la atención de la crisis económica, con el compromiso norteamericano de aprobar una ayuda adicional por un monto de \$30 millones con el ánimo de fomentar el crecimiento económico de la zona norte del país, incluyéndose la expansión de la radiofonía costarricense en la zona. Suscribieron varios contratos sobre la pesca del atún, sobre el incremento de las inversiones norteamericanas, se firmó una nueva extradición y, la administración Reagan se comprometió a acudir en defensa de Costa Rica de producirse una agresión externa.

En ese contexto económico, pero, sobre todo político surge la ayuda alimentaria, principalmente, por parte de Estados Unidos y, secundariamente, por parte de la CEE. De ahí que se afirme que "las negociaciones financieras bilaterales avanzaran rápidamente con el gobierno de Estados Unidos, de manera que además de las negociaciones de las deudas atrasadas, en el marco del Club de París, se señalaron préstamos de importación de cereales, Ley PL-480, como parte de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe".⁴⁰ Por lo anterior, se puede establecer una diferencia importante al aporte por concepto de ayuda alimentaria, de los países desarrollados antes de 1982 y después de esa fecha. En el período comprendido entre 1950 y 1960, este tipo de ayuda era escasa, esporádica. Las pocas donaciones que se recibían se orientaban a complementar la ayuda a programas de compensación social, por lo que no competía con la producción nacional. Las principales importaciones de ayuda alimentaria PL-480, Título II, -donaciones- fueron: en 1950 el Gobierno de Costa Rica, a través del Ministerio de Salud Pública, firmó el primer convenio con UNICEF la misma se concretó a pequeñas donaciones para complementar programas de carácter social, para grupos vulnerables.

Los principales fueron: la firma de un convenio con UNICEF (1950)⁴¹ para montar un plan de nutrición que brindara alimentos a los niños menores de siete años, mujeres embarazadas o en estado de lactancia, y, en general, para escolares. El programa se reforzó con un nuevo convenio que se firmó con la Cooperativa Americana de Remesas al Exterior, CARE, el cual donó leche y queso. En 1961, bajo el Programa Alianza para el Progreso, el Gobierno de Costa Rica estableció un Programa Cooperativo de Nutrición,⁴² dirigido a fomentar las huertas escolares, comedores escolares y programas comunales.

En el período comprendido entre 1970 y 1980, que corresponde al desarrollo del Modelo de Sustitución de Importaciones y a la aplicación de la Ayuda Alimentaria para el Desarrollo, la FAO reporta los siguientes montos para la década 70/80:

38. Rovira Mas, Jorge. *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir. FLACSO, segunda Edición, Costa Rica. 1988. Pg.60.

39. Rovira Mas, Jorge. *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir. FLACSO, segunda Edición, Costa Rica. 1988. Pg.60.

40. Céspedes, Víctor Hugo. Jiménez Ronulfo, Lizano Eduardo. *Costa Rica. Crisis y empobrecimiento*. Editorial Stwin. San José. Costa Rica. Pg.140.

41. Picado Gattgens, Xinia. *El programa de comedores escolares. Un análisis educativo de la política social*. Instituto de Investigaciones económicas. Universidad de Costa Rica. 1987. Pg.12.

42. Rodríguez Ennio y otros autores. *Selección de actividades estratégicas y elaboración de una propuesta de programas complementarios de fomento, consistente con la concepción de exportaciones para el desarrollo*. Noviembre de 1988. San José, Costa Rica. Pg.11.

Cuadro No.3

Ayuda alimentaria para Costa Rica 1972-1980
(Miles de toneladas métricas)
Título II

Año	Total de la ayuda
1972-1973	4.0
1973-1974	1.8
1974-1975	1.2
1975-1976	1.3
1976-1977	1.0
1977-1978	2.0
1978-1979	0.8
1979-1980	1.0

Fuente: Consejo Nacional de Producción

Como se deduce de la información suministrada en el Cuadro No.3, en los años comprendidos entre 1970 y 1980 la ayuda alimentaria Programa PL-480, Título II -donaciones- es relativamente pequeña. La conceptualización Ayuda Alimentaria para el Desarrollo, a la que se ha hecho referencia anteriormente, no jugó el rol que se le asignó en el proceso de desarrollo en el Modelo de Sustitución de Importaciones. Desde 1982 lo que se ha conceptualizado como Ayuda Alimentaria Complementaria del Ajuste Estructural. Ello se puede demostrar con las cantidades que ingresan con esa ayuda a Costa Rica. En el Cuadro No.4 se presenta la respectiva información.

Cuadro No.4

Ayuda alimentaria para Costa Rica 1980-1990

PERIODO	MILES DE TONELADAS		MILLONES DE DOLARES	
	TIPO I	TIPO II	TIPO I	TIPO II
1980-1981	-	2.6		2.2
1981-1982	61.3	117.3	10.9	23.7
1982-1983	174.9	5.1	33.3	2.0
1983-1984	134.5	102.0	72.1	21.7
1984-1985	186.3	145.5	32.6	25.6
1985-1986	100.0	122.0	17.2	17.5
1986-1987	158.9 */	2.3	24.2	1.4
1987-1988	278.5 */	2.0	46.8	0.9
1988-1989	200.0	2.3	36.0	5.1
1989-1990	185.0	2.3	30.0	5.1

**/ Incluye Sección PL-416*

Fuente: Consejo Nacional de Producción

Se muestra aquí el monto por importaciones de alimentos que, por medio de los programas de ayuda alimentaria, han ingresado a Costa Rica en los años 1980 a 1990. Se destacan como datos importantes los siguientes: se observa la presencia de los Títulos I y II del PL-480. El Título I denominado negociaciones comerciales, tipo préstamos blandos y el Título II, donaciones, que se canalizan a través del Programa Mundial de Alimentos. Por ambos títulos ingresan al país cantidades importantes de los principales alimentos básicos de consumo nacional: trigo, maíz, arroz, frijoles y leche. Se puede apreciar que la importancia del Título II (donaciones) va siendo menor, hasta llegar a ser ínfima al final del período de interés.

Por el Título I, los productos que se importan por ese medio, aparecen en orden de importancia: el trigo y el maíz, y en menor proporción, el arroz y los frijoles. Por el Título II, los principales son: trigo, maíz, leche, y, en menores montos, el arroz. Sumadas las importaciones de alimentos que ingresan al país por ambos títulos, se pueden apreciar las cantidades tan significativas que por concepto de ayuda alimentaria, ingresan a Costa Rica desde 1982. Por ejemplo, el trigo, que antes de 1982 las importaciones no alcanzaban a las 100.000 toneladas métricas, a partir de esa fecha no sólo se supera esa cifra sino que la duplica en los siguientes años. El maíz, que en el período 81/82 las importaciones por ayuda alimentaria alcanzaron únicamente la cantidad de 430 toneladas métricas, después de 1982 han alcanzado montos de hasta 90.000 toneladas métricas (Ver Cuadro A-2 y A-3 del Anexo).

4.5 FACTORES QUE EXPLICAN LOS PROGRAMAS DE AYUDA SOCIAL

4.5.1 AGOTAMIENTO DEL MODELO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

Un aspecto que incide a nivel interno en la necesidad de los programas de ayuda alimentaria es lo relacionado con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.

Cuadro Nº 5
Costa Rica. PIB.
En millones de colones de 1966

Año	PIB	VARIACION
1980	9.647.8	0.8
1981	9.429.6	-2.3
1982	8.742.6	-7.3
1983	8.947.7	2.3
1984	9.715.3	8.6
1985	9.754.6	4.0
1986	10.317.5	5.8
1987	10.571.1	2.5
1988	10.930.5	3.4
1989	11.531.5	5.5
1990	11.946.6	3.6

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Como antecedentes se había planteado que la década de los ochenta es un período de necesidad de ajustes en la economía, en tanto se acababa de agotar un modelo de economía basado en la sustitución de importaciones.

CUADRO Nº 6
COSTA RICA. COMERCIO EXTERIOR. SALDO DE INTERCAMBIO (Millones de \$)

AÑO	SALDO	RELACIONES DE INTERCAMBIO 1987=100
1980	-522.0	101.92
1981	-200.4	87.27
1982	-22.8	87.83
1983	-115.3	90.58
1984	-87.3	93.62
1985	-122.2	96.87
1986	-27.0	121.69
1987	-221.8	100.00
1988	-159.0	99.78
1989	-289.8	92.89
1990	-577.6	—

No existían indicadores claros de crecimiento y se requería de ayuda para lograr superar la situación. En páginas anteriores se hizo referencia al agotamiento del modelo, en especial a lo referente a la capacidad productiva del país.

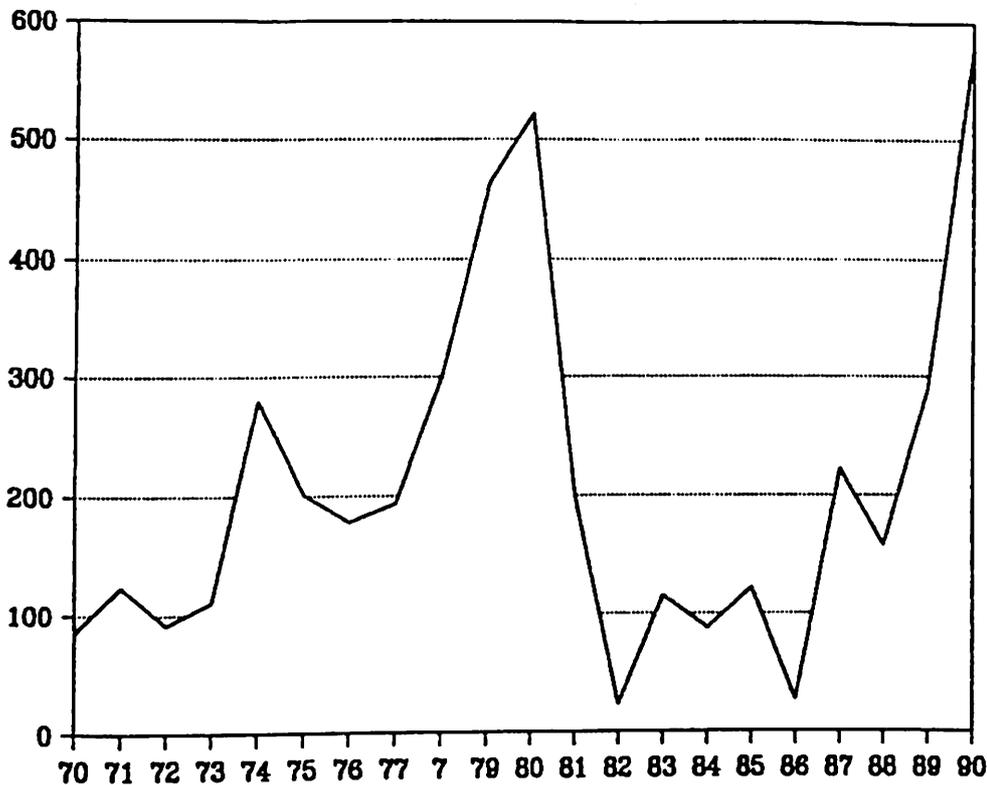
GRAFICO N° 3

C.R.: PIB VARIACIONES



Para 1980 el crecimiento del PIB fue inferior al 1.0% y para 1981 y 1982 hubo un decrecimiento por primera vez desde la década anterior. El cuadro No.5 y el Gráfico No.3 demuestran la situación expuesta. Aunada a esta incapacidad interna de crecer, se presentaban factores externos que deterioraban la balanza de pagos, lo que condujo en el período 80-82 a una profunda crisis, caracterizada por una pérdida de control sobre la balanza de pagos, desconfianza en la rentabilidad y, por lo tanto, en la inversión, en la producción y en los precios; provocando una salida de capitales junto a un incremento en el déficit fiscal.

GRAFICO N° 4
C.R. DEFICIT COMERCIO EXTERIOR
(Millones de dólares)



Se aprecia en el cuadro No.6 que el déficit fiscal en el saldo de intercambio llega a un monto de \$522.0 millones, precedido de una crisis respecto a los niveles de los términos de intercambio. Los principales indicadores económicos, mostraban una situación crítica para los inicios de la década de los ochenta. Esta crisis económica se puede cuantificar a través de los principales indicadores macroeconómicos a nivel de la actividad productiva, de los precios, del empleo y del desequilibrio externo. Como se aprecia en el Cuadro No.5 la producción se contrajo en el bienio 82-83, ello implicó una reducción en el consumo per cápita y una reducción en los niveles de inversión del 45.8%. La industria contrajo su nivel de producción en 0.5% y 11.4% en 1981 y 1982. Las duras condiciones en lo referente a la posibilidad de recursos externos, implicó en ese período una insolvencia financiera del país en 1981. En ese momento, el nivel de devaluación había adquirido dimensiones inmanejables. El tipo de cambio promedio se había devaluado en 330.0% entre 1980 y 1982. A nivel interno, el déficit financiero del sector público fue un indicador más de la crisis. En 1980, el déficit del sector público no financiero llegó a representar el 14.0% del PIB, y un año después incluyendo las pérdidas del Banco Central, pasó a ser un 19.0% del PIB. La inflación fue del 37.1% y del 90.1% en 1981 y 1982 respectivamente. El salario promedio real se contrajo en un 45.0% en el trienio 1980-1982, y el desempleo pasó de un 5.9% de la fuerza de trabajo en 1980 a un 9.4% en 1982. El empobrecimiento generalizado llegó a un aumento en el porcentaje de familias pobres, desde un 27.2% a un 47.4% del total de las familias, entre 1980 y 1982.⁴³

43. *Evolución Socioeconómica de Costa Rica: 1975-1989*. Escuela de Economía UNA, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Julio de 1992

4.5.2 PROBLEMAS DE SOBREPDUCCION EN LOS PAISES QUE BRINDAN LA AYUDA

Se han mencionado en apartados anteriores aspectos importantes sobre las justificaciones de los países desarrollados para ofrecer alimentos de los países del denominado "tercer mundo". Las políticas económicas dirigidas a desarrollar el sector agropecuario, tanto en EEUU como en la CEE han logrado a través del tiempo generar excedentes productivos, que provocan problemas de sobreproducción, que conllevan a serios problemas de parte de los productores agrícolas, en tanto una excesiva oferta provoca una caída en los precios internos, que podría conducir a la quiebra de productores agrícolas de esos países. Desde esta perspectiva es que se explican parcialmente los programas de ayuda alimentaria, que permiten a través de diferentes formas, exportar el excedente agrícola, subsidiando dichas exportaciones al sector agropecuario. Es a partir de esta necesidad que se creó el PL-480. En EEUU el índice de productividad se ha incrementado alrededor de un 70.0% entre 1950 y 1979.⁴⁴ Dicho crecimiento en la productividad implica problemas de sobreproducción, lo cual afecta significativamente los precios de los productos agrícolas.

Cuadro No. 7
Contribución de la Agricultura a la Balanza de Pagos de EEUU
(Miles de millones de \$)

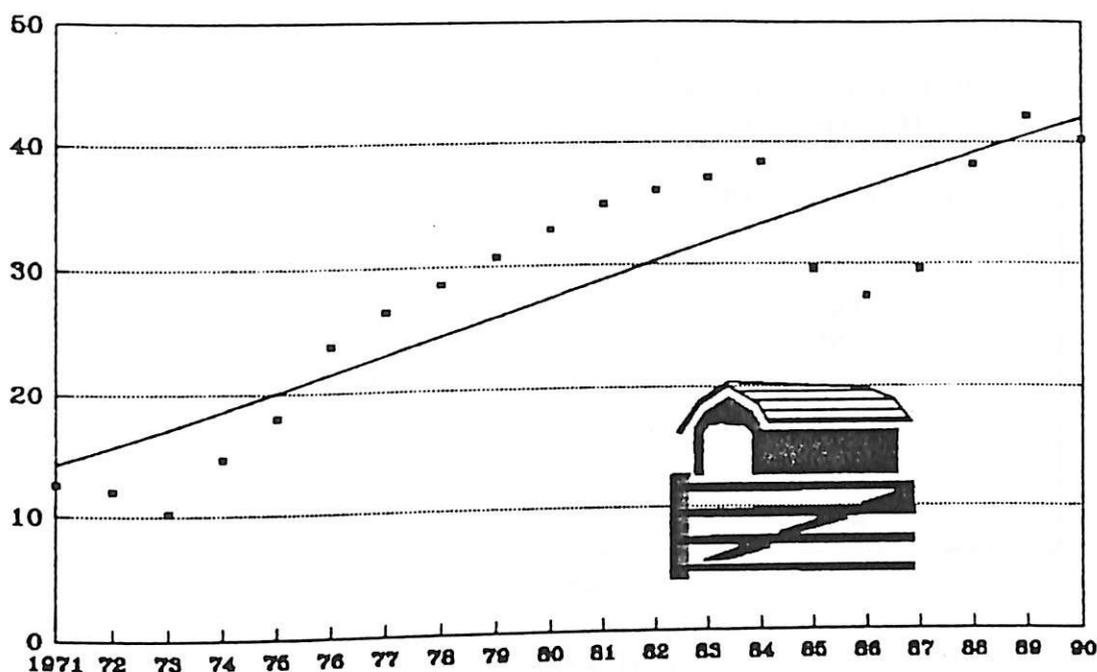
AÑO	BALANZA COMERCIAL AGRICOLA	BALANZA COMERCIAL TOTAL
1980	32.9	-23.2
1981	34.9	-39.6
1982	36.0	-42.6
1983	37.1	-69.3
1984	38.4	-123.3
1985	29.6	-148.5
1986	27.4	-169.8
1987	29.6	-171.2
1988	38.2	-140.4
1989	42.2	-129.5
1990	40.2	-123.9

Fuente: Departamento de Agricultura. EEUU

Se aprecia como la balanza comercial agrícola, a diferencia de la balanza comercial total, ha sido superavitaria en el período de interés. Por otro lado, el aporte de la agricultura a la Balanza Comercial de EEUU muestra el importante aporte que este sector brinda. No obstante que existen un conjunto de medidas actuales para eliminar la participación del Gobierno de EEUU en el sector productivo agrícola, se puede apreciar que durante el período de interés se trató de una economía superavitaria agrícola, "deseosa" de deshacerse de parte de sus excedentes.

44. Botzman Mira. Op. cit. Pg.219.

GRAFICO N° 5
EE.UU. BALANZA COMERCIAL AGRICOLA 1971-1990



Por otra parte la CEE ha logrado significativos avances en lo relacionado con el desarrollo de su sector agropecuario, incrementando la producción en forma significativa. Con el Tratado de la Comunidad Europea se plantea la necesidad de incrementar la productividad agrícola a partir de la promoción del desarrollo tecnológico, lo cual implica asegurar la oferta y lograr una política de precios razonable. En granos, en el año 1973-74 la CEE tenía un grado de autosuficiencia del 91.0% y para 1984-85 se convierte en gran excedentario de granos con una producción del 128.0% de sus necesidades. Por ejemplo en leche, en 1985 producía el 177.0% de sus necesidades, en trigo un 145.0%.⁴⁵ Estos aspectos antes mencionados dan evidencia de una razón fundamental que explica la ayuda alimentaria. Por una parte una sobreproducción y por otra la presión que los agricultores de estas regiones realizan para resolver sus problemas.

4.5.3 LOS CONFLICTOS MILITARES: ESTRATEGIA GEOPOLITICA

Un elemento fundamental que permite explicar las variaciones en los montos de ayuda alimentaria es el relacionado con las variables políticas. Centroamérica pasa a ser en la década de los ochenta un punto central en la estrategia de dominación de los EEUU.

El triunfo del sandinismo marca un momento de serias dudas de lo que podría ser el avance del socialismo en América Central. Nicaragua proponía un sistema político y económico contrario a lo que el capitalismo desarrollado descaba para los países "en vías de desarrollo". Como forma de legitimar su imagen y poder EEUU inicia un intensivo proceso de ayuda alimentaria, sacando del juego a Nicaragua. Costa Rica es quien sin lugar a dudas se beneficia de este proceso.

Se aprecia en el Cuadro No.9, que en 1982 se inicia un proceso de mayor participación por parte de Costa Rica en la ayuda que recibe, teniendo en cuenta que en los tres años anteriores dicha ayuda no superó el 2.0% de la ayuda total a Centroamérica, pasa en 1982 a un 32.4, luego va disminuyendo hasta llegar en 1985 a un 17.0% para luego subir a un 17.8 en 1987. Al gobierno de Rodrigo Carazo, el cual precedió al de Luis A. Monge, se le

45. Tomado de CADESA/CEE. *Seguridad o inseguridad, un reto para la Región Centroamericana: Perspectivas al año 2000*. Informe de Misión Salvador Arias Peñate. Guatemala, 1988.

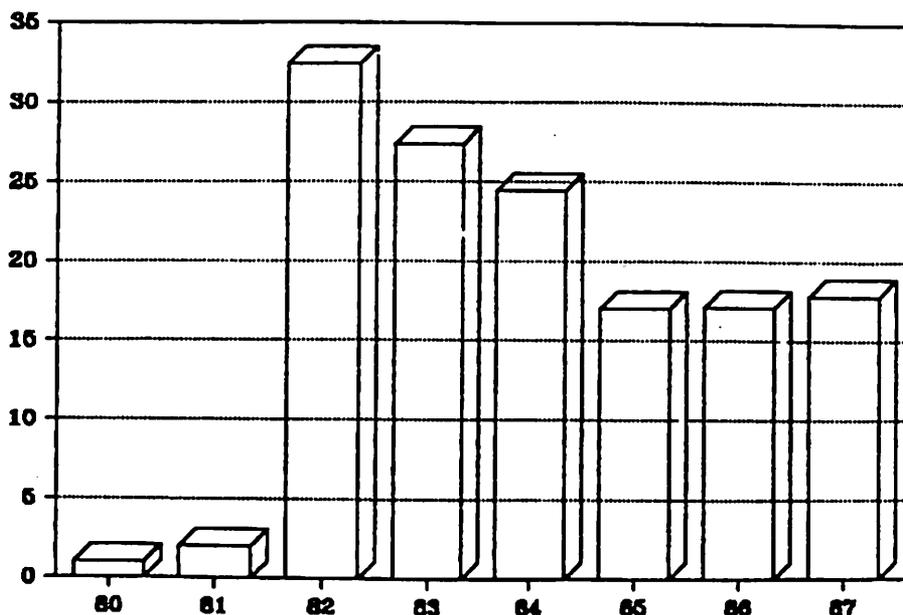
vinculaba con el sandinismo. Este Gobierno mantuvo especial insistencia por mantener una autonomía con respecto a las políticas estadounidenses relacionadas con el conflicto. Sin embargo, la apertura que brinda el gobierno de Monge a la política de intervención contra Nicaragua le trae dividendos importantes con respecto a la ayuda alimentaria.

Cuadro N° 8
Participación de Costa Rica en la ayuda alimentaria de EEUU
hacia Centroamérica. 1977-1987. PL-480 Título I y II

Año	Participación (%)
1980	1.0
1981	2.0
1982	32.4
1983	27.3
1984	24.4
1985	17.0
1986	17.1
1987	17.8

Fuente: Elaboración a partir del Cuadro N° 1

GRAFICO N° 6
PARTICIPACION DE COSTA RICA EN AYUDA ALIMENTARIA DE EE.UU.



Diferentes situaciones que se presentaron con respecto a la participación del Gobierno de Carazo en el conflicto de Nicaragua, hicieron que el gobierno norteamericano asumiera un papel de enfrentamiento. La llegada de Reagan al poder acentúa el problema, como lo escribió posteriormente el propio presidente Carazo: "...Pero durante la Administración Reagan la situación de Costa Rica se tornó difícil. Reagan nos hizo culpables de la caída de Somoza, cuyo régimen era considerado por los "reaganistas" como amigo de los Estados Unidos, amigo que habíamos perdido por nuestra culpa... y que había sido sustituido por un gobierno no incondicional. La Administración Reagan quiso condicionar nuestra política hacia Nicaragua y ponernos al servicio de las nuevas fórmulas emanadas de Washington..."⁴⁶

46. Carazo R. *Tiempo y Marcha*. Editorial Universidad Estatal a Distancia. FUNED 1989.

Esta situación se manifiesta en la colaboración que de parte de EEUU recibió el país, comparada con la ayuda previa y con la ayuda que se inicia a partir de un gobierno donde abiertamente se cambia de posición. El plan del gobierno republicano de Reagan es el aislamiento de Nicaragua. Logra ese objetivo en tanto Costa Rica, El Salvador y Honduras apoyan en forma incondicional su política.

Por supuesto que Costa Rica no es el único beneficiario, por ejemplo El Salvador desde 1982 tuvo una asignación de EEUU por un total de 3000 millones de dólares de ayuda (entre militar y económica).⁴⁷

Cuadro N° 9
Costa Rica. Contribución porcentual de la ayuda alimentaria.
PL-480 Título II al déficit de cuenta corriente. 1981-1988
(Millones de dólares)

Período	Déficit de cuenta corriente	Ayuda Alimentaria PL-480 II	Contribución Porcentual
1981	409.0	0.8	0.2
1982	297.0	18.7	6.3
1983	283.4	25.3	8.9
1984	154.9	20.0	12.9
1985	129.7	21.6	16.7
1986	80.2	20.3	25.3
1987	256.7	15.2	5.9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Balanza de Pagos de Costa Rica. 1981-1988 Banco Central de CR.

El apoyo de Costa Rica a la política de EEUU le permite fortalecerse luego de una crisis. En el cuadro No.10 se puede apreciar la contribución que la ayuda alimentaria tiene dentro del déficit de cuenta corriente. En el año 1981 la ayuda alimentaria significó apenas un 0.2% del déficit de cuenta corriente, mientras que para 1982 ascendió a un 6.3%, posteriormente a un 8.9%, llegando así hasta un 25.3% en 1986, porcentaje relativamente alto, que indica la importancia que asume la ayuda en términos de un indicador tan importante como es el déficit de cuenta corriente.

4.6 DEUDA EXTERNA Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN COSTA RICA: EL PAPEL DE LA AYUDA ALIMENTARIA

La deuda externa llegó a ocupar un lugar prioritario dentro de las cifras económicas. Para 1982 el monto de la deuda externa ascendía a la suma de \$3.188.0 millones, siendo la mayor en Centroamérica.

En ese año la deuda externa costarricense estaba compuesta por un 16.6% multilateral, un 26.6% bilateral y un 41.5% de fuentes privadas. La deuda per cápita de Costa Rica era en ese año de \$1.325,0, mientras que para la totalidad del área (exceptuando a Panamá) dicha deuda per cápita era de \$563.0. Para el país dicha deuda significó en ese año un 130.6% del PIB. Tan crítica situación colocaba a Costa Rica en un importante deudor, permitiendo a sus acreedores ejercer un mayor poder, y por lo tanto, a EEUU utilizar al país de punto de apoyo para el desarrollo de su estrategia política.

La deuda externa a lo largo del período 1982-1987 muestra un crecimiento en los primeros años y un promedio anual del 4.5%.

47. Resumen de la política centroamericana de EEUU. Marina Oborótova. Revista América Latina No. 3/88.

Cuadro N° 10

Costa Rica. Deuda externa global Desembolsada.
-Millones de dolares-

Año	Monto	Variaciones
1982	3.188.0	
1983	3.532.0	10.8
1984	3.752.0	6.3
1985	3.742.0	-0.3
1986	3.791.0	1.3
1987	3.914.0	3.2
1988	3.833.9	-2.0
1989	3.851.0	4.5
1990	3.172.6	-17.6

Fuente: CEPAL 1987. Tomada de Timossi G. *Centroamérica. Deuda Externa y Ajuste Estructural las transformaciones económicas de la crisis* y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

La posibilidad de que los países centroamericanos -en este caso- puedan tener capacidad para cancelar la deuda, es a través de lograr mejoras sustanciales en sus esquemas productivos. En el caso de Costa Rica, el ajuste estructural ha desestimulado la producción tradicional agrícola, a cambio de ello se logra un incremento en la producción no tradicional. Sin embargo, ello requirió necesariamente de una "inyección" al sistema. La ayuda alimentaria permitiría trasladar recursos del sector tradicional al no tradicional. Por ejemplo, el ingreso de trigo al país, implica desestimar la producción de bienes sustitutos a éste, como el caso específico del maíz. Tal situación puede generar la quiebra de los productores de este último producto, provocando a la vez que estos sectores (tierra, trabajo y capital) se trasladen a la producción de otros bienes, como es el caso de productos no tradicionales. Suponiendo que los intereses de los organismos internacionales es generar este proceso y con una mayor eficiencia lograr que haya una mayor "capacidad de pago" por parte de Costa Rica; son cuestionables los resultados. En la práctica, la ausencia de planificación al respecto, en vez de provocar una mayor eficiencia, implica la ruina y el desempleo en el agro. Este tema se discute en la siguiente sección y retoma importancia a nivel de las propuestas y recomendaciones de la presente investigación.

**CAPITULO QUINTO: LAS CONSECUENCIAS DE LA
AYUDA ALIMENTARIA EN COSTA RICA**

5.1 EL EFECTO DE LOS HABITOS EN EL CONSUMO

Sin lugar a dudas, el ingreso de un bien a un país produce cambios en aspectos relacionados con la estructura productiva y con los hábitos de consumo. La teoría marginalista insiste en demostrar como a través del análisis de la curva de transformación, el incremento en la disponibilidad de un producto hace que los recursos que se dedican a la producción de ese producto se trasladen a producir el otro bien, por lo que habrán variaciones en el esquema productivo. ¿Qué es lo esperado que ocurra cuando ingresan alimentos al país en condiciones favorables de precios (a través de donaciones, o de préstamos blandos)? Un incremento de la oferta de bienes de consumo, implica una reducción de los precios. La ayuda alimentaria se dio con mayor fuerza en el período que va de 1982 a 1986, por lo tanto, es de esperar que los precios al consumidor en ese período se redujeran, al menos para el caso de los granos.

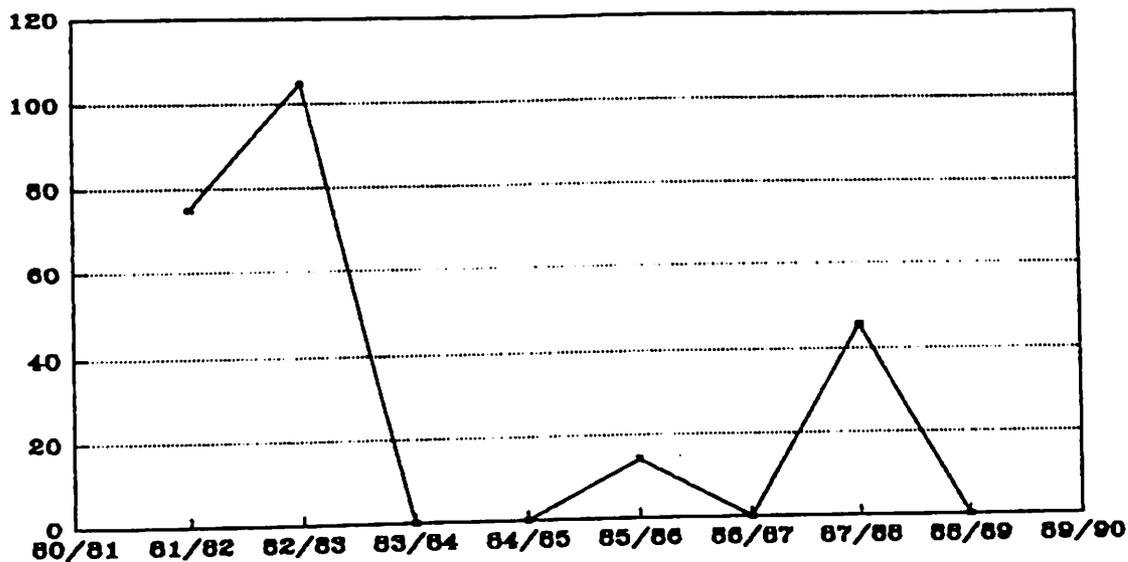
CUADRO Nº 11

**EFECTO REVOLUTIVO DE LA AYUDA ALIMENTARIA COSTA RICA.
PRECIOS AL CONSUMIDOR DE ALIMENTOS BASICOS PERIODO 1980-1991
(Colones/kilogramos)**

PERIODO	TRIGO HARINA	%	ARROZ	%	MAIZ BLANCO	%	MAIZ AMARILLO	%	FRIJOL	%	LECHE FLUIDA	%
80/81	4.20	-	5.05	-	3.00		2.65		7.30		3.73	
81/82	7.35	75.0	19.70	190	10.00	233	9.65	264	24.70	138	5.58	49.6
82/83	15.10	105	25.15	27.7	12.25	22.5	11.80	22.3	29.00	17.4	12.25	120
83/84	15.10	0	25.15	0	13.80	12.6	11.80	0	34.75	19.8	13.50	10.2
84/85	15.10	0	25.15	0	13.90	0.8	13.90	17.8	37.35	7.5	14.25	5.5
85/86	17.25	14.2	29.00	15.3	16.40	18.0	16.40	18.0	49.65	32.9	16.75	17.5
86/87	17.25	0	33.12	14.2	16.40	0	16.40	0	44.75	-9.8	21.75	29.9
87/88	25.12	45.6	34.00	2.7	20.15	22.9	16.40	0	44.75	0	26.00	19.5
88/89	25.12	0	42.50	25.0	23.50	16.6	16.40	0	50.00	11.7	30.50	17.3
89/90	N.D	-	56.25	32.3	28.50	21.3	19.00	15.9	74.75	49.5	43.00	41.0
90/91	N.D	-	79.40	41.2	39.50	38.6	24.00	26.3	86.50	15.7	55.00	27.9

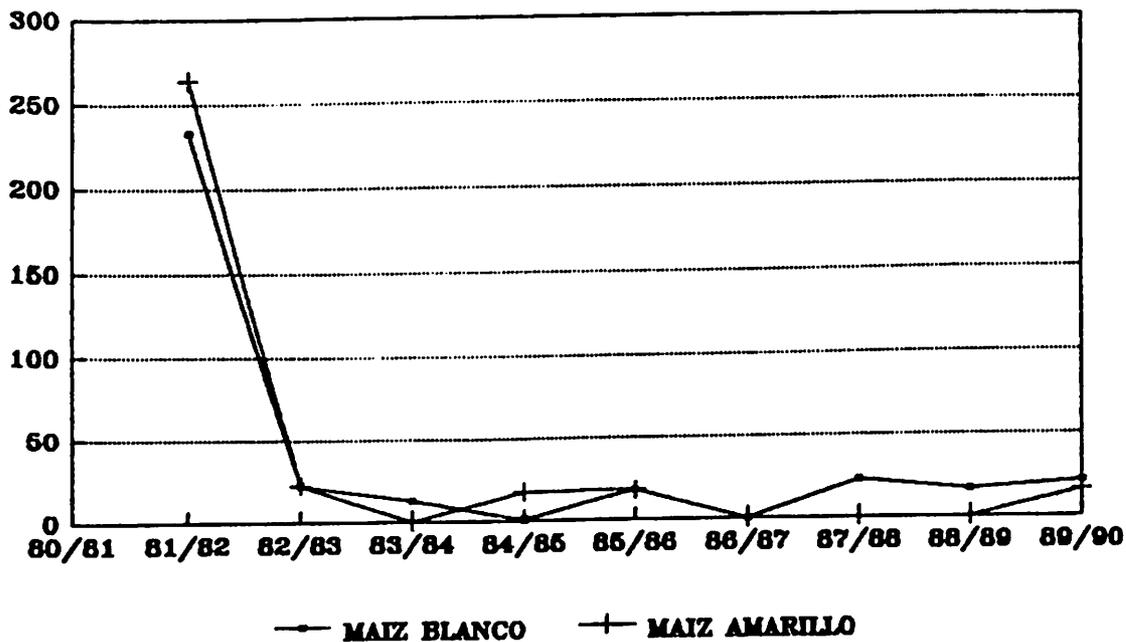
En realidad se puede apreciar que las variaciones en los precios de algunos de los productos demuestran que dicha ayuda favoreció la política de precios. En el caso del trigo, los precios luego de tener fuertes incrementos en los años 81-82 y 82-83 se mantuvieron hasta 1985, luego crecieron en un 14.2%, en 1986-87 se mantuvieron y luego crecieron en un 45.6%. Esta última cifra es relativamente alta.

**GRAFICO Nº 7
PRECIO DEL TRIGO. 1980-1989**



En el caso del maíz (blanco y amarillo), cuyas importaciones por ayuda alimentaria alcanzaron en el período 1982-1983 un total de 90.157,47 toneladas métricas y 80.348,0 en el período 1984-1985, permitió que los incrementos de los precios alcanzaran en el período 1982-1986 un 33.9% para el maíz blanco y un 39.0% para el maíz amarillo. Estos incrementos son inferiores a los mostrados previamente y a los que se dan una vez que se reducen los programas de ayuda alimentaria. Estos incrementos del período fueron en promedio anual del 8.5% y 9.8% respectivamente, muy inferiores a los crecimientos en los precios que se dan a partir de 1987.⁴⁸ Lo anterior implica que la ayuda alimentaria se convierte en este caso en una forma de amortiguar la inflación.

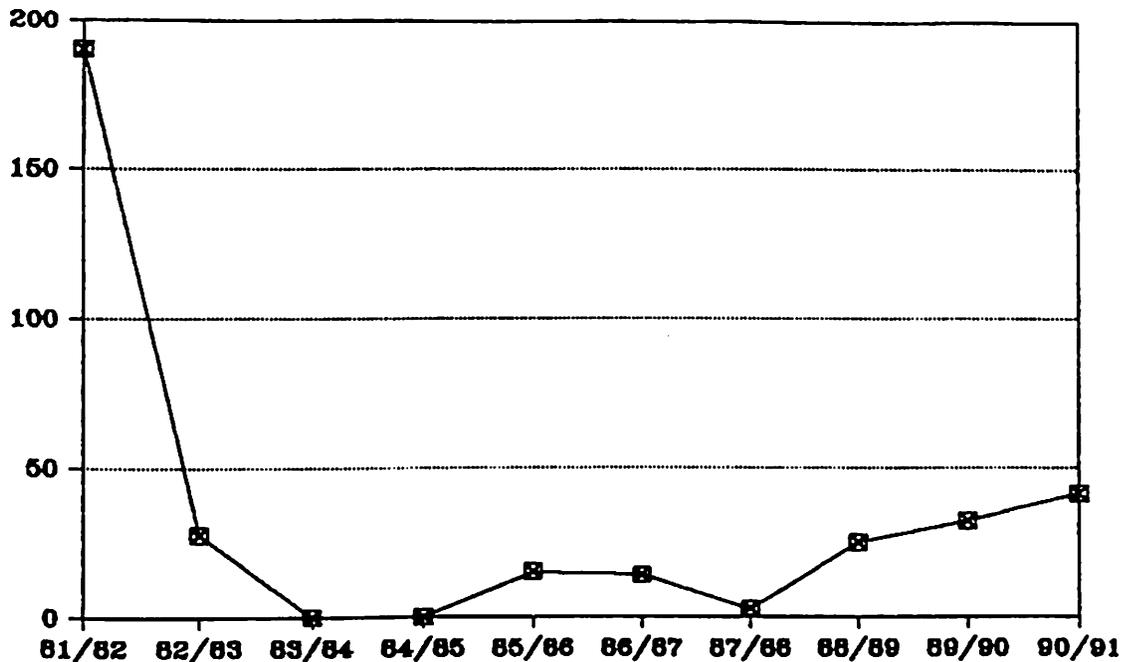
**GRAFICO Nº 8
PRECIO DEL MAIZ. 1980-1989**



48. Los precios de la canasta básica alimenticia en el período 1982-1986 crecieron en cerca del 57.5%. En Promedio un 14.38%. (Fuente: Dirección General de Estadística y Censos).

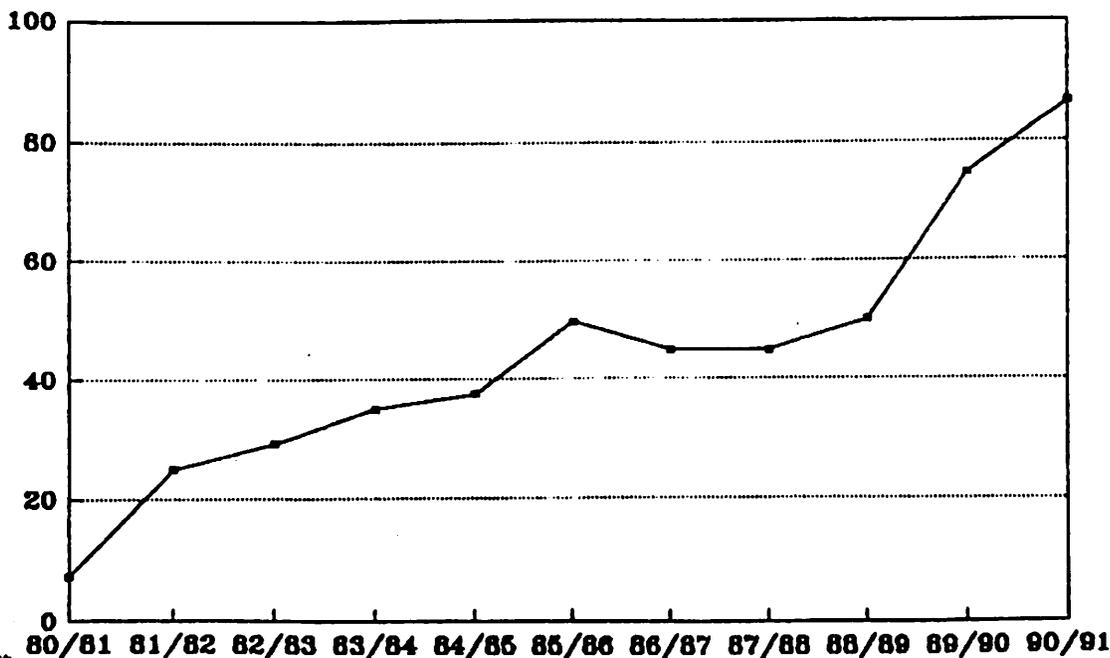
En el caso del arroz, los precios de 1983 a 1985 se mantuvieron, y en la totalidad del período 82-86 el incremento en los precios fue apenas del 15.3%, cifra inferior a las variaciones que se dieron en años previos y posteriores al período. Luego del período de interés el precio del arroz sube hasta llegar a un 41.2% en el año 1990.

**GRAFICO N° 9
PRECIO DEL ARROZ. 1980-1991**



El frijol es el producto que más ha aumentado sus precios al consumidor. Debe considerarse que se trata del producto menos beneficiado con los programas de ayuda alimentaria; por otra parte, se trata de un producto básico en la dieta del costarricense. (En términos económicos, con una elasticidad cruzada baja). El incremento de los precios del frijol en el período antes mencionado fue en promedio del 19.4%, superior al promedio de la canasta básica alimentaria.

**GRAFICO N° 10
PRECIO DEL FRIJOL. 1980-1989**

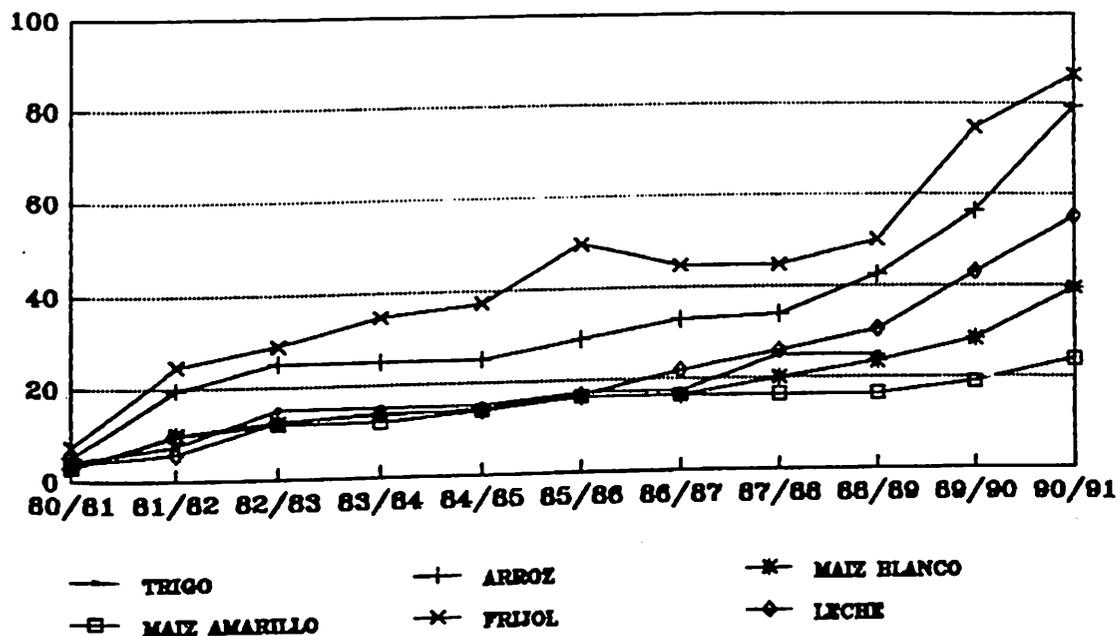


La única importación de frijoles se dio en los años 1983-1984 por un total de 4.413,3 toneladas métricas, lo cual implicó que los precios se incrementaran en apenas un 7.5%

En el caso de la leche, el ingreso de 1568 toneladas métricas de leche en polvo por ayuda alimentaria, fue un factor determinante para que los precios de este producto en el período 1981-1982 aumentaran en un 33.16%, cuando en la mayoría de los otros alimentos básicos este aumento fue de alrededor del 70.0%.

GRAFICO Nº 11

PRECIOS AL CONSUMIDOR TRIGO, ARROZ, MAIZ, FRIJOL Y LECHE



Al establecer esta relación de importaciones por ayuda alimentaria y la tendencia de los precios al consumidor se muestra una significativa relación.

Por supuesto que las variaciones en los precios y la mayor oferta de productos incide directamente en el consumo. Por ejemplo, se puede apreciar que siendo el trigo uno de los productos que tuvo un mayor ingreso al país, hay un incremento en su consumo per cápita, tal como se observa en el Cuadro No.14. Mientras que se mantiene relativamente estable su consumo hasta 1982, se inicia a partir de ese momento un incremento, llegando al máximo en 1985 para iniciar a partir de ese momento un descenso. El trigo es un bien importado, su ingreso al país implica competencia para bienes sustitutos, como el caso principalmente del maíz.

Si se analiza la situación sobre el consumo per capita de maíz, se aprecia que para este producto, no obstante que hay un crecimiento en 1982, se da un descenso hasta 1986 para luego seguir ascendiendo su consumo. Lo anterior puede significar que hubo un desplazamiento de la demanda de maíz ante el ingreso de trigo. Esto tiene implicaciones importantes a nivel de la estructura productiva, lo cual luego será analizado.

Se puede apreciar en los gráficos 12 y 13, las variaciones en el consumo per cápita de trigo y maíz. Los años de 1984 y 1987 presentan un crecimiento del consumo de trigo, en cambio el maíz si muestra un decrecimiento de su consumo durante ese mismo período.

CUADRO N° 12

COSTA RICA: IMPORTACION, CONSUMO DE TRIGO,
POBLACION Y CONSUMO PERCAPITA 1970-1988
(Toneladas métricas)

PERIODO	IMPORTACION TOTAL	IMPORTACION PL-480 TITULO II	CONSUMO	POBLACION	CONSUMO PERCAPITA (Kilogramo)
1970	68.006	0	68.006	1.762.462	38.59
1971	67.093	0	67.093	1.811.290	37.04
1972	74.209	0	74.209	1.867.049	39.75
1973	81.541	0	81.541	1.905.338	42.80
1974	64.956	0	64.956	1.945.594	33.39
1975	82.717	0	82.717	1.993.784	41.49
1976	70.427	0	70.427	2.044.237	34.45
1977	76.243	0	76.243	2.098.531	36.33
1978	84.517	0	84.517	2.156.312	40.27
1979	87.208	0	87.208	2.216.117	40.44
1980	102.799	0	102.799	2.276.676	46.39
1981	87.576	0	87.576	2.371.519	36.92
1982	27.585	57.005	84.590	2.403.781	35.19
1983	100.873	105	100.978	2.467.339	40.92
1984	93.746	54.454	148.200	2.600.330	56.99
1985	142.973	107.426	250.399	2.674.174	93.63
1986	99.995	120.000	219.995	2.746.919	80.08
1987	135.154	0	135.155	2.816.558	47.99
1988	132.200	0	132.200	2.886.990	45.80

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional de Producción y de la Dirección General de Estadística y Censo

GRAFICO N° 12
CONSUMO PER CAPITA DE TRIGO (Kilogramos) 1970-1988

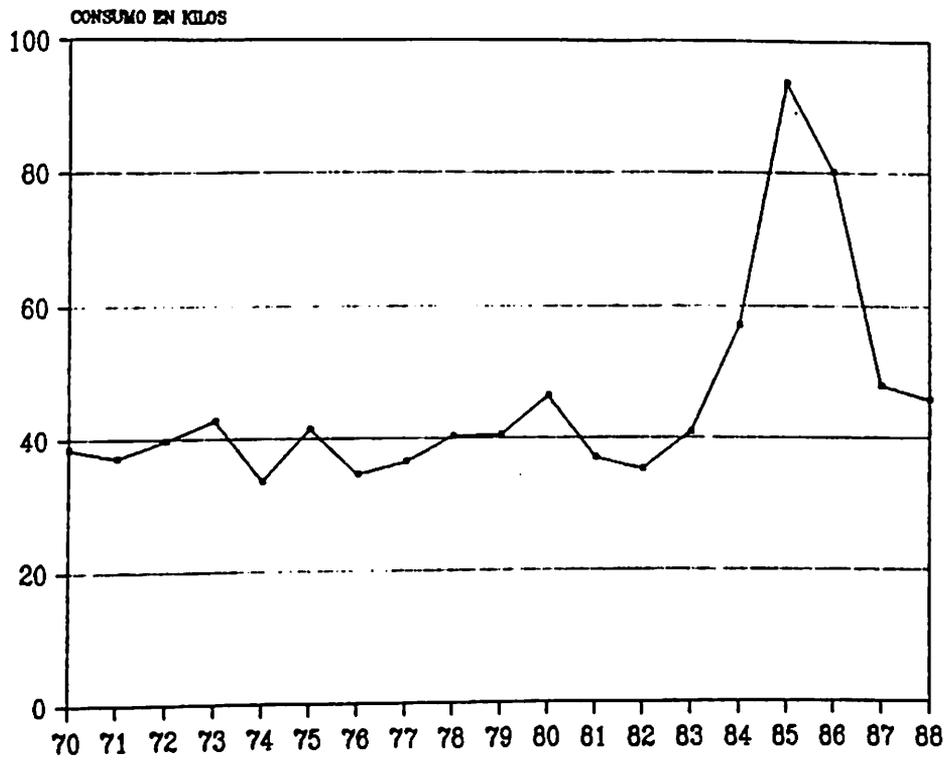
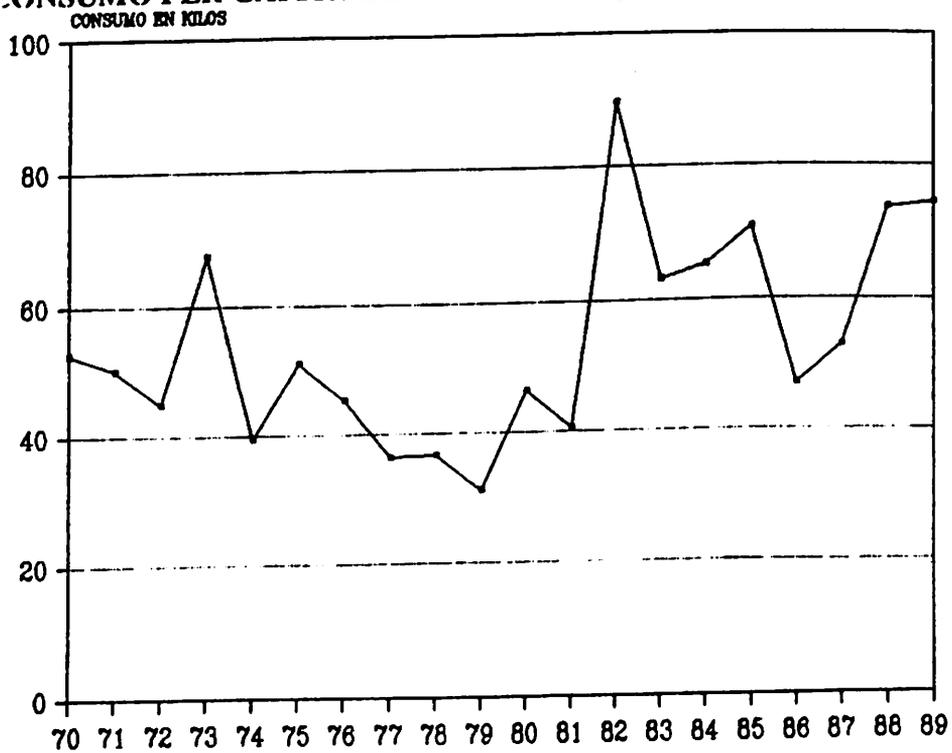


GRAFICO N° 13
CONSUMO PER CAPITA DE MAIZ (En Kilogramos) 1970-1989



CUADRO N° 13

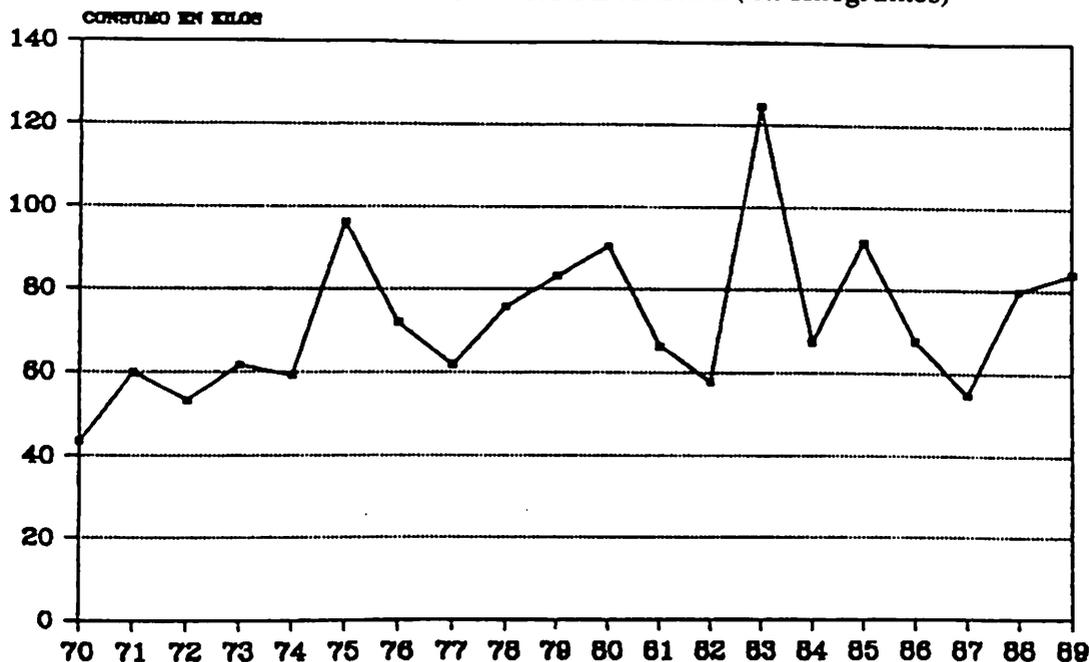
**COSTA RICA: IMPORTACION, CONSUMO DE MAIZ, POBLACION Y CONSUMO PERCAPITA
1970-1991
(Toneladas métricas)**

AÑO	PROD. TOTAL	EXPOR- TACION	IMPORTA- CION	IMPORTA- CION TITULO II	CONSUMO	POBLA- CION	CONSUMO PERCAPITA Kilos
1970	61.525	445	31.773	0	92.853	1.762.462	52.68
1971	64.696	407	26.501	0	90.790	1.811.290	50.12
1972	64.308	328	19.843	0	83.823	1.867.049	44.90
1973	87.037	1.536	43.164	0	128.665	1.905.338	67.53
1974	42.061	0	34.680	0	76.741	1.945.594	39.44
1975	91.745	2.880	13.098	0	101.963	1.993.784	51.14
1976	88.946	0	3.958	0	92.904	2.044.237	45.45
1977	77.524	4.582	3.315	0	76.257	2.098.531	36.33
1978	75.272	0	3.758	0	79.030	2.156.312	36.65
1979	65.102	1	3.754	0	68.855	2.216.117	31.07
1980	86.007	0	61.038	0	147.045	2.276.676	46.39
1981	71.051	0	25.115	430	96.166	2.371.519	40.55
1982	86.647	5	72.067	56.432	215.141	2.403.781	89.50
1983	105.377	230	50.468	72	155.687	2.467.339	63.10
1984	102.869	0	33.159	33.455	169.483	2.600.330	65.18
1985	126.587	0	25.727	37.000	189.314	2.674.174	70.79
1986	119.333	0	9.775	0	129.108	2.746.919	47.00
1987	97.011	0	51.858	0	148.869	2.816.558	52.85
1988	85.017	0	126.679	632	212.328	2.886.990	73.55
1989	79.768	2.780	134.058	8.694	219.740	2.959.177	74.26
1990	—	985	43.244	—	—	3.029.746	—
1991	—	2.502	44.405	—	—	—	—

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional de Producción y de la Dirección General de Estadística y Censo

En cuanto al arroz, el comportamiento en su consumo per cápita muestra muchas irregularidades. En 1982 tiene un "pico". Precisamente en ese año, la producción nacional de arroz llega a un máximo (281.383 toneladas), y, además, se le agregan las importaciones que en ese mismo año se dieron. En realidad, no se puede explicar por ingreso de ayuda alimentaria, sino más bien debido al incremento en la producción, aspecto que se tratará posteriormente. El arroz es un alimento que ha debilitado su ritmo de crecimiento en la producción, no obstante que pertenece a la dieta habitual del costarricense y, por lo tanto, debería tener incrementos importantes en el consumo.

GRAFICO N° 14
CONSUMO PER CAPITA DE ARROZ (En Kilogramos)



Antes de 1982 el consumo per cápita de arroz fue de 69.2 kgrs, después de 1982 dicho porcentaje pasó a 78.7 Kgrs, lo que significó un incremento del 9.6%. Si se compara ese producto con el maíz y el trigo, se puede afirmar que ha tenido una pérdida en el crecimiento de su consumo. Una causa se ubica principalmente en las políticas estatales de los años 1982-1988, las que han provocado el desestímulo a la producción de este cereal, pero también a la influencia que ha ejercido la ayuda alimentaria.

CUADRO N° 14
COSTA RICA: IMPORTACION, CONSUMO DE ARROZ,
POBLACION Y CONSUMO PERCAPITA 1970-1990
(Toneladas métricas)

AÑO	PRODUCCION TOTAL	EXPOR-TACION	IMPOR-TACION	IMPOR-TACION TITULO II	CONSUMO	POBLACION	CONSUMO PERCAPIT (Kilos)
1970	71.277	33	5.267	0	76.511	1.762.462	43.41
1971	92.756	0	15.525	0	108.281	1.811.290	59.78
1972	97.423	10	1.817	0	99.230	1.867.049	53.14
1973	116.881	147	349	0	117.083	1.905.338	61.45
1974	126.710	11.920	296	0	115.086	1.945.594	59.15
1975	195.636	3.931	531	0	192.236	1.993.784	96.42
1976	149.748	2.911	69	0	146.906	2.044.237	71.86
1977	168.621	39.511	36	0	129.146	2.098.531	61.54
1978	196.337	33.638	68	0	162.767	2.156.312	75.48
1979	236.843	52.784	140	0	184.199	2.216.117	83.12
1980	243.589	38.208	33	0	205.714	2.276.676	90.35
1981	202.037	45.281	25	0	156.781	2.371.519	66.11
1982	148.372	10.766	1.241	0	138.847	2.403.781	57.76
1983	281.383	0	21.514	4.487	307.384	2.467.339	124.58
1984	222.740	59.823	232	11.289	174.438	2.600.330	67.08
1985	244.050	0	3	410	244.463	2.674.174	91.42
1986	184.811	129	16	412	185.110	2.746.919	67.32
1987	153.737	0	14	0	153.751	2.816.558	54.59
1988	205.464	0	23.993	418	229.875	2.886.990	79.62
1989	229.321	41.376	51.694	8.694	248.333	2.959.177	83.92
1990		50.000	19.783			3.029.746	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional de Producción y de la Dirección General de Estadística y Censo

Los frijoles no mostraron un incremento importante en el consumo per cápita. Se mantuvo durante el período, con decrecimientos relativamente bajos en 1983, 1985 y 1988. En la presente década, el consumo del frijol ha experimentado variaciones muy importantes. Antes de 1982 el consumo per cápita fue de 10.4 Kgr. Después de esa fecha, descendió el consumo promedio, llegando en algunos períodos a valores de 9.88 y de 7.99 kilogramos. Disminución bastante significativa. Esta situación permite pensar en la variación de hábitos de consumo, pues éste ha sido un alimento básico en la dieta del costarricense. Asimismo, se ha reducido el nivel de importaciones. En el período 1975-1981 el consumo superó en un 31.5% a la producción, generando un excedente de demanda, en el período que va de 1982 a 1986 dicho porcentajes bajó a 24.%. En el período 1988-1989 fue apenas del 14.5%.

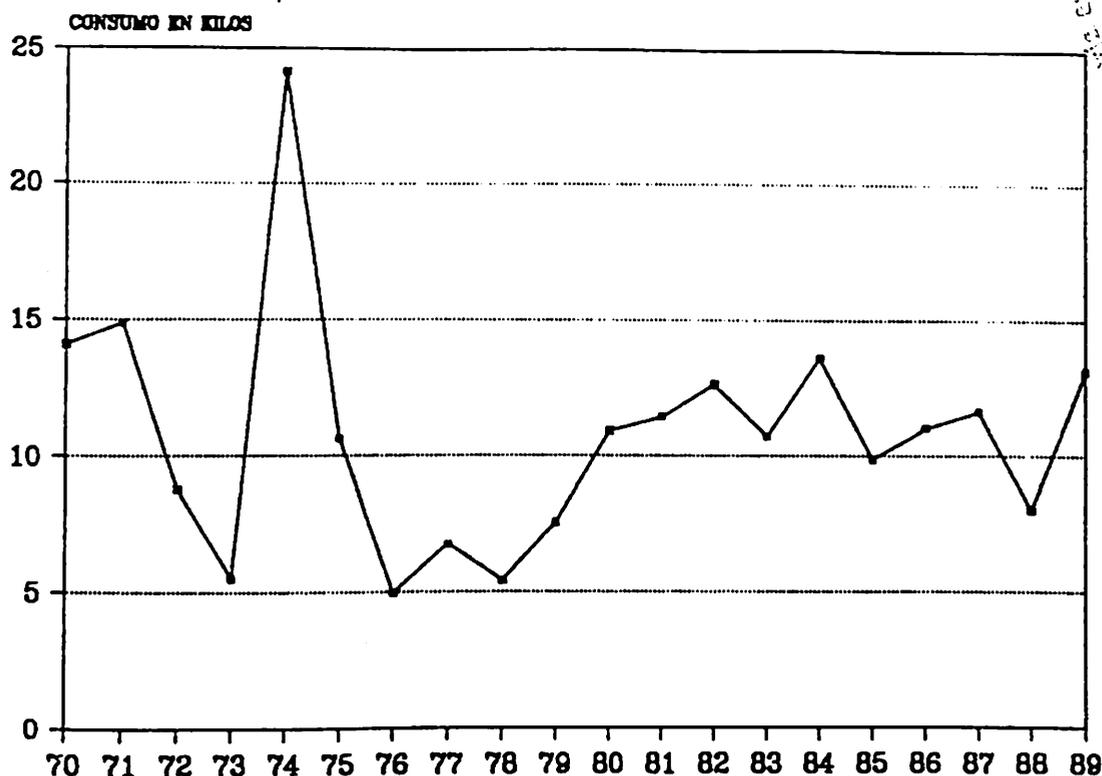
CUADRO N° 15

COSTA RICA: IMPORTACION, CONSUMO DE FRIJOLES, POBLACION Y CONSUMO PERCAPITA 1970-1990 (Toneladas métricas)

PRODUCCION AÑO	EXPOR- TACION	IMPORTA- CION	IMPORTA CION TITULO II	CONSUMO	POBLACION	CONSUMO PERCAPIT (Kilos)	
1970	8.669	1	16.128	0	24.796	1.762.462	14.07
1971	10.308	1	16.602	0	26.909	1.811.290	14.86
1972	5.230	26	11.178	0	16.382	1.867.049	8.77
1973	4.792	106	5.774	0	10.459	1.905.338	5.49
1974	13.902	1	33.089	0	46.990	1.945.594	24.15
1975	16.212	0	5.034	0	21.246	1.993.784	10.66
1976	14.070	4.043	120	0	10.146	2.044.237	4.96
1977	14.019	80	188	0	14.127	2.098.531	6.73
1978	11.321	79	300	0	11.621	2.156.312	5.39
1979	11.504	0	5.204	0	16.708	2.216.117	7.54
1980	12.289	0	12.604	0	24.893	2.276.676	10.93
1981	16.312	0	10.772	66	27.144	2.371.519	11.45
1982	14.362	6	16.012	50	30.421	2.403.781	12.66
1983	20.780	3	5.789	26	26.510	2.467.339	10.74
1984	22.893	85	12.547	39	35.479	2.600.330	13.64
1985	28.992	0	781	59	26.414	2.674.174	9.88
1986	32.186	3.418	236	34	30.321	2.746.919	11.04
1987	22.803	0	453	229	32.868	2.816.558	11.67
1988	22.456	0	285	187	23.075	2.886.990	7.99
1989	31.696	552	7.795	0	38.939	2.959.177	13.15
1990		2.813	6.671	0		3.029.746	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional de Producción y de la Dirección General de Estadística y Censo

GRAFICO N° 15
CONSUMO PER CAPITA DE FRIJOLES (En Kilogramos)



El consumo per cápita de leche se ha mantenido durante el período 1982-1986, a excepción del período 1983 que sube a 160.20 litros per cápita. En 1983 y 1984 ingresa ayuda alimentaria de 4.487 y 11.289 litros, lo cual representan poco de la producción interna (1.16% y 3.26%). Esta ayuda ha sido dirigida a resolver problemas a través de programas sociales, los grupos de presión del país se han puesto en contra del ingreso de este producto, en tanto afecta sus precios.

CUADRO N° 16
COSTA RICA: IMPORTACION, CONSUMO DE LECHE, POBLACION Y CONSUMO PERCAPITA 1970-1990
(Miles de litros)

AÑO	PRODUCCION TOTAL	EXPOR-TACION	IMPORTA-CION	IMPORTA CION TITULO II	CONSUMO	POBLACION	CONSUMO PERCAPIT (Kilos)
1970	206.093	368	985	0	206.710	1.762.462	117.28
1971	209.508	324	944	0	210.127	1.811.290	116.01
1972	221.979	160	434	0	222.254	1.867.049	119.04
1973	235.298	84	769	0	235.983	1.905.338	123.85
1974	240.916	302	784	0	241.398	1.945.594	124.07
1975	250.774	328	669	0	251.115	1.993.784	125.95
1976	271.750	209	444	0	271.985	2.044.237	133.05
1977	290.299	0	5.460	0	295.759	2.098.531	140.94
1978	306.578	280	2.770	0	309.068	2.156.312	147.28
1979	306.524	197	2.190	0	308.518	2.216.117	143.08
1980	308.263	13	505	0	308.756	2.276.676	139.32
1981	271.304	4	11	0	271.972	2.371.519	119.46
1982	331.790	25	1	0	333.333	2.403.781	140.56
1983	384.876	42	148	4.487	385.082	2.467.339	160.20
1984	345.807	125	84	11.289	345.905	2.600.330	140.19
1985	360.676	14	2	410	360.664	2.674.174	138.70
1986	390.664	140	2	412	391.176	2.746.919	146.28
1987	399.085	145	1	0	399.177	2.816.558	145.32
1988	408.065	310	1	418	407.758	2.886.990	144.77
1989	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	2.959.177	n.d
1990	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	3.029.746	n.d

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional de Producción y de la Dirección General de Estadística y Censo

5.2 EL EFECTO EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

Los efectos positivos en el reflejo de la eficiencia macroeconómica por medio de la equiparación de los precios nacionales con los internacionales, produce repercusiones en el desestímulo de la producción nacional de alimentos básicos, al disminuir la producción nacional. Se puede demostrar que, a corto plazo, el efecto directo que podría ocasionar la ayuda alimentaria sobre el desestímulo de la producción de alimentos básicos, lo detienen las políticas de protección. Por ejemplo en el caso del maíz, al tener protección por medio de los precios de sustentación -precios mínimos de compra- el impacto de la ayuda alimentaria es indirecto. Específicamente este impacto se da sobre las empresas procesadoras más que sobre los productores. El trigo, que compite con el maíz; se ha convertido en un insumo más barato que el maíz blanco por lo que se ha recurrido a sustituirlo. El trigo, por lo tanto, afecta la cantidad de demanda del maíz, puesto que el costo del primero resulta menor que el segundo. No obstante lo anterior, los pequeños productores de maíz pueden continuar produciendo y verse relativamente poco afectados por la ayuda alimentaria, siempre que cuenten con la garantía de compra, a precios mínimos, por parte del Estado. La tendencia a la igualdad de los precios nacionales e internacionales, como una de las medidas de ajuste, ha implicado disminución de los subsidios, como se demuestra en el siguiente cuadro de precios de sustentación de alimentos básicos.

CUADRO No.17

COSTA RICA: PRECIOS DE SUSTENTACION DE ALGUNOS ALIMENTOS BASICOS.PERIODO 1980-1988
(Colones/Tonelada métrica)

PERIODO	ARROZ	%	MAIZ BLANCO	%	MAIZ AMARILLO	%	FRIJOL	%
1980/81	4.400		3.739		3.500		11.500	
1981/82	10.940	148.6	9.092	143.2	7.200	105.7	22.709	97.7
1982/83	12.182	11.3	11.508	26.6	11.508	59	8 33.445	47.3
1983/84	11.573	-5.0	11.508	0.0	11.508	0.0	33.445	0.0
1984/85	11.877	2.6	12.659	10.0	12.659	10.0	33.445	0.0
1985/86	14.130	19.0	13.152	3.9	13.152	3.9	41.586	24.3
1986/87	14.130	0.0	13.669	3.9	13.669	3.9	35.788	-13.9
1987/88	15.876	12.4	13.669	0.0	13.669	0.0	S35.788	0.0

Fuente: Elaboración propia a partir de información del CNP

Las tendencias que han seguido los precios de sustentación otorgados a algunos alimentos básicos se observan en el cuadro anterior. Entre 1981 y 1982 el incremento en los precios de sustentación de todos los productos fue significativamente alto, luego de ese año hay una reducción significativa en los incrementos. En el caso del arroz, en 1987-1988, el precio se mantuvo y en el siguiente período se incrementó únicamente en un 12.4%. El maíz durante todo ese período ha mantenido su precio, pues su incremento en 1985-86 fue de 3.9% y se mantuvo en el período siguiente. El frijol manifiesta tendencias similares, en 1985-1986 el incremento es importante, ya que alcanza un 24.3, sin embargo en el período siguiente hay una reducción en los precios del 13.9% para posteriormente mantenerse.

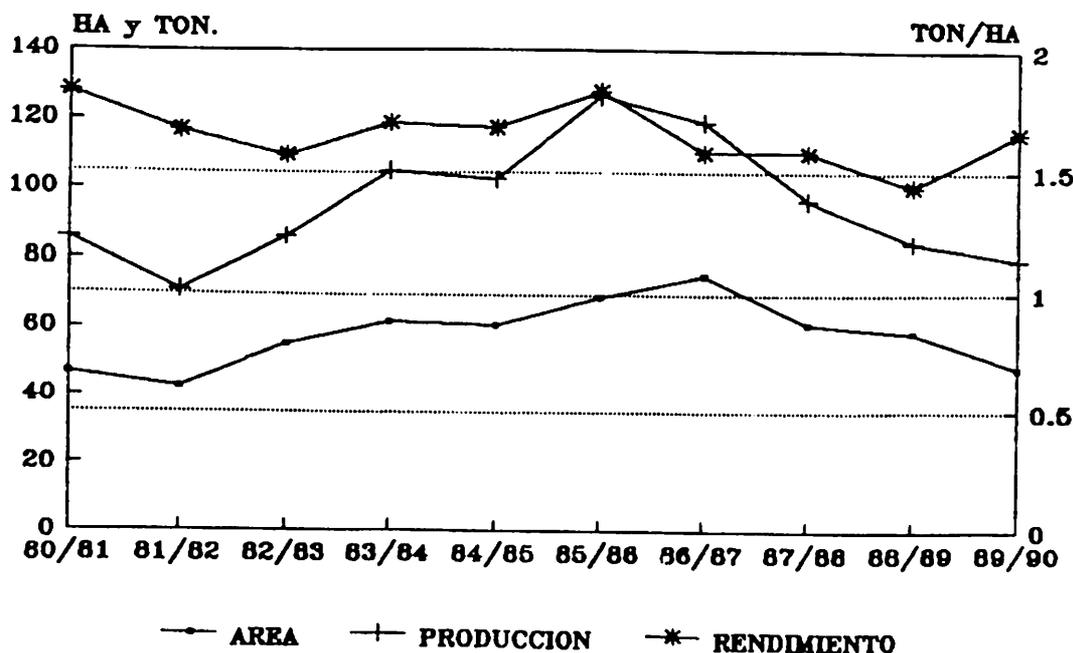
CUADRO N° 18
MAIZ: AREA, RENDIMIENTO Y PRODUCCION BRUTA. 1980-1990

AÑO	AREA (Ha)	RENDIMIENTO (Ton/Ha)	PRODUCCION (Ton)
1980/81	46,920	1.83	86.007
1981/82	42,525	1.67	71.051
1982/83	55,312	1.57	86.647
1983/84	62,083	1.70	105.377
1984/85	61,222	1.68	102.869
1985/86	69,341	1.83	126.587
1986/87	75,535	1.58	119.333
1987/88	61,520	1.58	97.011
1988/89	58,760	1.44	85.017
1989/90	48,066	1.66	79.768

FUENTE: Consejo Nacional de la Producción-Banco Central de Costa Rica.

Estos aspectos, provocan que se mantengan precios artificiales, reflejados en una producción supuestamente ineficiente, en tanto coloca sus productos a precios superiores a los que en condiciones de libre mercado se darían. Esto trae consecuencias a nivel de la eficiencia productiva, dado que no existe un sistema de precios que la promueva. Por ejemplo, en el caso del maíz el rendimiento por hectárea no ha tenido prácticamente ningún cambio durante los últimos veinte años. Mientras que dicho rendimiento era de 1.47 ton/ha en 1971, en 1989 es de 1.45 ton/ha. Mientras que el área si presenta incrementos durante el período de interés. Aunque al final del período se reduce tanto la producción como el área sembrada. (Ver Gráfico N° 11)

GRAFICO N° 16
MAIZ: AREA, RENDIMIENTO, PRODUCCION



En el caso de la producción de frijoles, hay bastantes irregularidades en cuanto al rendimiento por hectárea. En 1971 dicho rendimiento era de 0.25 ton/ha, subió a 0.695 ton/ha en 1973, para luego ir bajando, hasta llegar a 0.512 ton/ha en el último período.

CUADRO N° 19

FRIJOL: AREA, RENDIMIENTO Y PRODUCCION BRUTA. 1980-1990

AÑO	AREA (Ha)	RENDIMIENTO (Ton/Ha)	PRODUCCION (Ton)
1980/81	23,681	0.519	12,289
1981/82	23,507	0.459	16,312
1982/83	39,120	0.367	14,362
1983/84	41,631	0.499	20,780
1984/85	43,279	0.529	22,893
1985/86	48,271	0.601	28,992
1986/87	56,489	0.570	32,186
1987/88	48,478	0.470	22,803
1988/89	48,701	0.461	22,456
1989/90	61,850	0.512	31,696

FUENTE: Consejo Nacional de la Producción-Banco Central de Costa Rica.

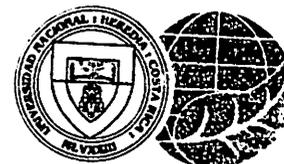
CUADRO N° 20

ARROZ GRANZA: AREA, RENDIMIENTO Y PRODUCCION BRUTA. 1980-1990

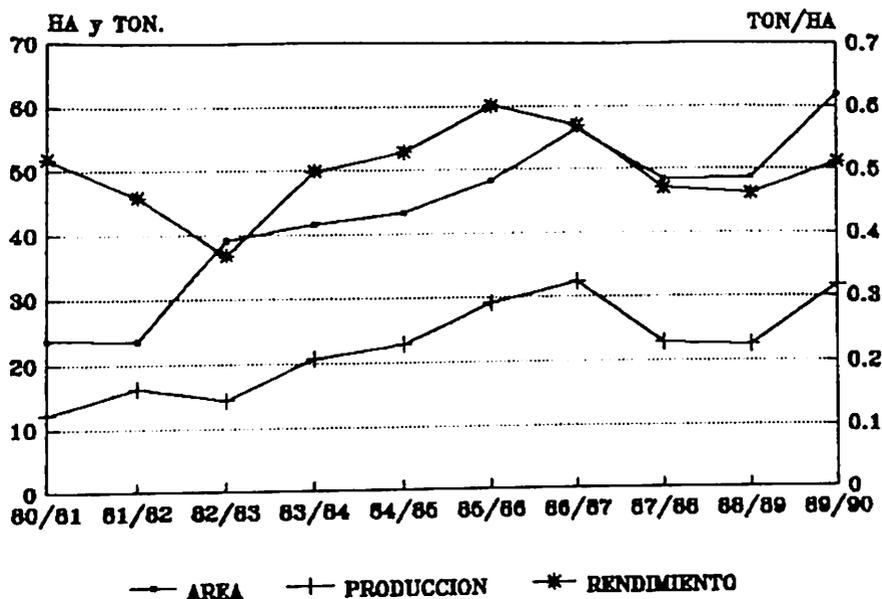
AÑO	AREA (Ha)	RENDIMIENTO (Ton/Ha)	PRODUCCION (Ton)
1980/81	84,626	2.878	243,589
1981/82	72,294	2.795	202,037
1982/83	76,599	1.379	148,372
1983/84	88,351	3.185	281,383
1984/85	72,335	3.079	222,740
1985/86	72,319	3.375	244,050
1986/87	60,323	3.064	184,811
1987/88	50,770	3.028	153,737
1988/89	58,352	3.521	205,464
1989/90	66,523	3.447	229,321

FUENTE: Consejo Nacional de la Producción-Banco Central de Costa Rica.

GRAFICO Nº 17
FRIJOL: AREA, RENDIMIENTO, PRODUCCION



**CENTRO INTERNACIONAL
EN POLITICA ECONOMICA
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**



5.3 OTRAS CONSECUENCIAS

5.3.1 EL APOORTE DE LOS PROGRAMAS DE AYUDA ALIMENTARIA AL MANEJO DEL DEFICIT FISCAL

El ingreso proveniente de los fondos que corresponden a la ayuda alimentaria, tiene efectos significativos a nivel de una reducción del déficit fiscal. Precisamente, uno de los objetivos del período de ajuste fue la reducción del déficit fiscal, pues en 1981 estaba alrededor de un 20.0% del PIB. Para 1985 se redujo en un 1.5%, sin contar el servicio de la deuda externa. Las políticas de ajuste pretenden recuperar el equilibrio de la economía doméstica, reduciendo el déficit fiscal. En cierta forma, esta medida, se constituyen en una forma de reducir la inversión pública en una serie de proyectos. Una de las principales críticas que plantean los organismos internacionales al país, es la magnitud del déficit público, siendo una de las restricciones que se le han impuesto al desarrollo de los diferentes programas de ayuda. Sin embargo a través del PL-480, el Gobierno ha podido distribuir los montos de la ayuda a gran cantidad de proyectos, aportando con ello a disminuir el déficit fiscal. Mientras que en 1981 el déficit fiscal significó un 5.3% del PIB, en 1986 dicho porcentaje pasó a ser del 2.0%. Dicha reducción no puede asumirse en forma directa como producto de la ayuda alimentaria, no obstante dentro de las políticas de ajuste, tal ayuda viene a complementar. Sin lugar a dudas, los objetivos de la ayuda alimentaria están dirigidos, entre otros, a dicha reducción. En cuanto a la relación con la ayuda alimentaria, en los años 1984, 1985 y 1986 la contribución porcentual que dicha ayuda tuvo al déficit fue respectivamente del 12.9%, el 16.7% y el 25.3%, cifras que demuestran el alto significado que la ayuda tuvo en la resolución del déficit. Lo anterior se puede apreciar en el cuadro del anexo, referente a la contribución de la ayuda alimentaria. En él se presentan los diferentes proyectos financiados a través del Título I. Como se puede apreciar, los montos anuales son significativos, teniendo que para el período total el monto es equivalente a ¢6.814.5 millones.

5.3.2 LA AYUDA ALIMENTARIA Y LA DEUDA EXTERNA

Ya anteriormente se hizo referencia a este aspecto (Ver apartado 4.5.3). Costa Rica es el país centroamericano que mayores problemas ha tenido y tiene con relación al monto de la deuda. Ya antes se mencionó que mientras que en Centroamérica la deuda per cápita en 1982 era de \$563.0, en Costa Rica ascendía al monto de \$1325.0 (una relación de 2.35). La ayuda alimentaria ha provocado crecimientos en la deuda externa. Los programas más fuertes, al menos en el caso de Costa Rica, han sido los del Título I, el cual es una ayuda basada

en crédito "suave". De 1982 a 1989, el crecimiento de la deuda costarricense pasó de \$3.188 a \$3.800 millones de dólares, presentando un crecimiento del 19,2. Si se toman en cuenta los años de mayor ingreso por concepto de ayuda alimentaria, se puede apreciar que el saldo de la deuda pública externa en 1981 fue de \$2.315.5 millones. Para 1986 dicho monto creció en un 50.5%, pasando a la cifra de \$3.484.2, parte importante de dicha deuda ingresó a partir de la ayuda alimentaria correspondiente al denominado Título I.

En 1982 la relación DEUDA/PIB era de 130.6 y en 1986 disminuyó a 87.8%. Sin embargo, antes del período de interés, dicha relación era muy inferior (49.3% en 1980). Estos aspectos antes mencionados, señalan la posible incidencia que el uso de la ayuda alimentaria tiene en el país supuestamente beneficiado; aunque debe tenerse en cuenta que se trata de un período de una enorme apertura a los programas de apoyo económico en general, no solamente la ayuda alimentaria como tal, sino que una serie de proyectos que con el Gobierno de Monge se inician, fundamentados principalmente por los ajustes estructurales y la disposición del país a acatar una serie de medidas en torno a ellos.

5.3.3 LA BALANZA DE PAGOS

Costa Rica, al igual que el resto de países de la región ha mantenido problemas en lo relacionado con la balanza de pagos. Lo esperado a partir de la ayuda alimentaria es una reducción de dichos problemas. La ayuda alimentaria es ingreso de ahorro externo, el cual permite la importación de bienes, que de una u otra manera generan el crecimiento en una serie de áreas productivas. Por ejemplo a nivel de la agroindustria. La contribución de la ayuda alimentaria al déficit de cuenta corriente fue bastante significativa. Por ejemplo dicho déficit se redujo de \$409.0 a \$80.2 millones de dólares de 1981 a 1986. En ese último año, la contribución de la ayuda alimentaria al déficit de cuenta corriente fue de un 25.3%.

La ayuda alimentaria implica liquidez financiera a nivel internacional. En 1986 dicha ayuda fue de 184 millones de dólares en Centroamérica, lo cual significó un 6.2% de las divisas generadas por las exportaciones tradicionales y un 30.0% de las exportaciones no tradicionales. Esta captación de divisas es un factor determinante en la recuperación económica de la región. Sin embargo, estos montos de divisas captado, se convierten en obligaciones financieras (deuda externa) por las que tarde o temprano hay que dar cuentas. Es decir, estos recursos no son gratuitos, vienen a aumentar la ya de por sí alta deuda externa.

5.4 HACIA UNA INTERPRETACION DE LA AYUDA ALIMENTARIA A COSTA RICA

5.4.1 AYUDA ALIMENTARIA E INTERESES POLITICOS

Comprender por completo los diferentes factores que inciden en los programas de ayuda alimentaria, así como lo referente a sus consecuencias; es realmente difícil. En ello participan infinidad de sujetos, unos interesados por el carácter humanitario de dicha ayuda, otros inspirados por cuestiones políticas.

La evidencia aportada respecto a los factores políticos en torno a la ayuda alimentaria, permite afirmar que sin lugar a dudas, el área centroamericana se convirtió en un juego político para Estados Unidos. Dentro de ese juego, los países eran piezas que adquirían mayor o menor valor en función de los acontecimientos relacionados con Nicaragua. Cuando Costa Rica debía jugar un papel importante para Estados Unidos, la ayuda se incrementó notoriamente y la participación del país en la ayuda total fue mayor. Lo anterior vino a mostrar, por un lado los intereses de Estados Unidos por la región, y el sometimiento del Gobierno de turno y de grupos políticos dominantes a dichos intereses. Una vez superada la crisis relacionada con el conflicto, diferentes indicadores mostraron la desaparición de la ayuda alimentaria y la pérdida de interés de Estados Unidos por dichos programas.

Un análisis político de las relaciones entre Costa Rica y los organismos financieros internacionales de mayor renombre, muestran las dificultades que se tuvieron para sacar adelante ayuda internacional a través de préstamos a partir de determinado momento. Posiblemente una vez que se superaron aspectos relacionados con el conflicto centroamericano, las condiciones políticas iniciales se convirtieron en estrictas restricciones económicas:

reducción del gasto público, reformas al sistema bancario y una serie de modificaciones estructurales que fueron dando lugar a la aprobación de cartas de intenciones que cada vez comprometían más la autonomía del país y su soberanía. Lo anterior hace creer que la ayuda alimentaria y la ayuda en general solamente llega a un país en el caso de que se encuentre totalmente incapacitado de subsistir por sí mismo, o en el caso de que hayan elementos políticos coyunturales que así lo ameriten. En este segundo caso, la necesidad de la ayuda no es factor determinante para que llegue. La ayuda como tal, se constituye en un vehículo importante en la imposición ideológica que los países desarrollados ejercen sobre los países "en vías de desarrollo".

Por otro lado, la CEE ha demostrado que los intereses divergen, y que su ayuda tiene un carácter más humanitario que político. Por supuesto que hay aspectos que tienen que ver con la sobreproducción que dicha región generó en ese período, sin embargo la propia distribución de la ayuda mostró que los elementos políticos eran secundarios. De esa manera se puede apreciar que Nicaragua fue favorecida por dicha ayuda.

5.4.2 JUSTIFICACION DE LA AYUDA ALIMENTARIA: OTRA VEZ

Como fue escrito en determinado momento, refiriéndose precisamente a este asunto de la ayuda alimentaria, "lo barato, sale caro". Para el caso andino, "el estancamiento general de la producción agropecuaria, la creciente dependencia de las importaciones de alimentos y la oligopolización de los mercados de alimentos básicos procesados son fenómenos interrelacionados presentes en toda la subregión...".⁴⁹

El caso de Costa Rica es muy particular, en primera instancia es necesario preguntarse lo siguiente: ¿Necesitaba Costa Rica ayuda alimentaria? Y, en caso de que la necesitara. ¿Eran esos los productos que requería? La teoría económica, expresa en lo referente a lo que debe producir un país, cuando éste recibe -por diferentes medios- un aporte material, por ejemplo granos; los recursos que se dedican a producir granos se trasladan a producir otros productos en los cuales son más eficientes. Tal proceso genera en el corto plazo un mayor nivel de bienestar.⁵⁰ Sin embargo la situación no ha sido así. Ante la ausencia de planificación en torno a la ayuda, los recursos liberados a partir del ingreso de alimentos quedan en una situación de desempleo, lo cual provoca un nivel inferior al de pleno empleo, con el agravante que implica tal situación a nivel social. Costa Rica no es la excepción, la ayuda alimentaria consistió en productos adquiridos, no en función de un programa de necesidades, sino más bien en función de los esquemas productivos de los países donantes o prestatarios. Eso implicó que ingresaran mayoritariamente productos que entraban a competir con productos nacionales, generando situaciones difíciles para los productores.

Existe en Centroamérica una situación de inseguridad alimentaria. Para 1987 la demanda no satisfecha en dicha región era del 50.0% y se estima que un 80.0% de la población de la región vive en condiciones de inseguridad alimentaria.⁵¹ Costa Rica no se escapa a dicha situación.

Pero lo anterior no justifica cualquier tipo de ayuda. Por ejemplo, la población atendida en Costa Rica con la ayuda alimentaria fue de escasamente 106.685 personas, lo cual significó apenas un 4.3% de la población total.⁵² La ayuda alimentaria, más que resolver los problemas relacionados con la insuficiencia alimentaria, pretende colocar -en ese momento- al país en condiciones adecuadas para el crecimiento económico a través del ajuste estructural.

Sus objetivos aparentemente son otros, tienen que ver con ayudar a la balanza de pagos, al presupuesto del gobierno y por otro lado, resolver los problemas que generan la sobreproducción en los países desarrollados. Lo anterior implica, que para el caso de Costa Rica se requiere de una ayuda que vaya dirigida a dar apoyo a sectores estratégicos dentro de las políticas sociales y de desarrollo.

49. Lajo Lazo, Manuel. *Los insumos agrícolas importados y el estancamiento de la agricultura andina*. Revista Comercio Exterior. Vol. 38. Num. 7. Julio 1988.

50. Si el análisis se hace a partir de la curva de transformación, un ingreso de granos implica -en teoría- un incremento hacia arriba, de la curva de transformación, por lo tanto un mayor nivel de bienestar para la comunidad.

51. Tomado de CADESCA/CEE. *Seguridad o inseguridad, un reto para la Región Centroamericana: Perspectivas al año 2000*. Informe de Misión Salvador Arias Peñate. Guatemala, 1988.

52. CADESCA/CEE. *Ibidem*. 1988.

5.4.3 LA AYUDA ALIMENTARIA Y LOS PROBLEMAS SOCIALES

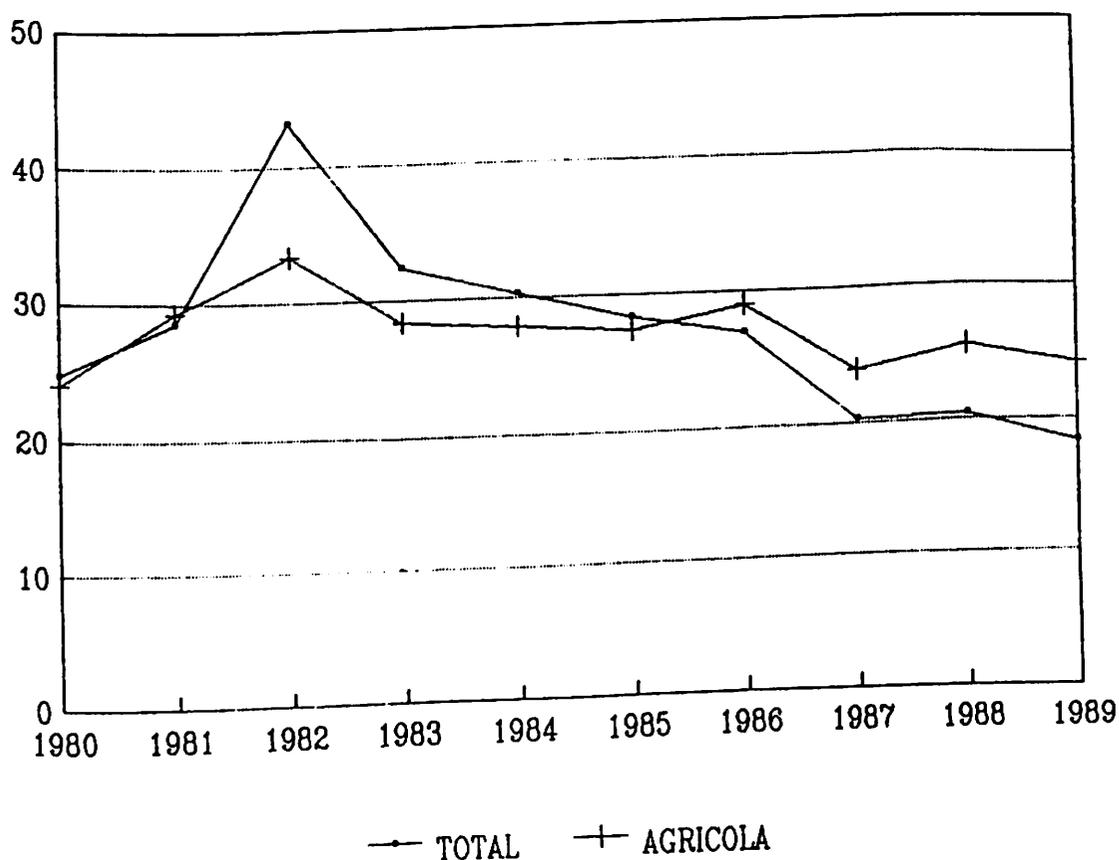
Es sumamente cuestionado el hecho de que la ayuda alimentaria no llegue a los sectores que realmente lo requieren. En vez de atacarse problemas de desnutrición y hambre, se provocan problemas sociales. Un sector desfavorecido por la ayuda alimentaria es el asalariado-agrícola. En el siguiente cuadro se presenta el desempleo abierto y el subempleo total y para el sector agrícola en especial.

CUADRO N° 21
COSTA RICA. DESEMPLEO Y SUBEMPLEO. TOTAL Y PARA EL SECTOR AGRICOLA.
1980-1989

AÑO	DESEMPLEO		SUBEMPLEO	
	TOTAL	AGRICOLA	TOTAL	AGRICOLA
1980	5.9	4.0	24.8	24.1
1981	8.7	4.2	28.5	29.3
1982	9.4	3.4	43.2	33.4
1983	9.0	5.4	32.4	28.4
1984	7.9	4.5	30.3	27.9
1985	6.8	3.8	28.4	27.4
1986	6.2	3.9	27.0	29.0
1987	5.6	2.6	20.0	23.9
1988	5.5	2.3	20.4	25.5
1989	3.8	2.2	18.3	24.2

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos.

GRAFICO N° 18
SUBEMPLEO TOTAL Y AGRICOLA. 1980-1989



Se aprecia a partir del cuadro anterior, situaciones interesantes. En el caso del desempleo, aunque por aspectos estructurales es menor en el caso del sector agrícola (rural versus urbano), la brecha se reduce en el período de interés. En 1983 hay un mayor incremento en el desempleo agrícola y para 1986 la diferencia entre ambos se ha reducido. Conforme la ayuda alimentaria incluya productos que se producen internamente o que son sustitutos cercanos de éstos, el asalariado agrícola se ve desplazado. El caso del trigo y el maíz son ejemplos típicos. En el caso del subempleo, hubo un crecimiento importante en 1982, provocado por la fuerte crisis. Ese crecimiento fue menor en el sector agrícola. Luego la brecha se va reduciendo, hasta que a partir de 1985 la tasa de subempleo agrícola supera a la de subempleo total. El subempleo es un indicador del efecto que la ayuda alimentaria puede provocar en la población asalariada agrícola.

CAPITULO SEXTO: CONCLUSIONES FINALES

Históricamente, los programas de ayuda alimentaria surgen como complemento de los programas de Estabilización y de Ajuste Estructural. En los Estados Unidos surgen con el fin de liquidar excedentes de producción. Aparece, entonces, la Ley Pública 480 cuyo objetivo era el de “desarrollar y ampliar los mercados de exportación para los productos agrícolas de los Estados Unidos” hacia los países en “vías de desarrollo”. De esta forma, se instrumentó el Programa Alianza para el Progreso. A partir de ahí se empezaron a aplicar los programas de ayuda alimentarias.

Los programas de ayuda alimentaria en la comunidad Económica Europea (CEE) se caracterizaron por una orientación de tipo comunitario y se desarrollaron al finalizar los años setenta. Posteriormente reemplazaron las políticas agrícolas de cada país por una política común llamada política agrícola de la comunidad (PAC).

El objetivo de la creación de los programas de ayuda alimentaria es el mismo tanto para los Estados Unidos como para la comunidad económica Europea: deshacerse de la alta acumulación de excedentes alimentarios surgidos de las políticas proteccionistas a los agricultores. Por otro lado, cumplen cometidos de carácter político, pues responden a razones políticas de tipo coyuntural.

En el caso de los Estados Unidos, la naturaleza política de los programas de ayuda alimentaria responde a necesidades de afinidad ideológica. La premisa de la cual se parte es la siguiente: si hay identidad ideológica, la ayuda alimentaria estará presente; de lo contrario, estará ausente. Ejemplificamos esta aseveración con el caso específico de Nicaragua bajo el gobierno sandinista. En dicho período, Estados Unidos no proporcionó ningún tipo de ayuda alimentaria a Nicaragua. En cambio, Costa Rica y El Salvador recibieron una importante ayuda alimentaria por parte de los Estados Unidos.

El criterio político de la Comunidad Económica Europea (CEE) fue de otra naturaleza. Básicamente se interesó en evitar la confrontación ideológica y argumentó criterios humanitarios. Por esa razón, no le negó su ayuda a Nicaragua sino que fue su principal soporte en los programas de ayuda alimentaria.

Al analizar los diferentes tipos de ayuda vimos que fueron de diversa naturaleza. Se dio la donación gratuita la cual no tuvo el mínimo costo para el país que la recibió.

Otra fue la ayuda gratuita para resolver problemas estructurales de algunos países. La tercera fue la ayuda a través de préstamos “suaves” a largo plazo y con tasas de interés relativamente bajas.

En el plano económico, las causas por las cuales se originan la ayuda alimentaria están basadas a partir de los ajustes estructurales que los organismos internacionales apoyan para los países beneficiarios. Dichos ajustes requieren, básicamente, de un conjunto de indicadores favorables en torno a la balanza de pagos y el presupuesto público, de manera principal. La ayuda alimentaria viene a reforzar la inversión pública en proyectos de desarrollo y en parte es de esperar que se reduzcan las importaciones y se promuevan las exportaciones. Los resultados no han sido los esperados. Con la ayuda alimentaria se busca lograr que la producción en los países beneficiarios sea dirigida a bienes de exportación no tradicionales; ello se logra en forma más eficiente al desviar recursos de la producción de granos básicos, por ejemplo, a la producción de bienes exportables no tradicionales.

En buena medida, la ayuda que recibe el país se justifica en función del agotamiento del modelo prevaleciente antes del surgimiento de los programas de ayuda alimentaria. Tal como se mencionó anteriormente, la crisis que se manifiesta en los primeros años de los ochenta, fue el punto determinante en el inicio de este proceso, al buscar con ello fortalecer un nuevo modelo. Dicho modelo se expresa a través de los programas de ajuste estructural.

Otro aspecto de suma importancia que debemos subrayar está relacionado con las consecuencias de la ayuda alimentaria. En primer lugar, hemos de decir que favoreció la política de precios. En segundo lugar, sirvió de complemento para la reducción del déficit fiscal. En tercer lugar, provocó crecimientos en la deuda externa de Costa Rica. En cuarto lugar, implicó liquidez financiera a nivel internacional. En quinto lugar, políticamente estuvo ligado a razones de tipo conyuntural. Finalmente, la ayuda alimentaria provocó subempleo en la población asalariada.

Otros elementos relacionados con las consecuencias de la ayuda externa son los siguientes. La ayuda alimentaria generó dependencia económica, pues tuvo consecuencias inmediatas sobre el consumo y la estructura productiva. El ajuste estructural y la modernización del agro, donde los principales productos de interés son los "no tradicionales" conllevan a una dependencia de la importación de bienes de consumo básico. La incapacidad de adquirirlos podría convertirse en un problema de grandes dimensiones, en tanto habrá una insuficiencia alimentaria por resolver.

Los problemas sociales que generan el ingreso de productos alimenticios que se producen también internamente provocan desempleo, deterioro del salario real y la migración campo-ciudad. Estos elementos son considerables dentro del análisis de la ayuda alimentaria.

Otro punto que merece subrayarse en este capítulo es la ayuda alimentaria perspectiva de tres corrientes de pensamientos: la estructuralista, la marxista y la neoliberal. Dichas corrientes han sistematizado treinta años de la puesta en marcha de estos programas. La gran interrogante que se plantean es la siguiente: ¿Sirven los programas de ayuda alimentaria al desarrollo?

Para la corriente estructuralista, la ayuda alimentaria sirve para impulsar el desarrollo económica al recibir, en condiciones ventajosas, los alimentos y liberar así divisas para el proceso de industrialización.

En cambio, para la corriente marxista la ayuda alimentaria no sirve para impulsar el desarrollo. Según ella, el objetivo de los programas de ayuda alimentaria no ha sido resolver el hambre en el mundo, sino que responden a las necesidades de la política exterior, especialmente de los Estados Unidos.

Para la corriente neoliberal, los programas de ayuda alimentaria sirven para promover el desarrollo económico. Dicha corriente propone aprovechar las ventajas comparativas de los países desarrollados para satisfacer la demanda de alimentos de los países en "vías de desarrollo". Dentro de esta concepción, la ayuda alimentaria es concebida como un mecanismo en los programas de estabilización y ajuste estructural. Su función principal es de servir como medio transitorio para ajustar los desequilibrios externos de los "países en vías de desarrollo".

Finalmente, para concluir, se ha de señalar el corpus literario que aparece al final de esta investigación y que ha sido titulado Estado de la cuestión. El objetivo de dicha sección es averiguar; ¿qué se ha dicho?, y ¿cómo se ha enfocado el problema de investigación abordado? Ya que el conocimiento cumple una función social, no hemos querido ignorar el aporte de quienes se han preocupado por investigar el tema de nuestra investigación. De esa manera se cumple con un reconocimiento y, por otro lado, se trata de darle un carácter singular al trabajo que hemos expuesto y analizado.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Adelman, Irma. Teorías del desarrollo económico. Fondo de Cultura Económica, Cuarta Edición, Mexico, 1984.
- Aguiar, Humberto A. Incidencias de la asistencia financiera del AID en la Política fiscal. Notas para la restauración del Estado Costarricense 1982-1987. Universidad Nacional, Posgrado en Política para Centroamérica y el Caribe, Heredia, Costa Rica, Setiembre, 1987.
- Alianza para el progreso. Documentos oficiales, emanados de la reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico, Social, Ministerial en Punta del Este, Uruguay del 5 al 15 de agosto de 1961. pag 6.
- Ajensa A. Tomo XII N.1 Enero 1962. Revista de Comercio Exterior. El problema de las condiciones alimenticias y sanitarias en América Latina, América Central y la comunidad europea, Servicio de prensa e información, delegación para América Latina de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, Venezuela. 1985, pag 5.
- Asamblea Legislativa. ley # 6751,24 de mayo de 1982
ley # 6829,30 de octubre de 1982
ley # 6945,22 de noviembre de 1983
ley # 6978,19 de noviembre de 1984
ley # 7019,29 de noviembre de 1985
ley # 7059,14 de enero de 1987
- Biau Gerda. Colocación de excedentes Agrícolas. Publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (F.A.O.), en: AYUDA ALIMENTARIA PARA EL DESARROLLO. Roma, 1985, pag 37.
- Banco Central de Costa Rica, Cifras sobre la producción agropecuaria, 1989.
- Banco Central de Costa Rica. Balanzas de Pago de Costa Rica, 1985, 1986, 1988, 1989.
- Banco Mundial de Costa Rica, Informe de Desarrollo del Banco Mundial, Washington, D.C, 1986.
- Barraclog, Solom. Sistemas alimentarios en Nicaragua. Naciones Unidas, 1984
- Botzman, Mirta. El uso de los alimentos en la política exterior norteamericana. El embargo de granos a la Unión Soviética, perspectivas latinoamericana número 12, 2do. semestre 1982, CIDE, México, 1982.
- Bounhey Francis L. y otros. Las relaciones interamericanas escudo de la seguridad del nuevo mundo y espada de la proyección del poder global de Estados Unidos. Antología para uso de los estudiantes de la UNA, Maestría en Políticas Económicas.
- Cadesca. CEE-Mideplan-Sepsa. Caracterización de los Productos de granos básicos de Costa Rica. San José Costa Rica, 1989.
- Cadesca/CEE. Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano. Informe de Misión Salvador Arias Peñate, Guatemala, 1988.
- Cadesca/CEE. Seguridad o inseguridad, un Reto para la Región Centroamericana: Perspectivas al año 2000. Informe de Misión Salvador Arias Peñate, Guatemala, 1988.
- Cámara de Industria de Costa Rica, Cámara Costarricense de la Industria Alimenticia Genuina. Impacto ajuste estructural en el sector alimentario, San José, 1989.
- Cámara Nacional de Granos. Informe Anual. Costa Rica, 1983.
- Carcanholo Reinaldo. Desarrollo del Capitalismo en Costa Rica. EDUCA. 1981. San Jose. Costa Rica.
- Cenap, Cepas, Justicia y Paz, No hay paz sin alimentos. San José Costa Rica, 1988.
- Cenap. Maestría en Política Económica. Escuela de Economía Universidad Nacional. El cambio en la agricultura, 1990, Costa Rica.
- Céspedes, Victor H, Jiménez, Ronulfo, Lizano Eduardo. Costa Rica, crisis y empobrecimiento. Editorial Eswin, San José, Costa Rica, 1983.

- Céspedes, Victor H. Política de precios y subsidios en Costa Rica. s.e/ sin fecha.
- CIDE. Economía en América latina, 2do. semestre, 1982, México, 1982.
Economía en América latina, 2 de marzo de 1979, México, 1979.
Estados Unidos, cuadernos semestrales, número 12, segundo semestre, 1982, México, 1982.
Estados Unidos, número 16, segundo semestre 1984, México, 1984.
- Comercio Exterior Apuntes sobre la modernización del sector agropecuario. Vol.38, Número 7, México, julio de 1988, pp645-652.
- Comercio exterior Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol.31, Número 12, México, diciembre 1981.
- Comercio Exterior Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol.38, Número 8. México, agosto 1988.
- Comunidad Europea. Documento 83. Comisión de la Comunidad Europea, Oficina de Madrid, pag 3.
- Comunidad Europea y América Central. Servicio de Prensa e información delegación para América Latina de la Comisión de comunidades europeas, sin fecha. pag 9.
- Comunidad Europea y América Central. Servicio de Prensa e información delegación para América Latina de la Comisión de comunidades europeas, sin fecha.
- F.A.O.Comunidad Económica Europea. Ayuda alimentaria en cifras. Roma, Italia, 1984.
- Comunidad Europea y Latinoamericana. Información N.82, 1985.
- Consejo Nacional de Producción. Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción. Costa Rica.
- Cordero, J, Marquez, E, Rosales, L. La problemática del pequeño productor costarricense en general y particularmente del pequeño productor de maíz, 1982-1985. Departamento de Economía, Universidad Nacional. 1985
- Chaves Rosa, Herman, Humberto. Estados Unidos y la crisis centroamericana en los ochenta : La respuesta de la política. Universidad Nacional, Posgrado en Política Económica para Centroamérica y el Caribe. Heredia, Costa Rica, Diciembre, 1987.
- Chonchol, Jacques. La evolución de la agricultura latinoamericana desde 1950-1980. crecimiento, modernización y marginalidad de los campesinos. Fotocopia
- Dawson, Antony. En defensa de la lucha alimentaria réplica de algunas críticas. Revista Internacional del trabajo. VOL 104. Número, 1, enero-marzo, 1980.
- De la Cruz, Vladimir. Las luchas sociales en Costa Rica. Editorial Costa Rica, Costa Rica, 1980
- Department of agriculture. United State, Public Law, 480, Washington, 1983.
- Documento de Santa Fe. Informe elaborado por el comité de Santa Fe. en mayo de 1980, por encargo del Consejo de Seguridad Internacional.
- Echeverría Zuno, Roberto. Transnacionales. Agricultura y Alimentación. Editorial Imagen, 1982, México.
- Edelman Spero, Joan Política Económica Internacional. El Ateneo, tercera edición. Buenos Aires, Argentina. 1988.
- Facio, Rodrigo. Estudio sobre economía costarricense. Editorial Costa Rica. Tomo I, Tercera Edición. Costa Rica. 1978
- FAO. El estado Mundial de la Agricultura y la alimentación. Roma, 1886.
- FAO. El desarrollo Económico mediante productos alimentarios. Roma 1962.
- FAO. La agricultura hacia el año 2000. Problema y opciones para América Latina. Roma, Febrero 1981.
- FAO: Costa Rica. Análisis del sector agropecuario y forestal. Roma 1982.
- FAO: Situación y perspectiva de los productos básicos, Roma 1987.
- FAO: Ayuda alimentaria para el desarrollo. Roma, Italia. 1985.
- FAO: Ayuda alimentaria en cifras. Roma Italia. 1984

- Fernández, León. Conquista y población en el Siglo XVI. Editorial Costa Rica. Tomo II, Volumen 3, San José, Costa Rica, 1976.
- Frances, Moore Lappé, Collins Joseph. Comer es primero. Editorial Siglo XXI, México 1988.
- Furtado, Celso. La economía latinoamericana. Editorial siglo XXI, 17ava, edición, México.
- Furtado, Celso. Teoría y Política del Subdesarrollo Económico. Editorial Siglo XXI, 12 ava. Edición, 1980.
- Gaete Marcelo. ¿Qué es el ajuste estructural? julio 1990, edición Alforja, San José Costa Rica.
- Garand, Carreau, El Negocio de los Alimentos, Editorial Nueva Imagen, México, 1980.
- Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Agricultura y Ganadería. Un diálogo permanente. Políticas y programas para el sector agropecuario. San José, Costa Rica, 1986.
- Ground, Richard Lynn. Los Programas de Ajuste en América Latina. Revista de la CEPAL, N. 23, A gosto, 1986.
- Guardia Quirós, J. Subrealismo Agrícola. Actualidad Económica. Norreitu 1986. N.6 Vol.1, de Comercio de Costa Rica.
- H. Myint. Economía de los países en desarrollo. Ediciones Rialp, S.A. México, 1965.
- Hall, Carolyn. Costa Rica, una interpretación geográfica perspectiva histórica. Editorial Costa Rica, Costa Rica, 1984.
- IICA. Propuesta para mejorar el sistema de comercialización del arroz. San José, Costa Rica, 1989.
- IICA. Propuesta para mejorar el sistema de generalización de arroz en Costa Rica, San José Costa Rica, 1989.
- IICA. Causa de la insuficiencias en la Producción de Alimentos y la no satisfacción de Demanda de Alimento en América Latina y el Caribe. San José 1981, pag 4.
- IICA. Estudio de Políticas Agrícolas en Costa Rica, Enero 1986, San José, Costa Rica.
- IICA. Los programas de ajuste estructural. Costa Rica, Agosto, 1984.
- IICA. Estructura de Políticas agrícolas. San José, 1986.
- Ingram J.C Alimentos para el trabajo: Veinte años del Programa Mundial de Alimentos. Publicados por Revista Internacional del trabajo, Vol.102, número 4, octubre-diciembre de 1983.pag 475
- Inozémtsev N. y otros Economía Política del Capitalismo. Monópolista contemporáneo. Editorial Progreso, tomo I, Moscú, 1980.
- Isaac, Miriam. Transnacionalización y periferia semindustrializada. CINDE, México, 1984
- Jiménez Castro Wilburg, Préstamos y Programas de Ajuste Estructural en Costa Rica. UNED, Costa Rica, 1991.
- Goldschalk Elke y Habid Manfred. Los efectos de la ayuda alimentaria. En revista DSE Desarrollo y Cooperación. Revista publicada por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), Bonn, Alemania, N. 1, 1989.
- Guardia J., Di Mare A., Vargas T. Céspedes V.H y Canales J. La Política de Precios en Costa Rica. Editorial Counsel, San José, Costa Rica, 1987.
- Helleiner, K.G Comercio Internacional y Desarrollo Económico. Editorial Alianza, Madrid, 1975.
- Lizano Eduardo. Agricultura y Desarrollo Económico. UNED. San José Costa Rica, 1980.
- Lizano Eduardo. Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica. Academia de Centroamerica. San José Costa Rica, 1990.
- Lundhal M. y Pelupessy W. Crisis Económica en Centroamérica y el Caribe. Editorial Departamento Económico de Investigación Dei. San José Costa Rica, 1989.
- Machado A. y Toner J. El sistema Agroalimentario. Siglo XXI. México. 1987.
- Martínez E., Aurelio. Reflexiones en torno a la crisis económica de los años 70. Editor Fernando Torres, Valencia, 1977.
- Meléndez, Carlos. Costa Rica tierra y población en la colonia. Editorial Costa Rica, 1978.
- Ministerio de Educación Pública. Memoria del Ministerio de Educación Pública, Costa Rica, 1952.

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Evolución Económica de Costa Rica 1988.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Informe semestral sobre el estado de los proyectos financiados con recursos del programa PL480, título I. Unidad Ejecutiva. Proyecto PL480, junio 1989.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. Programa PL480. Información General sobre el objetivo, y alcanzar el programa PL480 título I (Documento N.2), mayo 1986.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. Oficina de Planificación Sectorial. Diagnóstico de Comercialización de los Granos Básicos, Costa Rica, 1977.
- Mordecai Ezequiel. Empleo de los Excedentes Agrícolas para financiar el Desarrollo Económico de los Países insuficientemente desarrollados. Publicado por la F.A.O. en: AYUDA ALIMENTARIA PARA EL DESARROLLO. Roma 1985.
- Nación, La
- 2 de mayo de 1986, página 7a.
 2 de octubre de 1985, página 6a.
 11 de octubre de 1985, página 4a.
 23 de noviembre de 1983, página 6a.
 16 de julio de 1987, página 6a.
 1 de setiembre de 1987, página 8.
- OFIPLAN. Evolución socioeconómica de Costa Rica. 1950-1980. San José, Costa Rica, 1982.
- Organización de las Naciones Unidas. Estudios de informes de la CEPAL. La agricultura campesina y el mercado de alimentos, la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta. Santiago de Chile, 1984.
- Organización de las Naciones Unidas. Estudios de informes de la CEPAL. La agricultura campesina y el mercado de alimentos, la dependencia externa y sus conflictos, en una economía abierta. Santiago de Chile, 1984, pag12.
- Organización de las Naciones Unidas. Estudios de informes de la CEPAL.
- Organización de las Naciones Unidas. Plan de operaciones entre el gobierno de Costa Rica y el Programa Mundial de Alimentos. San José, Costa Rica, 1985.
- Organización de las Naciones Unidas. Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. México, 1951.
- Organización de las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. La transformación de la agricultura y el papel del mercado de trabajo Cepal 1984.
- Picado Gattgens, Xinia. El programa de comedores escolares. Un análisis evaluativo de una política social. Instituto de Investigación en Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica, abril 1987.
- Pizarro, Roberto. América Latina, la nueva etapa del capitalismo y la crisis económica mundial. Revista de Comercio Exterior. Vol. 31, número 4, México. 1981.
- Prebisch, Raúl. Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. Naciones Unidas, México, 1951. Pág. 107.
- Programa Mundial de la Agricultura y la alimentación, Roma, 1986.
- Reuben Soto, Sergio. Ajuste estructural en Costa Rica. Editorial Porvenir. San José. Costa Rica, 1988
- Revista Comercio Exterior.
 Vol. 27 Número 4, Abril 1977.
 Vol. 33 Número 5, México mayo 1983.
 Vol. 34 Número 11, México, noviembre de 1984.
 Vol. 37 Número 12, México, diciembre de 1987.
 Vol. 33 Número 12, México, diciembre de 1983.
 Vol. 38 Número 7, México, setiembre de 1988.
- Revista de Comercio Exterior Vol.34, Número 11, México, noviembre 1984 pp 1134-1140. El Comercio Mundial de cereales.
- Revista de Comercio Exterior. Sector Agropecuario II Vol.38, Número 8, México, 1988.
- Revista Estudios Políticos Nueva Epoca. Vol. 2, diciembre 1983. Número 4.

Serie de Debates. La Doctrina Social de la Iglesia ante las Políticas Económicas neoliberales. cuarto debate-setiembre 1991. El problema agrario y el Ajuste estructural en Costa Rica. Carlos Campos, Tobías Garzelez, Guido Vargas, Marc Jorge Mora, Pbro Elías Arias.

Sheptman, Alejandro. El desafío latinoamericano. Editorial Nueva Sociedad, Unitan Prufal, primera edición, 1987.

Sistemas alimentarios y operaciones estratégicas. Desafío latinoamericano. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1987.

Singer H., Wood J. y Jennings T., Food aid. Clarendow Press. Oxford, 1987.

Sojo, Ana. Estado empresario y lucha política en Costa Rica. EDUCA.

Solís A. Manuel. Desarrollo rural en Costa Rica. EUNED, San Jose, Costa Rica, 1985

Sunkel, Osvaldo. ¿Cuál es la utilidad práctica de la teoría del multiplicador. Revista Trimestre Económico. Vol. 24. Número del 1 al 4, 1957.

Teubal, Miguel. La crisis alimentaria del Tercer Mundo una perspectiva latinoamericana. CINDE, Semestre 2, México, 1979.

Universidad de Costa Rica. Un análisis educativo de la política social. Instituto de Investigaciones económicas, Universidad de Costa Rica, 1987.

Universidad Nacional, Escuela de Economía. Situación Económica de Costa Rica. Noviembre 1986, enero 1987.

Universidad Nacional. Primer sondeo. Diagnóstico de realidad nacional (versión preliminar para dirección interna) 1979.

Universidad Nacional. Escuela de Economía. Lo problemático del sector agropecuario no solo el diálogo permanente. Situación Económica de Costa Rica noviembre 1986 enero 1987 año 4 No. 16. Costa Rica. 1986

Valdés Alberto. Revista Comercio Exterior, Vol.33, Número 12. México, diciembre de 1983 pp 1135-1141. La seguridad alimentaria. Un problema de estabilización para los países en desarrollo. México, 1984.

Villarreal, René. La política agraria de la administración Arias en el Marco del Ajuste Estructural. En los campesinos frente a la nueva década. Ajuste Estructural y pequeña producción agropecuaria en Costa Rica. Editorial Porvenir, San José, Costa Rica. 1989. pp. 60-61.

A P E N D I C E

EL ESTADO DE LA CUESTION

El propósito de este apartado es realizar una exposición del estado de la cuestión, que permita identificar los principales enfoques en torno a la ayuda alimentaria. Los aportes teóricos de los diferentes autores se agrupan en los siguientes tres paradigmas: Corriente Estructuralista, Corriente Marxista y Corriente Neoliberal.

1. LA CORRIENTE ESTRUCTURALISTA

Se agrupan en esta corriente de pensamiento los autores: Gerda Blau, Ezequiel Mordecai, B.R. Sen, J.C. Ingran, y los Organismos Internacionales como la C.E.P.A.L., la F.A.O. y el P.M.A. A los citados anteriormente se les considera estructuralistas porque en sus análisis afirman que el obstáculo al desarrollo económico de los países en "vías de desarrollo" es la escasez de divisas e ingresos insuficientes para generar un ahorro necesario. Consideran importante la "ayuda alimentaria externa" para impulsar el desarrollo, al recibir, en condiciones muy favorables, los alimentos, y, así liberar divisas necesarias para el proceso de industrialización. Para esta orientación, la estructura del mercado internacional perpetúa el atraso y dominación de los países subdesarrollados. Por este motivo la ayuda alimentaria debe suministrarse directamente en proyectos de desarrollo sin pasar por los mecanismos de mercado. También son estructuralistas por su preocupación por las desigualdades sociales, reflejadas en el hambre y en la pobreza. Asimismo porque tienen la convicción de que el desarrollo económico y social rompe el círculo vicioso: hambre-pobreza-estancamiento. Los seguidores de esta corriente defienden la autosuficiencia alimentaria de los países "en vías de desarrollo" pues tienen la firme convicción sobre la capacidad de recursos que estas regiones poseen. Pero, consideran que para que esos recursos se desarrollen se requiere de la ayuda externa transitoria. A los Programas de Ayuda Alimentaria se les asigna un rol en el proceso de desarrollo, específicamente, como efecto multiplicador, concepción de línea Keynesiana, mientras se crean las condiciones económicas y sociales que den como resultado la autosuficiencia alimentaria.

Gerda Blau, Ezequiel Mordecai y B.R. Sen, son los autores clásicos porque les correspondió realizar el primer ordenamiento teórico- metodológico sobre los Programas de Ayuda Alimentaria en el período comprendido entre 1953 y 1955. Gerda Blau analizó las formas de colocación de excedentes: retención o segregación, medidas para ampliar los mercados y restricción de la oferta. Hace un señalamiento sobre los "pro" y "contra" de cada una de las formas mencionadas. Sobre la primera indica que la retención de existencias, por parte del gobierno, es un elemento importante y esencial en una economía equilibrada. La segregación de excedentes en reservas nuevas, destinadas a fines específicos, que de otro modo quedarían sin llenar, puede contribuir, en ciertas condiciones, a mitigar la presión inmediata de la oferta. Sin embargo, considera que la mera segregación de existencias no puede proporcionar una solución duradera en casos de excedentes en que no halla a la vista una inversión de las tendencias de la oferta y el consumo; pero puede servir de ayuda como medida transitoria para facilitar el ajuste.^{1/}

Sobre la segunda forma señala, que si bien, la elevación gradual de los niveles de vida resultantes del desarrollo económico no representan una posibilidad inmediata de colocación de excedentes en condiciones normales, a excepción de ciertas circunstancias, debe considerarse "especial atención a aquellas formas de colocación de los mismos, en condiciones especiales, que al utilizar los ingresos, en moneda local, procedentes de las ventas sobrantes con fines de fomento, puedan permitir a un país, ampliar o acelerar sus programas de desarrollo, pudiendo así ayudar, al menos en alguna medida, a obtener en un futuro, mercados más fuertes y más amplios"^{2/} Para la autora, estos sistemas de colocación de excedentes con vista a ayudar al desarrollo económico, aunque pueda requerir garantías especiales en beneficio de terceros, figura entre las formas más prometedoras de colocación de productos sobrantes, que pueden beneficiar a todas las partes interesadas.

1/ Blau Gerda. Colocación de excedentes agrícolas. Publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (FAO) en Ayuda Alimentaria para el Desarrollo Roma, 1985. Pg.37.

2/ Blau Gerda. Idem Pg.37

Sobre la tercera forma, la restricción puede tomar la forma de una limitación directa de la superficie cultivada o de una prohibición de nuevas plantaciones o bien puede hacerse poniendo obstáculos a la producción: imponiendo tributos, bajando los precios garantizados o limitando las salidas por cuotas nacionales o internacionales de comercialización, o también por diversas formas de modificación de la producción. A este respecto, la autora señala: "Primero, que puede suceder que las restricciones a la producción a menos que se apliquen a una gran variedad de cultivos que compiten por los mismos recursos, no hagan sino desviar el problema de los excedentes agrícolas en vez de resolverlo. Segundo, de conformidad con las políticas y objetivos de la F.A.O. debería conceder preferencia a las medidas que contribuyan a vencer las dificultades de comercialización aumentando su eficacia y ampliando el consumo en vez de restringir el suministro. Tercero, si los propietarios tienen reservas que exceden el nivel que desean mantener, entonces la única solución que queda es la reducción de las existencias para toda clase de finalidades. Solo hay dos maneras de hacer esto: la destrucción de las reservas, o la restricción de nuevas existencias".^{3/}

A Ezekiel Mordecai le correspondió el trabajo de diseñar el EMPLEO DE LOS EXCEDENTES AGRICOLAS PARA FINANCIAR EL DESARROLLO ECONOMICO DE LOS PAISES INSUFICIENTEMENTE DESARROLLADOS. La propuesta más importante de Mordecai consiste en la utilización de los alimentos excedentarios, como efecto multiplicador, para fines de desarrollo. Los fundamentos son los siguientes: "Casi todos los países poco desarrollados tienen mucha mano de obra rural y de otra clase desocupada o con una ocupación insuficiente. Hay una serie de proyectos que se podrían llevar a la práctica poniendo a trabajar esa mano de obra con materiales y recursos locales, o con cantidades muy pequeñas de equipo extranjero. Esto aceleraría el desarrollo del país y se aumentaría su capacidad productiva con la construcción de carreteras, pozos, presas, canales de riego, escuelas, almacenes, fábricas de elaboración industrial de materias primas, etc. Pero, la mano de obra desocupada que empieza a trabajar y a recibir sueldos, aumenta sus compras de alimentos, ropa, etc., y esto hace subir el nivel de la demanda. Este incremento de la demanda de bienes de consumo, al aparecer en el mercado antes de que los medios de nueva creación, pueden comenzar a acrecentar la producción, tendería a producir inflación. Es en este punto donde entran en juego los productos agropecuarios excedentarios de otros países, los cuales ayudarían a satisfacer una gran parte de la mayor demanda creada por el mayor número de personas que trabaja, hasta tanto que la producción se ampliara y pudiera atenderla. De esta manera aumentaría la ocupación y el consumo en lo inmediato y la capacidad productiva, la demanda de productos y el empleo continuado, en lo futuro. Pero, para que esto fuera posible, habrá que proporcionar los excedentes sin desembolso momentáneo por parte del país receptor, como, por ejemplo, en forma de donativos o de préstamos a largo plazo con tipos bajos de interés".^{4/}

B.R. Sen, especifica más sobre la utilización de los productos alimentarios excedentarios para fines de desarrollo. En su texto se encuentran aspectos filosóficos y metodológicos claramente definidos. Desde la perspectiva filosófica el autor expone la preocupación por el hambre y la pobreza en el mundo. Esto se reconoce cuando expresa: "Más de la mitad de la población mundial está desnutrida o mal alimentada. El hambre, la pobreza y el estancamiento forman un círculo vicioso. La situación va agravándose con la aceleración y el crecimiento demográfico que presenta carácter de explosión completamente nuevo hasta la fecha en la historia de la humanidad".^{5/} Asimismo pone énfasis en la importancia de la ayuda externa para resolver el problema del hambre al afirmar que la mayoría de los países menos desarrollados cuentan con recursos naturales y humanos necesarios para su propia sustentación pero que es necesario que se movilicen y aprovechen más eficazmente. Para ello es indispensable la ayuda externa. Según el autor: "Sólo mediante el desarrollo económico y social cabe romper el círculo vicioso del hambre, la pobreza y el estancamiento".^{6/}

lo tanto, la ayuda externa debe orientarse a ese fin. La ayuda alimentaria, como una forma particular de ayuda, desempeña un papel muy importante en el contexto de la ayuda externa general. Destaca B.R. Sen el papel de la ayuda alimentaria en el proceso de desarrollo global.

- 1.- La ayuda alimentaria como efecto anti-inflacionario. "Al vender a los consumidores los alimentos recibidos en concepto de ayuda y reducir con ello el poder de compra, el gobierno se encontraría en la misma situación que si hubiera obtenido mayores ingresos por impuestos o se hubiera registrado mayor volumen de ahorro voluntario".^{7/}

3/ Blau Gerda. Idem Pg.58

4/ Mordecai, Ezekiel. Empleo de los excedentes agrícolas para financiar el desarrollo Económico de los países insuficientemente Desarrollados. Publicado por la Organización de las Naciones Unidas. Para la Agricultura y la alimentación (FOA) Ayuda alimentaria para el Desarrollo. Roma, 1985 Pag.106

5/ B.R. Sen. El desarrollo económico Mediante Productos Alimenticios. Un plan estratégico para el empleo de Excedentes. Pg.243

6/ B.R. Sen. Idem. Pag.244

7/ B.R. Serv. Idem Pag.244

- 2- La ayuda alimentaria contribuye a acelerar los programas de desarrollo social. "La ayuda alimentaria se puede utilizar para ofrecer comidas a escolares y estudiantes y atender en mayor medida a las necesidades de la infancia y a las mujeres embarazadas". ^{8/}
- 3- La ayuda alimentaria como equilibradora de la oferta y la demanda: "Los escasos ingresos en divisas de los países desarrollados se necesitan urgentemente para importar maquinaria, equipo y materias primas destinadas al desarrollo. Es probable que la producción de cultivos alimenticios en la mayoría de los países desarrollados solo responda perezosamente a la intensificación de la demanda. A mayor abundancia, son corrientes agudas fluctuaciones en el volumen de la producción. Por otra parte, tampoco es siempre posible prever exactamente la medida en que un determinado índice de inversión hará aumentar la demanda de alimentos. De ahí que muchos países hayan considerado indispensable recabar ayuda alimentaria, en su mayor parte de los Estados Unidos, para poder mantener el previsto ritmo de desarrollo o, al menos, conseguir que la reducción sea mínima". ^{9/}
- 4- La ayuda alimentaria fomenta el empleo. "En las regiones subdesarrolladas la mano de obra es relativamente abundante y en general no se aprovecha plenamente. La utilización de la ayuda alimentaria para fomentar el empleo, en especial para la formación de capital rural, ofrece posibilidades principalmente por medio de proyectos de desarrollo". ^{10/}

El punto de vista del PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (P.M.A.) y de LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (O.I.T.), respecto a los Programas de Ayuda Alimentaria, es expresado por J.C. Ingram en su publicación: "Alimentos por Trabajo: Veinte años del Programa Mundial de Alimentos", publicado en la Revista Internacional del Trabajo, Vol. 102, Num 4, Octubre-Diciembre de 1983. El autor primero plantea su tesis y luego hace referencia al punto de vista del P.M.A. y O.I.T. sobre estos Programas. Afirma Ingram que: "muchísimos seres humanos mueren de hambre no por falta de alimentos, sino por no tener la capacidad de compra". ^{11/} Con esta afirmación, el autor nos conduce a su tesis principal: el vínculo entre el hambre, la pobreza y el desempleo, en el mundo del desarrollo. El autor se refiere al círculo vicioso en que viven los países "en vías de desarrollo" al disponer de poco capital para fortalecer la agricultura y crear industrias, se ven obligados a utilizar sus escasas divisas para la importación de alimentos, reduciendo aún más los programas de inversión de capital, especialmente en el sector rural, cuya importancia es decisiva para estas naciones. En consecuencia, menos inversiones equivale a menos trabajo, que se traduce en menos ingresos, y esto a su vez, significa menos alimentos. ^{12/} Como solución al problema, el autor propone utilizar los alimentos que provienen de los excedentes como "medio de pago" para que la población trabaje en proyectos que requieren gran densidad de mano de obra y cuyo fin es aumentar la producción y construir infraestructura rural. Con esto, no solo se alimentan los necesitados, sino que éstos participan activamente en el proceso de desarrollo. Su trabajo aumenta los niveles de consumo, genera ingresos, atrae inversiones y crea empleos permanentes, contribuyendo de esta forma en desarrollar los recursos humanos y físicos necesarios para mejorar los niveles de vida. Es decir, los "alimentos por trabajo", se convierten en un efecto multiplicador, pues el gasto realizado por los trabajadores, en cuanto a bienes y servicios, desencadenan nuevos gastos en otros sectores productivos. Seguidamente Ingram explica el punto de vista del P.M.A. Para esta Organización Mundial, "la ayuda alimentaria no es obra de caridad, sino una inversión para el desarrollo". ^{13/}

La O.I.T. apoya esta línea, pues para este organismo el problema de la pobreza radica en que los pobres no cuentan con empleo ó ocupan empleos caracterizados por baja productividad y escasos recursos. Para el P.M.A., "Los proyectos de ayuda alimentaria fomentan el empleo y la formación de capital, puesto que, al substituir los salarios en efectivo, resulta menos costoso a los gobiernos movilizar para el trabajo a la mano de obra y transferir los ahorros resultantes a otras empresas o utilizarlos para emplear a los trabajadores durante más tiempo o para aumentar el número de trabajadores empleados." ^{14/} Es decir, según los propósitos del Modelo de Sustitución de Importaciones, los recursos deben priorizarse hacia el sector industrial, como estrategia para el desarrollo

8/ B.R. Serv. Idem Pag.245

9/ B.R. Serv. Idem Pag.257

10/ B.R. Serv. Idem Pag.260,261

11/ J.C. Ingram. Alimentos para el Trabajo: Veinte años del Programa Mundial de Alimentos Publicado en revista Internacional del Trabajo, Vol 102, Num.4 Octubre-Diciembre. Pag 475

12/ J.C Ingram Idem Pag 475

13/ J.C Ingram Idem Pag 476

14/ J.C Ingram Idem Pag 476

sostenido. La ayuda alimentaria contribuye con este fin. El P.M.A reconoce algunos posibles efectos nocivos de estos programas sobre el sector agrícola. Afirman que la ayuda alimentaria "conlleva el riesgo de incrementar la oferta de alimentos y por lo tanto reducir los precios que perciben los productores, con lo cual se desalienta la producción agrícola, contrariamente al objetivo perseguido".^{15/} No obstante, el P.M.A. encuentra solución a este peligro y propone: En primer lugar, dirigir la ayuda a situaciones de catástrofe ó de hambruna, en períodos de escasez alimentaria, mientras se habilitan las zonas agrícolas ó cuando quede ociosa gran cantidad de mano de obra debido a la terminación de obras de importancia, tanto de carácter público como privado.

LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (C.E.P.A.L.), en el libro: "La Agricultura Campesina y el Mercado de Alimentos: La Dependencia Externa y sus Efectos en Una Economía Abierta". Santiago de Chile, 1984, hace un análisis general sobre los factores externos e internos, que en la década 70-80-, afectaron la producción y el comercio de alimentos. También hace una referencia específica sobre las causas y efectos de los Programas de Ayuda Alimentaria. Sobre los factores externos, se refiere a las políticas agrícolas de los Estados Unidos y de la Comunidad Económica Europea (C.E.E.), y su gran participación en el comercio:

- Ambas regiones industrializadas aplican medidas de intervención en el mercado agrícola a través de diferentes instrumentos como: precios, créditos, compras del gobierno de la producción agrícola, apoyo a la comercialización interna y externa de los productos de origen y subsidios a la exportación de éstos, con el fin de alcanzar mayor competitividad en el mercado internacional.^{16/}

- Asimismo cuentan con regulaciones a las importaciones a través de medidas para-arancelarias, en su mayoría de carácter proteccionista, que no perturben los mercados internos.

Para este Organismo Internacional los efectos de esas políticas han sido:

- Los países industrializados, como los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, se han transformado de importadores de alimentos básicos en exportadores de ellos.
- Las barreras impuestas al comercio por las políticas proteccionistas causan gran daño a los países subdesarrollados y afectan directamente a las exportaciones de éstos a los países industrializados, que son sus principales mercados.^{17/}
- Tendencia a que el comercio y la producción de alimentos está siendo cada vez más dirigida por un núcleo de economías industrializadas exportadoras de alimentos. Por el contrario la región latinoamericana ha descuidado, cada vez más, el mercado interno de productos agrícolas básicos, convirtiéndose en una región dependiente, y por ello, en un mercado seguro para los que dominan el comercio mundial de alimentos.^{18/}
- Promoción realizada bajo distintas formas, que esos países, que manejan el comercio mundial de alimentos, determinan un desplazamiento de consumo en favor de los alimentos que ellos producen.^{19/}
- El tipo de promoción dirigido a la región y que corresponde a la promoción ideológica, consiste en impulsar, como criterio central, el desarrollo latinoamericano, en las ventajas comparativas, dejando a merced del comercio mundial la alimentación de la población.
- Estancamiento de la producción de alimentos básicos de la región y que es originado por múltiples factores internos y externos.

Sobre los factores internos, la C.E.P.A.L. los atribuye a los siguientes:

- El incremento de alimentos de la región estaría relacionada con una mayor apertura general hacia el comercio exterior.^{20/}

15/ Naciones Unidas. Estudios e información de la CEPAL: La dependencia Externa y sus efectos en una Economía Abierta. Naciones Unidas. Informe No 35. Santiago Chile.1984. Pag 7

16/ Naciones Unidas. Estudios e informe de la Cepal Pag.33

17/ Naciones Unidas. Estudios e informe de la Cepal Pag.33

18/ Naciones Unidas.Idem Pag.40

19/ Naciones Unidas.Idem Pag.41

20/ Naciones Unidas.Idem Pag.65

- El carácter oligopólico que posee el comercio internacional. ^{21/}
- Importancia del sector campesino en la producción y abastecimiento de productos básicos, por lo que unido a la relativa inmovilidad, lo convierte en el competidor obligado del comercio internacional para abastecer el mercado internacional de ciertos productos.
- El desarrollo urbano industrial latinoamericano no alcanzó las dimensiones suficientes para poder constituir un incentivo para el sector agrícola. Se desarrolla y se permite la estructuración de mercados que agilizan el comercio. De esta forma, la agricultura se mantuvo sin mayores estímulos para modernizarse y poder desarrollarse convenientemente. ^{22/}

Al respecto de los Programas de Ayuda Alimentaria, la C.E.P.A.L. afirma que : “Tenemos motivos para preocuparnos por los adversos efectos secundarios de la Ley Pública 480 sobre los precios y la producción agrícola, en los países receptores de la ayuda alimentaria.” ^{23/} Sobre las CAUSAS señala las siguientes:

- Los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea son los más grandes productores de alimentos, debido a sus políticas, cuyos objetivos explícitos se pueden mencionar: Garantizar la autosuficiencia alimentaria o seguridad en el abastecimiento interno de alimentos, el mejoramiento de los ingresos de sus agricultores, la estabilización del mercado y precios razonables al consumidor. ^{24/}
- Tanto Estados Unidos como la Comunidad Económica Europea, han tenido un importante crecimiento de los sectores agrícolas, lo que ha permitido cumplir, en gran parte, con los objetivos planteados, incluso sobrepasando la demanda interna de productos, lo que ha conducido a la creación de excedentes.

Sobre los EFECTOS señala los siguientes:

- Basado en ciertos estudios, la C.E.P.A.L. comenta que el PL-480 permitió el aumento del consumo de alimentos básicos en los países receptores. Se afirma, que si estos excedentes se hubieran canalizado hacia el mercado regular, en vez de hacerlo en virtud de esta Ley, el precio internacional hubiera descendido.
- El gran programa de colocación de excedentes ha permitido que los Estados Unidos tome una mayor porción del mercado que asume la producción de alimentos de algunos países exportadores y de algunos países consumidores y que el nivel de precios, por ejemplo de trigo, llegue a niveles que haga posible colocarlo en los mercados mundiales por vías comerciales corrientes. ^{25/}
- A principio de los años 70, y en el marco de la crisis internacional: financiera, monetaria, energética; se empieza a hablar del poder alimentario, el cual se hace explícito en boca de Earl Butz, Secretario de Agricultura de los Estados Unidos, en la Administración Ford: “La alimentación es una arma, es uno de nuestros principales instrumentos de negociación”. ^{26/}

Así, se presenta el abastecimiento de alimentos como un instrumento de poder, por medio del cual los Estados Unidos recuperaría su hegemonía.

- Tales ayudas han cooperado fuertemente para que se produzca la División Internacional del Trabajo. Para la C.E.P.A.L., evidentemente esta Ley se concibe para colocar los excedentes de los Estados Unidos y buscar nuevos mercados para esos productos excedentarios. Por lo tanto había un objetivo, no explícito, desalentador de la producción interna de alimentos en los países en “vías de desarrollo”, ya que ante los bajos precios, además de otras garantías, prefieren comprarlos antes que producirlos. ^{27/}

21/ Naciones Unidas. Idem Pag.60

22/ Idem. Pg.66

23/ Idem. Pg. 76

24/ Idem. Pg. 76

25/ Idem Pg. 77

26/ Idem Pg. 78

27/ Idem Pg. 79

Por lo anterior, se fue creando, en estos países, la necesidad de obtener alimentos desde afuera, a precios convenientes y en las cantidades requeridas para satisfacer el consumo interno. Esto derivó, inexorablemente, en el deterioro progresivo de la producción interna de productos básicos, que era posible importar por este mecanismo; igualmente un cambio progresivo del patrón alimentario hacia insumos y consumo favoritos de la agroindustria alimentaria. Todo ello determinó el desplazamiento de ciertos productos tradicionales y el deterioro del ingreso proveniente de esos productos, fundamentalmente al sector campesino. ^{28/}

2. EL ENFOQUE MARXISTA

Se agrupan en esta corriente de pensamiento los siguientes autores: Francés Moore Lappé y Collins Joseph, Miguel Teubal, Fernando González Vigil, Carlos Parode Zevallos y Fabián Tunie Torres, Mirta Botzman, Elke Goldschalk y Manfred Habig, el Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo: CADESCA, y algunos documentos de instituciones costarricenses como CENAP, CEPAS, JUSTICIA Y PAZ, Programa de Extensión de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional. Se agrupan en la corriente marxista porque, dentro de sus planteamientos, afirman que mientras exista el sistema capitalista internacional no puede haber beneficios equitativos. Los países subdesarrollados son pobres y explotados a causa de su histórica subordinación al sistema capitalista mundial. El mercado internacional está bajo el control monopólico de las economías desarrolladas. Desde la perspectiva de esa corriente de pensamiento, la ayuda externa no sirve para el desarrollo; al contrario ésta refuerza el subdesarrollo del Tercer Mundo, promoviendo las inversiones y el comercio a costa de la deuda. La ayuda alimentaria ha estado ligada al sistema oligopólico mundial y en lugar de resolver el hambre ha contribuido en disminuir la disponibilidad de alimentos a los grupos más necesitados y el aumento de dependencia de los países subdesarrollados.

En 1970 Frances Moore Lappé y Collins Joseph escribieron el libro: "COMER ES PRIMERO" - MAS ALLA DEL MITO DE LA ESCASEZ. ^{29/} Para los autores, "Comer es Primero" significa que la justicia y la eficacia de un sistema social y económico se demuestran con la existencia e inexistencia de gente hambrienta. Para resolver el problema del hambre han surgido posiciones, algunas negativas, atractivas y simples, sobre todo para quienes ven el problema del hambre como una imposibilidad. Así la ética del bote salvavidas, cuyo remedio para nuestro dolor por el hambre ajena es el de "dejar de sentir". ^{30/} Es la idea de la razón última: que la gente muera en aras de la supervivencia de la raza humana.

Ante tales posiciones surge la respuesta de que Comer es Primero para cuyos autores la solución no está fuera de control. La escasez, la culpa y el miedo, están basados en mitos. ^{31/} En razón de las categorías de análisis que utilizan en el tratamiento del problema de la escasez y del hambre en el mundo, los autores se ubican dentro de una concepción marxista. En primer término incorporan, tanto lo externo como lo interno, al analizar exhaustivamente la condición de privilegio en que se han ubicado las naciones desarrolladas -particularmente los Estados Unidos - en cuanto al dominio en la producción y distribución de los alimentos en el mundo y las repercusiones en los países "en vías de desarrollo".

En segundo término, en lo interno, el estudio pone énfasis en el control de los medios de producción para resolver el problema del hambre. Así mismo, en el análisis global se utilizan las categorías: producción, circulación, distribución, acumulación a escala mundial y las políticas de estado, como fenómenos que influyen en el problema de la escasez y el hambre. Como para los autores, la ayuda externa no representa una solución al problema del hambre en el mundo, a los programas de ayuda alimentaria se les atribuyen causas y efectos perjudiciales para las regiones menos desarrolladas. Sobre las causas de estos programas, los autores expresan que su objetivo "nunca ha sido alimentar a los hambrientos", ^{32/} éstos han surgido como respuesta a las necesidades de grupos internos de los Estados Unidos: "La ayuda alimentaria ha sido un extensión de la política exterior y de los intereses agrícolas y comerciales, que en muchos casos se apoyan mutuamente". ^{33/}

Para demostrar que su beneficio es para los países desarrollados y no para los hambrientos, los autores destacan que incluso cuando se creó la Ley, en 1954, no se expresaron objetivos humanitarios; y que no fue sino

28/ Idem Pg. 79

29/ Frances Moore Lappé y Collins Joseph. Comer es primero. Más allá del mito de la escasez. Editorial Siglo XXI. Mexico, 1982 Pag.21

30/ Frances Moore Lappé...Idem Pag.20

31/ Frances Moore Lappé...Idem Pag.314

32/ Frances Moore Lappé...Idem Pag.34,70,217

33/ Frances Moore Lappé...Idem Pag.314

hasta 1966 que sí se establecieron las intenciones humanitarias. Sobre los efectos de esta ayuda alimentaria, los autores no le atribuyen beneficio, al contrario están convencidos que tales ayudas han contribuido a perpetuar el hambre.

La ayuda alimentaria posterior a 1970, ni siquiera llega a los hambrientos, pues al ser otorgada bajo el Título I del Programa PL-480, permite ser comercializada por los gobiernos y quien más se beneficia es la clase media urbana. Muy pocos alimentos llegan a las zonas rurales, donde se encuentra la mayor parte de la población desnutrida. Pero aún más, la ayuda alimentaria no sólo no sacia a lo hambrientos con lo que perpetúa el hambre, sino que provoca efectos en el incremento de la producción, lo cual lleva a la pérdida de la autosuficiencia alimentaria. Los autores mencionan ejemplos elocuentes: Corea del Sur, Colombia, Bolivia, donde la pérdida de autosuficiencia alimentaria se vincula directamente con la llegada de estos programas.

En 1979, Miguel Teubal, escribió el libro: "La Crisis Alimentaria y el Tercer Mundo. Una Perspectiva Latinoamericana". En la Revista Economía de América Latina. CIDE. Marzo 1979, Semestre No 2, México. Teubal analiza críticamente la crisis alimentaria de 1973-1975 y su impacto sobre los países del Tercer Mundo, explorando sus vinculaciones dinámicas con la dinámica contemporánea del sistema capitalista mundial,^{34/} y, en especial, la dependencia del Tercer Mundo respecto a los países desarrollados.

Primero, el autor realiza una incursión histórica sobre el papel de la alimentación en el desarrollo capitalista; y plantea algunas hipótesis que vinculan la crisis alimentaria a los requerimientos de acumulación del sistema capitalista en su etapa actual. Segundo, considera la crisis de 1973-1974, los desequilibrios producidos en los mercados mundiales de alimentos y sus consecuencias para los países del Tercer Mundo. En tercer lugar analiza la crisis desde la perspectiva a más largo plazo, pero lo cual se abordan algunas de las explicaciones neomaltusianas o catastróficas, así como sus réplicas más optimistas. En cuarto lugar, se brindan algunas reflexiones sobre la crisis alimentaria mundial, estableciéndose sus vínculos con factores, tales como la creciente dependencia alimentaria del Tercer Mundo respecto de unas pocas naciones capitalistas avanzadas y el creciente dominio del "agribusiness" sobre los agricultores del Tercer Mundo. Por último, se esbozan algunos apreciaciones específicas sobre América Latina y el papel que cumple ante la crisis de alimentos a escala mundial. La tesis del autor, acorde con la posición marxista, es que "la crisis alimentaria puede ser concebida como un fruto de las tendencias propias del desarrollo del sistema capitalista mundial". Por lo tanto, el estancamiento de la producción de alimentos básicos y el aumento de la desnutrición, los concibe como inherentes a las necesidades de acumulación a escala mundial del capitalismo en su actual etapa de desarrollo. Estas necesidades obligan a los países centrales a penetrar las economías del Tercer Mundo, sea propiciando una mayor dependencia con su mercado de cereales, o bien utilizando la participación activa del "agribusiness" en su proceso alimentario. Dada la perspectiva marxista del autor, su posición sobre los programas de ayuda alimentaria es la siguiente: Primero, afirma que se ha demostrado la complementariedad de estos programas con las políticas de comercio y producción de los países capitalistas desarrollados -Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea-. Segundo, considera que estos programas han sido un elemento esencial en la crisis alimentaria mundial.

En 1980 Fernando Vigil, Carlos Parade Zeballos y Fabián Tunie Torres, escribieron: "Alimentos y Transnacionales". El estudio tiene como referencia la crisis alimentaria que si inició a principios de la década de los 70. Enfocan el análisis de la producción de alimentos básicos desde la perspectiva estructural. Esto significa que la producción agroalimentaria no puede desligarse del sistema capitalista en su conjunto, el cual ha consolidado un sistema productivo internacional. Para ellos, el capitalismo es una realidad eminentemente transnacional y ello se refleja en la jerarquización de capitales y la existencia de una variada pero jerarquizada gama de agentes económicos. El método de investigación de los autores consiste en permitir la aprehensión de capitales y agentes económicos con sus relaciones asimétricas de dominación y subordinación. Dentro de ese contexto entienden que la producción alimentaria está constituida como un sistema productivo a escala internacional. En ella la producción, distribución, financiamiento, investigación y aplicación tecnológica, están organizados a nivel internacional.^{35/} Para estos autores, los programas de ayuda alimentaria han mantenido durante su existencia dos condiciones fundamentales: Primero, su carácter político; y segundo, la necesidad de canalizar exportaciones excedentarias. El carácter político de la "ayuda" estuvo presente desde los primeros programas, orientados hacia los países más expuestos a la penetración comunista: Vietnam del Sur, Camboya, Bangladesh, Chile, por solo

En Economía de América Latina. CIDE. Marzo de 1979.

34/ Teubal Miguel. La Crisis alimentaria y el Tercer Mundo. Una Perspectiva Latinoamericana. En Economía de América Latina. CIDE. Marzo de 1979. Semestre No 2. Mexico 1979. Pag.63

35/ González Vigil, Fernando. Parade Zeballos Carlos. Tunie Torres, Fabian. Alimentos Y Transnacionales. Desco, Peru, 1980. Pag.10

mencionar algunos ejemplos. El interés principal de la Ley PL-480 aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en 1954, era canalizar los excedentes agrícolas por unos conductos que no perjudicasen ni al comercio internacional ni a los intereses de los agricultores y de los "traders"; esta base económica (los excedentes agrícolas) fue el instrumento de los variados intereses políticos. Este estudio hace referencia a los fundamentos teóricos de los programas de ayuda alimentaria. Se refiere a los propósitos originales: "Una de las fundamentaciones teóricas de los programas de "ayuda" era que debía servir para promover el desarrollo económico permitiendo adquirir en condiciones ventajosas los alimentos y liberando divisas para los proyectos de industrialización. Muy en concordancia con el pensamiento de la CEPAL, se argumentaba que el principal obstáculo al desarrollo económico era la escasez de divisas. Como el nivel de ingresos de estos países es bajo, seguía el razonamiento, no podían generar el nivel de ahorro requerido; por lo tanto la "ayuda externa" se hacía necesaria".^{36/} Este enfoque coincidió con los programas de muchos países que habían orientado su política hacia la sustitución de importaciones. En resumen, para los autores, en los programas de ayuda alimentaria:

- 1- Se ha visto el contenido político que en ciertos casos tienen las exportaciones alimentarias bajo condiciones de ayuda alimentaria.
- 2- Se ha visto como los programas de ayuda alimentaria se articulan a los intereses de determinados gobiernos desarrollistas y sus respectivos programas económicos.
- 3- Hay que considerar los cambios en las características de la "ayuda" al cambiar su base material, o sea, las exportaciones. Una formulación de esta relación es la siguiente: cuando aumentan los excedentes de exportaciones. Una formulación de esta relación es la siguiente: cuando aumentan los excedentes de exportaciones aumenta la necesidad de "ayuda"; cuando se restringen, también se restringe la "ayuda".

En 1982, Mirta Botzman escribió: "EL USO DE LOS ALIMENTOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA. EL EMBARGO DE GRANOS A LA UNIÓN SOVIÉTICA". Cuadernos Semestrales. Estados Unidos, perspectiva Latinoamericana, Número 12, 2do Semestre 1982, CIDE, MEXICO. Este estudio también es de enfoque marxista con énfasis en análisis de economía política. Se utilizan categorías de : acumulación de excedentes, participación del Estado, producción, distribución y otros. La tesis de la autora es que desde la Segunda Guerra Mundial, la constante en la política exterior norteamericana, y la utilización de los alimentos como un instrumento más de esa política, ha sido "intentar contener el avance del comunismo".^{37/} La autora distingue dos etapas de la comercialización externa de los Estados Unidos. La primera abarca de 1940 a 1970 y la segunda de 1970 a 1982.

- A. Primera etapa, de 1940 a 1970. En esta etapa el objetivo del gobierno norteamericano está más orientado a resolver la situación interna de la producción de alimentos básicos. Busca los mecanismos para resolver el permanente problema de acumulación de excedentes y con ello garantizar los ingresos a los productores. Para este efecto surge oportuna la guerra de Corea, con el antecedente del Plan Marshall, como el instrumento más importante para la exportación de esos productos. No obstante la autora ve claramente que aunque en este período hay mayor énfasis en lo económico, gran parte de los programas de ayuda alimentaria creados para deshacerse de los excedentes, en la primera mitad de los años 40, ya incluían consideraciones políticas respecto al avance del comunismo. Para Botzman, el interés fundamental de la Ley PL-480 era canalizar excedentes agrícolas internos, desarrollar nuevos mercados para los productos agrícolas norteamericanos, y promover la política exterior norteamericana. Por lo tanto "la invocación a razones humanitaria era más que nada un argumento útil para lograr implementar la política de expandir las exportaciones."^{38/}
- B. Segunda Etapa de 1970 A 1982. En esta etapa se desarrolló una estrategia de exportaciones que integraba mejor los objetivos internos con los de la política exterior. La promoción de exportaciones no ya en forma de "ayuda alimentaria" sino como ventas concesionales, como el principal vehículo para la exportación de productos agrícolas. La causa de esta modificación fue resolver los crónicos problemas de la agricultura norteamericana. Igualmente señala Botzman que: "las exportaciones agrícolas pasaron a constituir un factor muy importante para el equilibrio de la balanza de pagos, en particular con posterioridad a la casi cuadruplicación de los precios del petróleo, ocurrido entre 1973 y 1975".^{39/} En este período se impulsó con

36/ Teubal, Miguel. Idem. Pg.94

37/ Botzman Mirta. El uso de los alimentos en la política exterior Norteamericana. El embargo de granos a la Unión Soviética. Estados Unidos, perspectiva Latinoamericana No 12, 2do semestre 1982. CIDE. Mexico, 1982. Pag.216

38/ Botzman Mirta. Op. cit. Pag.218

39/ Botzman Mirta. Op. cit. Pag. 223

mucho énfasis la idea de utilizar la ayuda alimentaria como un importante instrumento de política exterior, incluida la posibilidad de utilizar el "food-power" diplomática y económicamente, del mismo modo que la OPEP utilizaba el "petro-power".^{40/}

En pocas palabras, la prosperidad de la agricultura norteamericana depende del fortalecimiento de los mercados externos. Lo que comenzó con orientación específica de disminuir los stocks de alimentos acumulados, buscando equilibrio entre la oferta y la demanda y por lo tanto asegurarse un nivel de precios rentables para los productores, se convirtió en un elemento muy importante de equilibrio de la balanza comercial norteamericana. En Julio de 1986 una delegación costarricense que asistió al Seminario Subregional sobre Programas de Alimentación a Grupos (PAG) en Centroamérica y Panamá, celebrado en Antigua, Guatemala, presentó el documento titulado: "Definición y Establecimiento de Estrategias Nacionales para la Integración de los PAG en Programas de Desarrollo". El documento hace un pequeño análisis de la ayuda alimentaria en Costa Rica. Señala que el PL-480 se convirtió en el principal canal de ayuda externa, en lo que a monto se refiere y que viene a subsanar problemas imputables a las limitaciones de recursos financieros y divisas. Sin embargo muestra otros efectos en la economía tales como:

- a- Restringe la posibilidad de optar por mejores precios a los industriales que emplea como materia prima los artículos importados.
- b- Provoca una mayor ingerencia estatal en la comercialización exterior de cereales a la cual se le atribuye pérdida de agilidad en la actividad y restringe la posibilidad de colocar excedentes en el mercado en aquellos países amparados a este mismo programa.

Por efecto de este Convenio, el país está sujeto a estas disposiciones que le impiden libertad para fijar políticas de orden económico tales como fijaciones de precios, subsidios, comercialización y afines".^{41/} Es decir hay pérdida de autonomía del Estado.

- Los alimentos recibidos no siempre responden a las necesidades nutricionales y a los hábitos alimentarios de la población meta, circunstancia que altera la programación previamente realizada en las diferentes instituciones.
- En algunas ocasiones, y por diversas razones, el costo administrativo de las donaciones es muy elevado.
- Algunos alimentos...también se producen en el país; debido a esto, se crean problemas con los sectores productivos.

No obstante lo anotado anteriormente, pueden señalarse las siguientes ventajas de la ayuda alimentaria:

- A nivel nacional favorece la estabilización de precios de aquellos alimentos en que el país es deficitario, pudiendo cubrirse la demanda interna a precios razonables, ejemplo: Programa PL-480.
- Constituye un aporte al mejoramiento de las condiciones sociales y nutricionales de la población atendida, cuando la ayuda va destinada a P.A.G.
- Las Agencias donantes estimulan el desarrollo de diversos programas (agrícolas, generación de empleo, disminución de déficit de la vivienda, capacitación, etc).^{42/}

En 1987 Elke Goldschalk y Manfred Habig realizaron un estudio en la Comunidad de Cajamarca, al norte de Perú. Se trata de un estudio de caso en que involucra los efectos de la ayuda alimentaria vinculada a proyectos de orientación estructuralista. Atribuye los efectos nocivos de esta ayuda a causas externas, particularmente a las políticas agrarias de los países desarrollados. Se puede considerar este estudio de orientación marxista.

40/ Botzman Mirta. Op. cit. Pag. 218

41/ Botzman Mirta. Op. cit. Pag. 223

42/ Delegación Costarricense, Seminario Subregional sobre Programas de Alimentación a Grupos (PAG) en Centroamérica y Panamá. Definición y Establecimiento de Estrategias Nacionales para la Integración de los PAG en Programas de Desarrollo. Guatemala, Julio 1986. Pág. 10, 11.

El estudio muestra los efectos de la ayuda alimentaria para los pobladores de esta comunidad. La ayuda alimentaria en Cajamarca se dio por medio de proyectos en donde los alimentos servían de estímulo para que los campesinos participaran en las actividades de las instituciones promotoras de los proyectos.^{43/} Se pueden citar los siguientes efectos:

- 1) La ayuda en alimentos es considerada por los campesinos como un sueldo, ya que las instituciones para asegurarse la participación de la comunidad, recurren al "pago" a través de alimentos. El punto de partida de las actividades de promoción no lo constituyen los problemas de los campesinos, sino se impone el punto de vista de la institución. Como la comunidad campesina tiene otra visión de sus problemas, su motivación a participar es pequeña. Esto se refiere, sobre todo, a aquellos proyectos que no presentan mejorías visibles, a corto plazo, para los campesinos.
- 2) Con la ayuda alimentaria se posibilita la rápida consecución de metas y se da, por parte de la institución promotora, si se cumplen dos condiciones: primero, el interés de los campesinos tiene que demostrarse. En segundo lugar, en cuanto que los colaboradores de las instituciones promotoras son evaluados en su trabajo en función de determinadas metas cuantitativas. Por ejemplo: es "mejor" técnico, ingeniero o consultor, aquel que hace plantar más árboles, con lo que se deja de lado si los árboles existen después de dos años.
- 3) Con frecuencia los campesinos muestran insatisfacción con la forma de repartición de los alimentos, ya que se crean conflictos, como la desaparición de parte de los envíos de alimentos en el camino hacia los receptores. Se producen transgresiones de las reglas por parte de los representantes de las instituciones promotoras, de las autoridades del poblado, o de los campesinos. Con frecuencia grupos de poder controlan la ayuda en alimentos para su enriquecimiento personal o para consolidar sus posiciones de poder.
- 4) Por medio de la ayuda en alimentos se refuerza la tendencia dominante a la individualización y monetarización de las relaciones sociales. La actitud individualista de frente a los problemas, que toma como patrón central de medida "el mundo moderno" monetarista.
- 5) La ayuda en alimentos disminuye el potencial de esfuerzo propio. Las discusiones improductivas dividen a los habitantes y con ello dificultan la solución de problemas. Las formas de organización urbana, transportadas junto con los alimentos, debilita los sistemas y tradiciones de organización del trabajo comunitario. La actitud de la comunidad frente a los problemas, está unida a la existencia de los alimentos, con lo que llega a ser dependiente.
- 6) Las estructuras organizativas impuestas carecen de durabilidad. La fundación de tales estructuras es una condición formal para la entrega de los alimentos y desaparece con el cese de éstos.
- 7) La ayuda en alimentos, en parte, transforma los hábitos de consumo de la población de Cajamarca. Existen tres productos que han encontrado un lugar en la alimentación de los campesinos: aceite comestible, harina de trigo y maíz. Otros productos, considerados por los campesinos como "exóticos" (pollo o carne en lata), o porque causan trastornos digestivos (leche), son vendidos y no llegan a influenciar los hábitos de consumo de los campesinos. Un factor de influencia más significativa es la estructura de precios en el mercado. Los campesinos están forzados a la integración en el mercado debido a la desocupación y a la escasez de superficies cultivables. Los campesinos en la medida de lo posible venden su fuerza de trabajo para poder comprar alimentos y otros artículos. Bajo la presión de la escasez, muchos campesinos venden productos agrícolas de alto valor nutritivo, pero que no dan sensación de saciedad para comprar otros de menor valor nutricional.
- 8) La ayuda en alimentos no da una contribución comprobable al mejoramiento de la situación nutritiva. En Cajamarca hay argumentos de peso que hacen dudar sobre la eficacia nutritiva de la ayuda en alimentos que, a menudo se propaga: La distribución de los alimentos al interior de las familias juega una mala pasada a las instituciones promotoras. Lo que estaba pensado para un niño, en determinadas circunstancias, se lo come toda la familia.

43/ Goldschalk Elke y Habid Manfred. Los efectos de la ayuda alimentaria. En revista DSE Desarrollo y Cooperación. Revista publicada por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE). Bonn, Alemania. Nº 1/ 1989. Págs. 8, 9, 10.

- Algunos productos no son del agrado de los campesinos, por lo que no son consumidos.
 - La ayuda en alimentos es sobre todo cuantitativamente muy pequeña, si es que no puede ser dirigida hacia determinadas personas.
 - Se dejan de lado factores que determinan el estado nutritivo y sanitario.
- 9) La ayuda en alimentos disminuye la motivación de los campesinos a explotar completamente el potencial productivo de su terrenos. Los campesinos ven en la ayuda alimentaria una alternativa de empleo a la producción agrícola cuando:
- A cambio de la ayuda se piden muy pocas actividades a realizar, por lo que los campesinos creen que seguramente obtendrán alimentos regularmente.
 - Las actividades que se fomentan a través de la ayuda en alimentos, no respetan el calendario agrícola, es decir, no tienen en cuenta la demanda estacional de mano de obra.
 - Las actividades que se promueven, requieren tanta mano de obra y por tanto tiempo que el cultivo de los campos tiene que sufrir las consecuencias.
 - Las organizaciones ejecutivas de la ayuda en alimentos no desempeñan ninguna labor de concientización, que sería la premisa para que los campesinos tomaran la ayuda en forma realista.
- 10) La ayuda en alimentos induce al crecimiento demográfico, debido a la forma en que la ayuda es repartida en programas madre-hijo, induce a los participantes a tener más hijos porque sólo de este modo se pueden asegurar permanente acceso a los alimentos.

Interrogantes de los autores: “Mientras no se cambie radicalmente la política agraria de los países exportadores, principalmente la de la Comunidad Económica Europea y la de los Estados Unidos, se seguirán produciendo allí considerables excedentes alimentarios.” ¿Es entonces una consecuencia inmediata la de trasladar aquellos excedentes hacia donde hay escasez, hacia los “países en vías de desarrollo”? ¿Necesitamos sobreproducción agrícola en el Norte porque el Sur padece de hambre?

Los autores, por medio de entrevistas a representantes campesinos y colaboradores de las instituciones promotoras provenientes del altiplano del sur y central, determinaron los siguientes resultados:

- Los promotores creen saber los problemas que aquejan a los campesinos por lo que ellos mismos buscan soluciones adecuadas.
- Para movilizar a participar a los campesinos se usa la ayuda en alimentos como “estimulante”.
- La situación de los campesinos en las distintas regiones andinas no difiere en lo esencial. A través de la escasez de terrenos, descenso de las cosechas y fertilidad de la tierra, los campesinos están obligados a ganarse su sustento fuera de las actividades agrícolas, donde las posibilidades de ingresos son muy limitadas y poco frecuentes.
- En esta situación, las instituciones promotoras aparecen como patrones, ya que los objetivos de desarrollo fijados, a menudo no representan una respuesta a sus problemas reales.
- A través de la repartición de alimentos, las instituciones promotoras compran la fuerza de trabajo de los campesinos y estos concentran su interés en la paga: la ayuda alimentaria.

Por estas similitudes comprobadas, se tiene la fundada impresión de que así como en Cajamarca, también en otras regiones del altiplano peruano, se manifiestan los mismos efectos de la ayuda alimentaria.

En 1988 Joan Edelman Spero escribe el libro: "Política Económica Internacional". (Editorial Ateneo, Tercera Edición, Argentina, Julio 1988). En su trabajo hace un análisis de la ayuda Norte Sur. Se trata de un estudio crítico histórico-estructural por cuanto analiza la situación del Sur, siempre en subdesarrollo. A su vez, muestra las fases como fue condicionada la forma de ayuda. El autor cuestiona el planteamiento de académicos y gobernantes los cuales atribuyen grandes beneficios a la ayuda externa, como camino para el desarrollo. Para Joan Edelman, la ayuda no ha sido con fines para el desarrollo ni por el deseo de ayudar a los países "en desarrollo". Un hecho político -la guerra fría- entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, condicionan esa ayuda. A partir de post-guerra la ayuda Norte se fundamentó en esa guerra fría. La seguridad nacional entró a formar parte esencial de la política exterior norteamericana. La ayuda, principalmente financiera, a través del Banco Mundial, con préstamos privados y fondos de inversión, busca el desarrollo económico de los países marginados del desarrollo. Los intereses de seguridad nacional de los Estados Unidos se manifestaron prioritariamente hacia los países que bordeaban la Unión Soviética, la República Popular de China y en algunos países del Oriente Medio. Básicamente significó ayuda militar en apoyo de fuerzas armadas de esos países y en fondos especiales para el desarrollo económico. Igualmente cuando la Unión Soviética significó una amenaza para el Tercer Mundo, el vínculo entre desarrollo y seguridad nacional, entró a formar parte de la política exterior norteamericana. ^{44/} Según el autor, las causas del fracaso de esa ayuda fueron:

- El Norte no tiene real interés en modificar los patronos existentes entre Norte y Sur.
- El control económico del Norte a través de préstamos y fondos de inversión al Sur.
- La corrupción y mal manejo de la ayuda por parte de los países subdesarrollados.
- La dependencia Norte- Sur en cuanto a lo político.
- La efectividad de la ayuda dependió siempre de la buena voluntad del Norte, y podía ser suspendida bajo cualquier motivo.

Según el autor, a partir de los años 70 disminuyó la significancia política y militar de la ayuda a causas del fin de la guerra fría. El conflicto entre las dos potencias: Estados Unidos y la Unión Soviética comenzó a estabilizarse y a moderarse. Como consecuencia de las nuevas políticas, Estados Unidos disminuyó sustancialmente la ayuda para el desarrollo de los países "en vías de desarrollo", que se encontraban agobiados por la deuda externa. Las crisis mundiales de las décadas 70s-80s en alimentos, energéticos y crecimiento del Norte, ejercieron impactos en los flujos de ayuda económica en los países no desarrollados. Para efectos de nuestro análisis, nos referimos al análisis que el autor hace sobre la crisis de alimentos y sus efectos. "La crisis alimentaria tenía sus raíces en las estrategias de desarrollo de la posguerra. Alcanzó proporciones catastróficas en los años 70, y siguió afectando grandes áreas del Tercer Mundo en la década del 80". ^{45/} La razón fundamental estuvo en que la agricultura no formó parte esencial de la ayuda Norte-Sur. La situación de alimentos del Sur no alcanzó proporciones de crisis antes de 1973 porque los limitados aumentos en la producción per cápita estuvieron compensados por importantes incrementos en la producción del Norte, y la ayuda en alimentos contribuyó a cerrar brechas entre oferta y divisas. "Por cierto, el programa ayuda alimentaria PL-480 o Alimentos para la Paz, había servido solo secundariamente como programa de ayuda y primariamente como una manera de deshacerse de excedentes americanos generados por programas de sostén de precios. Pero en la década de los 70, esa ayuda era más costosa y de menos interés político, y por lo tanto menos accesible". ^{46/} Pero después de 1973 la economía política de alimentos se alteró drásticamente. La declinación de la producción mundial de alimentos fue causada por sequías e inundaciones. Las escaseces resultantes, las mayores compras del Sur y las desorientadas políticas agropecuarias, principalmente de los países productores de alimentos del Norte, llevaron al fin de los excedentes agrícolas, a una declinación de las existencias mundiales de alimentos, y a una subida igualmente aguda en los precios de los combustibles en el mundo. ^{47/}

El peor período de la crisis alimentaria fue desde 1973 hasta 1975. Después de 1975 pareció haber grandes mejoras en lo político de la ayuda alimentaria. Parte de ellas fue la Conferencia Alimentaria Mundial, realizada

44/ Spero Edelman Joan. Política Económica Internacional. Ed El Ateneo. Tercera Edición. Argentina, 1988. Pag.165

45/ Spero Edelman Joan. Op. cit. Pag.175

46/ Spero Edelman Joan. Op. cit. Pag.176

47/ Spero Edelman Joan. Op. cit. Pag.176

en Roma- Italia, en 1974, la creación del Consejo Mundial de Alimentos, y del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola. Desde 1973 se aumentó la ayuda alimentaria, tanto bilateral como multilateralmente, y desde 1973 hasta 1981, la ayuda alimentaria global se quintuplicó a precios corrientes y duplicó a precios constantes. Finalmente, al entrar el mundo en la década del 80 se desvaneció la atención política a la ayuda alimentaria y a la seguridad alimentaria surgida en la década anterior. El disminuido interés político del Norte en los problemas alimentarios era parte de una declinación general en la ayuda alimentaria pero fue acentuada en una alza en los precios de los alimentos del Norte, y por el hecho de que los países afectados más recientemente, los de Africa más pobres, tenían baja prioridad política, para la mayoría de los países desarrollados.^{48/}

En 1988 el PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DEL ISTMO CENTROAMERICANO, publicó el informe titulado "Seguridad o inseguridad alimentaria, un reto para la región Centroamericana: Perspectivas al año 2000".^{49/} Se trata del primer estudio que evalúa las causas y efectos de los programas de ayuda alimentaria para Centroamérica. Como causas del surgimiento de estos programas se señalan las siguientes:

- 1) La ayuda alimentaria es un medio importante para los esfuerzos de estabilización económica. "Esto se puede apreciar claramente en los convenios firmados para la concertación de la ayuda alimentaria entre los países de la región y la AID, los cuales imponen a los países una serie de medidas económicas neoliberales, orientadas a procesos de estabilización. También es posible apreciar dicho esfuerzo, dada la importancia que van adquiriendo los programas de ayuda alimentaria que son sujetos de monetización (los alimentos que son vendidos en el mercado y sus fondos sirven para apoyo fiscal). Es clara la importancia de estos programas en la estabilización de los problemas de balanza de pagos."^{50/}
- 2) La ayuda alimentaria es un elemento estratégico y diplomático de la hegemonía de los Estados Unidos en la región. "De esta forma puede verse como primero Nicaragua y luego Panamá han sido excluidos de la ayuda alimentaria norteamericana... dentro de este contexto la ayuda alimentaria se convierte en un instrumento político de coerción y dependencia, aspecto realmente contradictorio al derecho de autodeterminación de los pueblos a la democracia y a la ayuda alimentaria como instrumento de apoyo humanitario".^{51/}
- 3) La ayuda alimentaria como instrumento de Ajuste Estructural. "Dentro de este marco, se introducen en los programas de ayuda alimentaria objetivos como: la promoción de la economía familiar como un elemento fundamental en la oferta interna de alimentos básicos en los países en desarrollo; la promoción de una infraestructura rural que apoye el desarrollo de las capacidades internas para producir alimentos; un impulso al empleo como mecanismo para incrementar la demanda interna; así también se promueve el alimento por el trabajo para atacar el desempleo ante la falta de recursos e inversiones que generen empleo. Incluso se ha llegado a hablar hasta de promover la autosuficiencia alimentaria, aspecto que sin duda alguna es contradictorio con la búsqueda y expansión de los mercados para los productos de los países industrializados, principio que sigue siendo el objetivo fundamental de los programas de ayuda alimentaria".^{52/}
- 4) La ayuda alimentaria como vehículo importante en la imposición de la corriente de pensamiento Neoliberal. "En la medida que los enfoques neoliberales se vuelven a imponer en el contexto mundial - resultado de la llegada a las instancias de poder del conservadurismo a ultranza en los países desarrollados-, los cuales además de manejar el aparato financiero mundial poseen los grandes excedentes de alimentos ... presionan además a los países del llamado Tercer Mundo para que los mecanismos de mercado se conviertan en los principales promotores de la asignación de recursos. Esto implica, por una parte, llevar a las economías no totalmente integradas a los mecanismos de mercado y que sean éstos los que determinen su dinámica interna. Por otra parte, esto lleva a introducir estas economías al contexto mundial a través de mecanismos de libre competencia, a pesar de las incapacidades organizativas, de competencia, tecnológicas, financieras, etc, que esta economías presentan para relacionarse de esta forma con las economías desarrolladas".^{53/}

48/ Spero Edelman Joan. Op. cit. Pag.177,178

49/ CADESA/CEE. Seguridad o inseguridad, un reto para la Región Centroamericana: Perspectivas al año 2000. Informe de Misión Salvador Arias

Peñate. Guatemala, 1988

50/ Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano. CADESCA/CEE. Op. cit. Pag.3

51/ Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano. CADESCA/CEE. Op. cit. Pag.4

52/ Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano. CADESCA/CEE. Op. cit. Pag.5

53/ Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano. CADESCA/CEE. Op. cit. Pag.5

- 5) La pérdida de la autosuficiencia alimentaria en la región. “ Pese a que los países de la región han incrementado sostenidamente su producción de cereales en los últimos 16 años... presentan, simultáneamente, una mayor dependencia en relación a las importaciones de estos alimentos... La dinámica presentada por la producción y las importaciones ha provocado que el índice de dependencia alimentaria se incremente... En otras palabras, la región - en cuanto a cereales - presenta una tendencia ascendente en la pérdida de su autosuficiencia alimentaria... Entre las principales causas de la pérdida creciente de la autosuficiencia alimentaria en cereales se ubica la incapacidad de la estructura interna de producción para responder a la dinámica de la oferta, así como también el resultado de las políticas económicas, que en la presente década han desatendido más de lo normal, esta actividad productiva”. ^{54/}

En cuanto a los efectos de la ayuda alimentaria en la región Centroamericana se puede hacer el siguiente análisis:

- a) La ayuda alimentaria y la pérdida de la seguridad alimentaria. “ La pérdida de la capacidad para proveerse de sus propios alimentos y la creciente dependencia de los programas de ayuda alimentaria o de las líneas de financiamiento preferenciales para importar alimentos, es lo que entendemos como una situación de pérdida de la seguridad alimentaria desde el punto de vista de la oferta de alimentos, sin tomar en cuenta el lado de la demanda, aspecto que es tan fundamental como el de la oferta para formular un concepto más completo de seguridad alimentaria... Entre 1961-63 y 1981, los programas de ayuda alimentaria redujeron sensiblemente los envíos de alimentos hacia los países del Tercer Mundo. Los envíos pasaron de 11.6 a 7.6 millones de TM entre los períodos mencionados, lo que ocasionó que estos países, vistos globalmente, tuvieran que incrementar sustancialmente sus importaciones comerciales a partir de sus propias divisas... Sin embargo, en la presente década, la ayuda alimentaria tiende a incrementar nuevamente importancia en las importaciones de alimentos hechas por los países en desarrollo. Según la FAO, en el año 1980/81, esta ayuda significó el 8.7% de las importaciones totales, porcentaje que se incrementa al 9.7% en 1985/86. En otras palabras, las importaciones de cereales financiadas a través de programas de ayuda alimentaria pasaron de 8.65 a 9.41 millones de toneladas, lo que significa una creciente pérdida de la seguridad alimentaria en estos países”. ^{55/}
- b) Impacto de la ayuda alimentaria en la nutrición. “ Para poder medir el impacto sobre la nutrición, tenemos que preguntarnos que efectos permanentes tiene sobre las condiciones nutricionales de la población o si simplemente se pretende establecer hasta dónde los montos de ayuda coresponden a las necesidades ingentes de la población... Al respecto, un informe reciente de la AID menciona, para el caso de Guatemala, que los problemas de la desnutrición infantil se han profundizado en los últimos años, en los que, por lo demás, ha habido más ayuda alimentaria, lo que ratifica lo complejo que es poder establecer las consecuencias. Asimismo podemos inferir como resultado de la disminución del consumo aparente de cereales, en caso de El Salvador o el casi total estancamiento de éstos para Costa Rica y Panamá, que la desnutrición se ha incrementado en cuatro de los seis países de la región; si a esto le agregamos que la leche también ha disminuído en su consumo aparente en el Salvador y Nicaragua, el panorama es que en casi todos los países de la región la condición nutricional ha empeorado, no obstante los importantes volúmenes de ayuda alimentaria enviada al área... Si el objetivo de los programas de ayuda alimentaria fuera atacar el problema de la nutrición y el hambre, la política a seguir en cuanto al tipo de producto debería ser diferente. Así ya vimos en el caso del trigo que los volúmenes importados por medio de estos programas, para El Salvador, Costa Rica, Honduras y Nicaragua equivalieron en 1987 a consumos muy superiores a los requeridos por estos países, en cambio en el caso del frijol y la leche, donde se define de manera importante el grado de desnutrición de la población de la región, los volúmenes importados son más reducidos, siendo lo más significativo el del frijol. La situación descrita es producto, en lo fundamental, de que en el gran proveedor de esta ayuda, el gobierno norteamericano, predomina una visión de mercado en su política de ayuda alimentaria, al ser poseedor de grandes excedentes de trigo y maíz. Además, en la realidad se sabe, que en su gran mayoría, la ayuda alimentaria no llega a las personas más necesitadas, lo cual es más cierto, si se parte de que los montos más importantes de ayuda son obtenidos a partir de programas de financiamiento blando o de donación que son monetizables en los países”. ^{56/}

54/ Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano. CADESCA/CEE. Op. cit. Pag.39-40
55/ Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano. CADESCA/CEE. Op. cit. Pag.46
56/ Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano. CADESCA/CEE. Op. cit. Pag. 67,68

- c) Impacto de la ayuda alimentaria en la producción de alimentos básicos. “El intento aquí desarrollado se basa en la metodología utilizada para las estimaciones hechas para el caso de Guatemala que se encuentran en el informe de misión respectivo... No obstante que se utilizan los datos básicos de Guatemala y se generalizan para la región, teniendo en conocimiento las diferencias entre países, estas estimaciones permiten dar una idea global del impacto. Así tratamos de establecer cómo los productores comprendidos en el estrato de productores familiares, para el caso del maíz y el arroz, y de las fincas calificadas como subfamiliares, para el frijol, arroz y trigo, pueden ser afectados en el mediano y largo plazo, como también en el corto plazo por los programas de ayuda alimentaria. Para tal efecto partimos de que al ser los sectores sociales el objetivo, estos programas están orientados al sector de los consumidores; en segundo lugar, a la promoción de la producción de exportables; y en tercer lugar, a que se deja ver la necesidad de no afectar la producción interna de estos granos básicos. Por otra parte se considera que los estratos de productores de granos básicos mencionados serían los inmediatamente afectados, que son oferentes importantes en el mercado y son, al mismo tiempo, los menos protegidos para resistir el proceso de desplazamiento de su producción por parte de las importaciones, dadas sus condiciones de productividad, forma de organización para la producción y la comercialización de sus productos, así como por el débil apoyo recibido del Estado, lo cual exigiría un análisis contrastado para los diferentes países... La conclusión más importante es que las importaciones de estos rubros, en la medida que pueden ser producidos internamente, restan posibilidades a la creación de empleo y al desplazar la producción interna agudizan el desempleo y, por tanto, la pobreza; aspectos que contradicen algunos de los objetivos de este tipo de programas. De ahí que esta variable debe jugar un papel importante cuando se defina la política de importación en estos rubros, sea como donaciones, compras subsidiadas o comerciales... Al campesino como productor también lo afectan estas importaciones, pues en la medida que deja de producir, por no poder competir con las importaciones, deja de percibir ingresos. Como se ha señalado, estas importaciones provienen de países que tienen grandes programas y políticas de protección a sus productores, los que al haber alcanzado un desarrollo tecnológico tienen garantizados sus niveles de ingreso, independientemente del precio a que se venda su producto. Dentro de estas condiciones, los programas de ayuda alimentaria son directamente un factor que provoca desplazamiento de la producción interna que - en el mediano y largo plazo - puede llegar a ser muy grave, ya que puede afectar profundamente la estructura nacional de producción de alimentos”.^{57/}
- d) Impacto de la ayuda alimentaria en la agricultura. “La primera variable en que hemos tratado de medir el impacto es en la del empleo... En 1986, el empleo que se hubiera generado, si todo el alimento importado se hubiera producido internamente, habría sido de 51.1 millones de jornales, equivalentes a 198.9 miles de empleos permanentes. Si estimamos 257 días hábiles al año esta cantidad de empleo habría significado reducir en un 2.2% la tasa de desempleo abierto de la región, la que en ese año era de 13.4% en la agricultura. Si hacemos el mismo cálculo para 1987, las importaciones habrían desplazado o dejado de provocar un empleo equivalente a 247.1 miles de personas, lo que hubiera significado que en la región - en lugar de existir 1.25 millones de personas en condiciones de desempleo abierto-, éstas se redujeran a 1 millón de personas, lo que habría implicado reducir la tasa de desocupación abierta de 13.4% a 10.7%. En resumen, en los dos años mencionados, las importaciones significaron en términos de empleo 114.6 millones de jornadas, equivalentes a un fondo de salarios de 238.4 millones de dólares... Se puede concluir, de esta manera, que en una forma transparente, la ayuda alimentaria castiga fuertemente al asalariado agrícola, en la medida que esos productos, como lo hemos repetido, no se produjeron regionalmente. A partir del ingreso recibido por los agricultores, si éstos hubieran generado los mencionados volúmenes de alimentos, se puede establecer el impacto que estas importaciones de la ayuda alimentaria hubieran tenido en el producto agrícola. En 1986 habría significado un incremento al PIB agrícola por 163 millones de dólares; para 1987 esta cantidad habría sido de casi 200 millones de dólares. Así se puede constatar cómo las importaciones de alimentos a partir de la ayuda alimentaria son, en la realidad, un elemento recesivo en cuanto a la producción nacional. Esto desde el punto de vista de la demanda, pero también de la oferta, por lo cual esta política de alimento fácil debe considerarse seriamente, pues aunque parezca un buen negocio financieramente, sus efectos en el mediano y largo plazo serán realmente negativos en la estructura económica”.^{58/}
- e) Impacto de la ayuda alimentaria en la política económica. “Uno de los grandes objetivos de los programas de ayuda alimentaria es proporcionar al país liquidez financiera internacional para evitar un desestabilización mayor, así como para que pueda seguir cumpliendo sus compromisos de deuda externa, mientras se

57/ Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano. CADESCA/CEE. Op. cit. Pag.70

58/ Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano. CADESCA/CEE. Op. cit. Pag.72,73

articulan las exportaciones de bienes no tradicionales. EL lo concreto, en 1986, la ayuda alimentaria en divisas era equivalente a 184 millones de dólares, que significaron el 6.2% de las divisas generadas por las exportaciones tradicionales y el 30% de las exportaciones no tradicionales (excluyendo las introcentroamericanas). En 1987, la participación de la ayuda alimentaria en términos de divisas creció significativamente, llegando a representar casi 200 millones de dólares, equivalentes al 174% de las importaciones de productos hortícolas hechos por el mercado norteamericano a la región... El apoyo a la balanza de pagos significa que esta captación de ahorro externo, ha apoyado el sostenimiento de los niveles de importación de otros bienes y, por lo tanto, de la oferta interna proveniente del exterior, elemento que ha sido importante para lograr recuperar la actividad económica, dado el alto grado de apertura de la economía en términos de bienes intermedios... Por otra parte, en términos de oferta, sin duda alguna, este fenómeno significa profundizar el grado contenido externo de ésta, lo cual es preocupante ya que en forma creciente los alimentos están ocupando un mayor espacio en las importaciones que, como ya se dijo, significa presionar la oferta producida internamente. La resultante de mantener este tren es una disminución real de la capacidad propia para producir alimentos, en el mediano y largo plazo. Esta tendencia llevará a una mayor articulación de esta economía para con la economía mundial y, por lo tanto, a una menor articulación nacional y regional. Ya no sólo se dependerá de las importaciones de bienes intermedios, de capital y de recursos financieros externos, sino de las importaciones para el abastecimiento de los alimentos básicos de la población. Esta dependencia se profundizará con una oferta interna cada vez más dependiente de los mercados mundiales para su realización, como consecuencias de la política de promoción de exportaciones no tradicionales que promueven los programas de ayuda alimentaria... En cuanto al problema de la inflación, las importaciones de alimentos financiadas por los programas de ayuda alimentaria, permiten combatir este problema como resultado de dos factores: primero, estas importaciones mantienen los niveles de oferta necesarios y a veces hasta excedentarios y, en segundo lugar, las importaciones mantienen los niveles de oferta necesarios y a veces de producción, permiten al gobierno mantener una política de precios bajos al consumidor... En efecto, se puede concluir que la política de precios, sustentada en las fuertes importaciones, al orientarse a proveer alimentos baratos al consumidor, desestimula la producción nacional y las importaciones baratas neutralizan, en cierta medida, los efectos inflacionarios provocados por la política de devaluaciones... En la medida que la ayuda alimentaria ha estado contribuyendo a resolver problemas de balanza de pagos, simultáneamente ha aumentado la deuda externa de la región, la cual se incrementó en más de 560 millones de dólares por concepto de alimentos entre 1980 y 1987... Otro de los grandes objetivos que en cuanto a filosofía contienen los programas de ayuda alimentaria... es la reducción del déficit fiscal, que debe ir acompañado de un proceso de reducción de todas aquellas actividades del Estado que eviten el desarrollo de una economía de mercado totalmente libre. El apoyo a la reducción del déficit se da por medio de los préstamos bajo el Título I y la Sección 416 (Cuota de Azúcar), dado que los alimentos importados bajo estos títulos pueden ser monetizados por gobiernos.^{59/}

En conclusión, los costos y beneficios de los programas de ayuda alimentaria dependen de: las condiciones que ésta impone a los países, de los problemas estructurales que ya presenta la estructura productiva interna y de la importancia o peso que el gobierno les dé a estos programas para resolver los diferentes problemas en que esta ayuda incide. En la medida que la ayuda alimentaria se obtenga por diferentes iniciativas, sea de los nacionales o donantes o que no responda a una visión de desarrollo definida nacionalmente —dentro de la cual el problema de la Seguridad y Autosuficiencia Alimentaria deben jugar un rol fundamental—, estos programas, en el mediano y largo plazo, tendrán repercusiones negativas para la región. Esto es más cierto en tanto que la Ayuda Alimentaria se negocie teniendo sólo como parámetro los problemas financieros de corto plazo y que esto lleve a aceptar políticas económicas agrícolas y de desarrollo en general, que obedezcan a intereses no prioritarios para la nación. Los programas de ayuda alimentaria son una realidad y seguirán estando presentes en la medida que la estructura productiva nacional no tenga capacidad para responder a la dinámica de la demanda nacional; también seguirán siendo una realidad en la medida que resuelven problemas financieros de corto plazo, así como amenazas de procesos de una desestabilización económica y social mayor a la ya existente. Por lo que no es conveniente suspender los programas de ayuda alimentaria, sino que hay que implementar una política que permita canalizar esta ayuda hacia los intereses nacionales con todas las limitaciones que esto significa; porque no se puede aceptar que a partir de estos programas se redefina toda la política agrícola, que en el mediano plazo llevará una desestabilización mayor que la actual.^{60/}

59/ Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano. CADESCA/CEE. Op. cit. Pag.73,74,75,76.
60/ Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano. CADESCA/CEE. Op. cit. Pag.78,79

En 1988 varias instituciones de Costa Rica (CENAP-CEPAS- JUSTICIA Y PAZ-ESCUELA DE ECONOMIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL) publicaron el libro: NO HAY PAZ SIN ALIMENTOS. El Capítulo II de esta obra está dedicado a: "Las Demandas Campesinas ante los efectos negativos de los Convenios Internacionales y el Cambio Estructural". De especial interés para el tema de la ayuda alimentaria, es el punto No.2 de este capítulo: "La Importación de Alimentos y sus repercusiones en la producción de granos básicos". Los autores destacan el fundamento en los siguiente: "A nivel nacional es fundamental asegurarse la alimentación básica y mantener una independencia alimentaria. De no ser así es peligroso caer dentro del juego político-económico de intereses transnacionales que utilizan los alimentos al igual que el dinero: para imponer sus criterios por encima de intereses nacionales en muchas partes del mundo".^{61/} Señalan como causa de la dependencia alimentaria la política exterior de los Estados Unidos a través de la Ley Pública PL-480: "Desde que empezó a funcionar el PL-480 en 1950 ha servido para que los países importen alimentos desde los Estados Unidos sin pagar en dólares; permitiéndoles a los gobiernos pobres contar con divisas para importar bienes de capital norteamericano para la industria ligera. Estos gobiernos, a su vez, venden los alimentos. El dinero local generado por estas ventas es aceptado por el Gobierno de los Estados Unidos como pago de préstamos. Dentro de la economía norteamericana, estos reembolsos se utilizan después como crédito —a bajas tasas de interés— para las grandes corporaciones que invirtieron en países pobres, con lo que se apoya directamente sus inversiones... Se puede concluir entonces que los países subdesarrollados deberían saber que Estados Unidos nunca podrá ser un fuente de seguridad alimentaria, y que harían bien en suponer que utilizará sus excedentes de alimentos para apoyar la expansión de sus mercados y fomentar la penetración de sus empresas".^{62/} Los autores señalan como efectos concretos de la ayuda alimentaria en la producción nacional de granos básicos, los siguientes: "En 1982 Costa Rica firmó su primer Convenio PL-480 con el Gobierno de los Estados Unidos, para la importación de trigo. Estos convenios se han venido ratificando o firmando año con año, con la novedad de que ya no sólo se importa trigo sino también maíz amarillo, maíz blanco e incluso frijoles. Es significativo señalar que por esta razón el CNP deja de comprar a partir de Julio de 1986 el maíz amarillo de producción nacional, para importarlo más barato por medio del PL-480, a la vez que hay una tendencia a dejar de comprar maíz blanco nacional en el transcurso de los próximos años".^{63/} Otro efecto señalado se refiere al abandono técnico y financiero con que el gobierno ha sometido a los productores de granos básicos, ya que las políticas agrícolas apuntan hacia productos diversificados de exportación. También se plantea que la importación barata de maíz ofrece otro efecto manifestado en el incremento cada vez más intenso del consumo de este producto por parte de los industriales, sustituyendo el sorgo por el maíz en la fabricación de concentrados. Esto provocó que en 1987 las reservas de sorgo en bodegas alcanzaran la cantidad de 40 mil toneladas métricas. Explican también los autores como la importación de granos provenientes de programas de ayuda alimentaria es útil para obtener divisas: "Entre más granos importamos, más dinero nos presta Estados Unidos. Los fondos que genera la venta de estos granos se quedan en una cuenta de la embajada norteamericana en nuestro país. De ahí se sacan las contrapartidas nacionales para préstamos que se negocian con la AID para el financiamiento de proyectos que se ejecutan en el país... Estas grandes sumas, que superan los cinco mil millones de colones, en realidad no salen del país, sino que son prestadas por los Estados Unidos, bajo condiciones muy favorables. Es una motivación económica de peso, que nos explica por qué el Gobierno prefiere importar los granos básicos antes de facilitar su producción en el país."^{64/}

En 1989 la Editorial Porvenir publicó la obra: Los Campesinos Frente a la Nueva Década. Ajuste Estructural y Pequeña Producción Agropecuaria en Costa Rica. Se trata de una compilación realizada por William Reuben Soto. Para el tema de la ayuda alimentaria, especial interés presenta el estudio realizado por Riné Vermeer, titulado: La Política Agraria de la Administración Arias en el Marco del Ajuste Estructural de la economía costarricense. Alimentaria siempre ha jugado un papel importante en el proceso de ajuste estructural de la economía costarricense. "En cuanto al PL-480 se firmaron 5 convenios para los años anteriores a la Administración Arias (1982-1986), con un valor de 107.4 millones de dólares con el objetivo de importar sobre todo trigo, sino también maíz amarillo, arroz pilado, frijol y aceite. A pesar de que algunos sectores critican este tipo de convenios, la Administración Arias ha continuado en la misma línea, y aprobó los que corresponden a los años 1987 y 1988...La ayuda alimentaria de la Comunidad Europea, que en contraste con la norteamericana sólo se proporciona en forma de donaciones, se divide en ayuda bilateral y la ayuda comunitaria. Esta última representa alrededor de un 60% del total de su ayuda y se canaliza fundamentalmente por medio del Programa Mundial de Alimentos (PMA). La ayuda alimentaria de la Comunidad a Centroamérica se inició en 1979, y desde aquel año hasta 1988 llegó a un total de 184,6 millones Litografía Camasfil, San José, Costa Rica,

61/ Cenap-Cepas-Justicia y Paz-EXTENSION ESEUNA. Lucha campesina en CR: No hay paz sin Alimentos. Litografía Camasfil, San José, Costa Rica, Abril 1988

62/ CENAP-CEPAS-JUSTICIA Y PAZ-EXTENSION ESEUNA. Op. cit Pag.27,29

63/ CENAP-CEPAS-JUSTICIA Y PAZ-EXTENSION ESEUNA. Op. cit Pag. 29

64/ CENAP-CEPAS-JUSTICIA Y PAZ-EXTENSION ESEUNA. Op. cit Pag. 32

ECUS. Para Costa Rica había ayuda en los años 1982, 1983 y 1986, con un total de unos \$ 10 millones... El PL-480, que funciona como una línea de crédito otorgado por el Gobierno de Estados Unidos, supervisado por la AID, generalmente ha sido concebido en Costa Rica como instrumento de desarrollo y como una donación, no solamente por la tendencia de los neoliberales sino también por los neodesarrollistas. Por lo tanto, nunca ha sido un punto controversial dentro del seno del Gobierno.”^{65/} El autor explica algunas razones o causas de la ayuda alimentaria en los siguientes términos: “La Administración Reagan aprobó la “Food Security Act 1985”...(conocida como Ley de Producción Agrícola). Su objetivo es enfrentar la crisis originada en los Estados Unidos por la sobreproducción agrícola mediante una política que combina la subvención a los productores con el impulso de una agresiva política de exportaciones, en momentos que había disminuido su participación en el mercado internacional de granos, lo cual se puede caracterizar como oligopólico. La baja de los precios, que conlleva la sobreoferta de alimentos, es enfrentada internamente por el Gobierno estadounidense con un aumento de las compras, pagando a los productores un precio de “intervención” (superior al del mercado), mientras los excedentes sean eliminados. Sin embargo, en la pelea con los demás países productores, Estados Unidos está impulsando el “dumping” en las exportaciones, o sea, la venta en el exterior de grandes cantidades de productos a precios menores que los corrientes, que de esta manera estaban bajando en los años ochenta, entre otras razones por los grandes inventarios acumulados en los principales países productores... Detrás de estas medidas de los Estados Unidos, ofreciendo a los países pobres programas de “ayuda alimentaria”, ventas a precios más bajos que los del mercado y a crédito con bajos intereses, se encubre una estrategia por controlar el sistema de los alimentos a nivel mundial. Más allá de los intereses puramente económicos, se imponen los intereses de seguridad nacional” .^{66/} Dentro de los efectos que la ayuda alimentaria produce en el país, el autor señala los siguientes:

- “El entonces Ministro de Planificación, Ottón Solís, señaló que el convenio permite el incremento en la disponibilidad de productos agrícolas no producidos en el país, así como el progreso del sector agrícola y rural.”
- “Los fondos se utilizan en general como contraparte nacional para otros convenios de préstamo con organismos financieros internacionales y desarrollar proyectos que, en la mayoría de los casos, responden a intereses geopolíticos o económicos de los Estados Unidos.”
- “En lo que respecta a su carácter de donación, ya se indicó que la deuda total por concepto del PL-480 con el convenio para 1988 asciende a \$ 138,4 millones, lo cual ha llevado a argumentar que con este convenio se está asumiendo una gran deuda que se suma a la existente, lo que contribuye al estado de dependencia.”
- “Ruina que amenaza a los países productores de granos del Tercer Mundo, imposibilitados de vender su producción en las mismas condiciones que los países industrializados.”
- “Profundiza la vulnerabilidad de los países del Tercer Mundo al ser desplazada la economía de autoabastecimiento alimentario”.
- “Para los gobiernos...es una forma de obtener divisas bajo condiciones relativamente blandas, y por lo tanto una ayuda a la Balanza de Pagos a corto plazo”.
- “La importaciones y donaciones son complementarias al desestímulo de la producción interna de granos básicos”.^{67/}

3. EL ENFOQUE NEOLIBERAL

Se agrupan en esta corriente de pensamiento: El Banco Mundial, el Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica. Año 1986. El autor Víctor Hugo Céspedes. Se consideran neoliberales porque afirman que el contacto de las economías menos desarrolladas con las más desarrolladas, a través del comercio internacional, es un medio para promover el desarrollo. La ayuda exterior se ve como un factor esencial para superar las debilidades en los factores de producción, trabajo y comercio. El comercio actúa como un promotor de

^{65/} Vermeer Riné. La política agraria de la administración Arias en el Marco del Ajuste Estructural. En los campesinos frente a la nueva década. Ajuste Estructural y pequeña producción agropecuaria en Costa Rica. Editorial Porvenir, San José, Costa Rica, 1989. Pg. 60,61

^{66/} Vermeer Riné. Op.Cit. Pg. 62,63

^{67/} Vermeer Riné. Op.Cit. Pg. 62,63

crecimiento y la especialización según las ventajas comparativas y el comercio internacional aumentan el ingreso. La ayuda alimentaria, por ser una fuerza de financiamiento y ahorro contribuye a promover el desarrollo, al apoyar la balanza de pagos, colaborar en la reducción de la inflación, disminuir el déficit fiscal y facilitar la eficiencia macroeconómica.

En 1986 el Banco Mundial, en su Informe de Desarrollo, Primera Edición, Washington, hace referencia a la ayuda alimentaria. Los comentarios críticos del Banco Mundial lógicamente se dirigen hacia el tipo de ayuda alimentaria Estructuralista -CEPAL-FAO- PMA. Sus propuestas parecen afirmar la conveniencia de un tipo de ayuda alimentaria de corte neoliberal. Por lo anterior, ese organismo reconoce la utilidad de estos programas, en casos de emergencia, porque el alivio del hambre cumple una función obviamente humanitaria, y a largo plazo puede ser útil en circunstancias especiales. Sin embargo, ese beneficio humanitario tiene efectos desestimulantes para la producción local de alimentos. Por lo tanto, este tipo de ayuda, no lo considera como ayuda al desarrollo. Lo anterior se deduce de las recomendaciones que ese organismo propone. Sugiere que esa asistencia, solo debe ofrecerse teniendo debidamente en cuenta sus posibles repercusiones en el mercado. Lo ilustra con los efectos de la crisis alimentaria de los años 70. Sobre las causas, el Banco Mundial dice que la ayuda alimentaria, guarda más relación con las necesidades de los donantes que con sus beneficiarios.^{68/} Señala como ejemplo la legislación estadounidense, sobre ayuda alimentaria, PL-480 y explícitamente menciona la política exterior, la eliminación de excedentes, el evitar conflictos entre exportaciones comerciales y concesionarias. Los donantes, según el Banco Mundial, han descubierto que la ayuda alimentaria constituye una forma muy convincente de deshacerse de sus existencias excedentarias. El nivel de los precios de los productos alimenticios también influyen en el volumen de esa ayuda. Hace mención al período de crisis de 1973-1974, época en que los alimentos escasearon y los precios fueron elevados.^{69/} El Banco Mundial menciona como efecto de estos programas los gastos administrativos en que incurrían los gobiernos beneficiarios, tanto en el fenómeno administrativo como en el transporte. Esto debido a que los programas de ayuda alimentaria no pueden convertirse en dinero efectivo pues la mayor parte debe distribuirse en especie. Igualmente señala, como el efecto de mayor relevancia, los hábitos de consumo. Para incrementar la demanda neta de productos excedentarios, los países exportadores que prestan estas ayudas, a veces envían productos que no forman parte de la dieta habitual de los beneficiarios. La consiguiente distorsión de las pautas de consumo, tiende a identificar la dependencia de los beneficiarios con respecto a la ayuda alimentaria.^{70/} La línea neoliberal del Banco Mundial se infiere de dos aspectos: El primero, por las recomendaciones que hace para evitar que la ayuda alimentaria desaliente la producción local:

- 1) Que los países vendan los alimentos en el mercado mundial y recuperen solamente la cantidad verdaderamente necesaria para cubrir la demanda adicional.
- 2) Que los países reduzcan las importaciones comerciales en la cantidad equivalente a la ayuda alimentaria. Es decir, se propone que la ayuda alimentaria entre en la comercialización dentro de las fuerzas del mercado y que juega un papel sustitutivo de las importaciones. En segundo lugar, cuando el Banco Mundial afirma que la crisis mundial de alimentos de los años 1973-1974 impulsó la utilización de la ayuda alimentaria para efectos de desarrollo, además de situaciones de emergencia, está tomando la posición que es bajo la nueva modalidad de ayuda alimentaria -préstamos blandos- que esta ayuda sirve al desarrollo. Explícitamente da a entender que la anterior modalidad -donaciones- no se concebía como mecanismo de desarrollo, sino que era una acción filantrópica-humanitaria. Por lo que destaca que en 1977 se enmendó la Ley Pública 480 de manera que los préstamos en alimentos pudieran convertirse en donaciones bajo el Título III: Alimentos para el Desarrollo.^{71/} Sus objetivos se enmarcan hacia la ayuda a los pequeños agricultores, los aparcereros y los campesinos sin tierra, con el fin de que se incremente la producción de alimentos y estimular el desarrollo rural en general.

En 1986 el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica publicó el documento titulado: Información General sobre los objetivos, alcances y operación del Programa PL-480 Título I. En él se menciona, por primera vez, la utilización de la ayuda alimentaria con fines de desarrollo al indicar que: "El Programa PL-480, Título I, es un mecanismo de desarrollo económico promovido por los Gobiernos de Costa Rica y Estados Unidos de América, mediante el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), cuya finalidad es contribuir al desarrollo del país en una forma integral, permitiendo el incremento en la

68/ Banco Mundial. Informe de Desarrollo del Banco Mundial 1986. Primera edición. Washington, 1986. Pag.171

69/ 70/ Banco Mundial. Op. cit. Pag 172

70/ Banco Mundial. Op. cit. Pag 173

71/ Banco Mundial. Op. cit. Pag 170

disponibilidad de productos agrícolas así como el progreso en el sector agrícola y rural del país”.^{72/} Asimismo, se expresa en el mismo documento, que los ingresos generados en moneda local por los convenios PL-480, deben ser usados para el desarrollo del Sector Agropecuario y Rural, y especifica que dará énfasis a proyectos que se orienten al mejoramiento de la vida de la población más desposeída económicamente.

En el año 1986 Víctor Hugo Céspedes S., publicó el libro: Política de Precios y Subsidios en Costa Rica. El autor se refiere a los efectos de las importaciones subsidiadas -ayuda alimentaria -. En primer instante se refiere al comentario surgido entre algunos industriales: “Según manifiestan voceros de los industrializadores del maíz blanco para consumo humano, existe una fuerte competencia proveniente de la importación de trigo subsidiado, unido al precio interno relativamente más elevado del maíz, que afecta seriamente la cantidad demandada de este producto. Esto explica que el consumidor prefiera, unido a la tradición, el pan a la tortilla, con lo cual esta actividad se ve afectada. Esto es, puesto que el precio interno de sustentación del maíz blanco es mayor que el precio de mercado internacional y si a esto se le une el subsidio que se da a las importaciones de trigo proveniente, entre otros países, principalmente de los Estados Unidos, como parte de programas de ayuda, significa que el usuario continuará prefiriendo el pan a la tortilla. El efecto neto sobre la producción de maíz blanco es factible de evaluar, pues, por una parte, el alto precio de sustentación estimula aumentar la producción, en tanto que, por otra, si bien el precio subsidiado del sustituto disminuye el incentivo para producir internamente el maíz blanco, si se dieran excedentes de producción de maíz blanco, serían para comercialarlos en el exterior (el Consejo Nacional de Producción asume las pérdidas), por lo cual la demanda interna es relativamente poco importante para el productor de maíz, quien observa como, de hecho, al precio fijado por ley, la demanda que enfrenta es infinita. Por otra parte, los productores nacionales de leche mencionan que si se permitiera importar sólidos lácteos al país, con precios subsidiados en sus países de origen, ello ocasionaría la desaparición de su actividad. Opinan que estarían dispuestos a enfrentar la competencia internacional siempre y cuando los precios de importación no fueran subsidiados y, según se analizó en la sección previa de precios “mixtos”, que se permita la libre importación, a precios internacionales, de los granos que se utilizan en la producción de alimento animal.”^{73/} Al respecto, los industriales han manifestado que existe una fuerte competencia de la importación de trigo subsidiado, unido al precio interno más elevado del maíz, que afecta seriamente la cantidad demandada del producto. Ello explica que el consumidor prefiera el pan a la tortilla, con lo cual esta actividad se ve afectada. Debido a que el precio de sustentación del maíz blanco es mayor que el precio internacional, ligado al subsidio, por programas de ayuda alimentaria, que se da a las importaciones de trigo proveniente de otros países, principalmente de los Estados Unidos, los usuarios siguen prefiriendo el pan a la tortilla. Agrega también el comentario, que en cuanto a los productores nacionales de leche, éstos afirman que si se permite importar sólidos lácteos, con precios subsidiados en sus mismos países de origen, implicaría igualmente la desaparición de esta actividad productiva. Así, el autor opina: “Para el caso de las importaciones subsidiadas, los productores de leche manifiestan su preocupación, por una potencial competencia “desleal”. En el caso de los productores de maíz blanco, el subsidio a su sucedáneo, el trigo, no les afecta, puesto que ellos tienen un precio de sustentación que garantiza la compra a un precio mayor que el del mercado, cualesquiera que sea el volumen de producción. Sí afecta a las empresas productoras de bienes procesados que compiten con aquéllas que incorporan trigo, puesto que tienen que pagar un precio relativamente más alto por el maíz blanco, que lo que relativamente tiene que pagarse por el trigo”.^{74/}

72/ Ministerio de Planificación Nacional y Políticas Económicas, Programas PL-480. Información General sobre los Objetivos, Alcances y operación del Programa PL-480 Título I. (Documento No 1). San José, Costa Rica, Mayo, 1986

73/ Céspedes, Víctor Hugo. Política de Precios y Subsidios en Costa Rica. Pag.31

74/ Céspedes, Víctor Hugo. Política de Precios y Subsidios en Costa Rica. Pag.31

A N E X O S

CUADRO A-1

**AYUDA ALIMENTARIA PARA COSTA RICA
TITULO II. 1972-1980
(Miles de toneladas métricas)**

PRODUCTO	1972-73	1973-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80
TRIGO	1.3	0.4	0.4	0.7	0.4	1.1	0.1	0.6
ARROZ	—	—	—	0.1	—	—	—	—
CEREALES	2.7	1.4	0.8	0.5	0.4	0.3	0.7	0.2
SECUNDAR. LECHE POLVO	—	—	—	—	—	0.09	—	—
OTROS LACTEOs	—	—	—	—	—	0.13	—	0.03
ACEITE VEGETAL	—	—	—	—	—	0.38	0.01	0.12
TOTAL	4.0	1.8	1.2	1.3	0.8	1.97	0.81	0.95

Fuente: Elaboración a partir de datos de la FAO. La ayuda alimentaria en cifras. 1985. ONU.

CUADRO A-2

**COSTA RICA: AYUDA ALIMENTARIA
PL-480 TITULO I Y SECCION 416
1980-1988
(Toneladas Métricas)**

PRODUCTO	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
TRIGO	27.585	100.873	93.746	142.973	99.995	135.155	132.200
FRIJOLES	—	—	3.413	—	—	—	—
MAIZ	33.725	64.221	26.018	43.348	—	23.757	126.679
ARROZ	—	9.816	11.289	—	—	—	19.601
TOTAL	61.310	174.909	134.466	184.322	99.995	158.912	278.480

* *SE INCLUYE PARA LOS AÑOS 86-87 LAS IMPORTACIONES POR LA SECCION 416.
FUENTE: Elaborado por el autor a partir de datos del Consejo Nacional de Producción. Depto. Estudios Económicos.*

CUADRO A-3
COSTA RICA: AYUDA ALIMENTARIA
PL-480 TITULO II
1980-1988
(Toneladas Métricas)

PRODUCTO	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
TRIGO		57.005	105	54.455	107.426	120.000	—	—
HARINA TRIGO	494	1.233	220	2.502	370	554	1.439	523
ACEITE VEG.	911	995	82	38	59	167	229	70
FRIJOLES	66	50	26	39	59	34	229	187
PESCADO ENL.	50		52	38	25	198	158	155
MAIZ	430	56.432	72	33.455	37.000	—	—	632
LECHE POLVO DESCREMADA	661	1.568	99	139	149	650	237	—
ARROZ			4.488	11.289	410	412	418	
TOTAL	2.612	117.383	5.144	101.954	145.498	122.015	2.291	1.985

FUENTE: Elaborado por el autor a partir de datos del Programa Mundial de Alimentos. P.M.A

CUADRO A-4

TASA DE CONVERSION DE ECUS A DOLARES

AÑO	\$USA
1979	1.39233
1980	1.39233
1981	1.11645
1982	0.97971
1983	0.89022
1984	0.78903
1985	0.76309
1986	0.98417

CUADRO N° A-5

(Primera parte)
ESTIMACION DE LA DEUDA SEGUN CONVENIO PL-480
PERIODO 1982-1993
(MILLONES DE \$)

CONVENIOS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
I CONVENIO 81-82													
A: MONTO	11.000												
B: INTERESES	0.660	0.660	0.660	0.660	0.660	0.660	0.660	0.628	0.595	0.560	0.522	0.482	0.440
C: AMORTIZACION							0.523	0.554	0.588	0.623	0.650	0.700	0.72
II. CONVENIO													
A: MONTO		3.300											
B: INTERES		1.980	1.980	1.980	1.980	1.980	1.980	1.980	1.885	1.785	1.680	1.657	1.448
C: AMORTIZACION								1.570	1.664	1.764	1.870	1.982	2.101
III CONVENIO													
A: MONTO			29.000										
B: INTERES			1.740	1.740	1.740	1.740	1.740	1.740	1.740	1.657	1.569	1.476	1.377
C: AMORTIZACION									1.379	1.462	1.550	1.643	1.742
IV. CONVENIO													
A: MONTO				32.700									
B: INTERES				1.962	1.962	1.962	1.962	1.962	1.962	1.962	1.868	1.769	1.664
C: AMORTIZACION													
V. CONVENIO													
A: MONTO					17.000								
B: INTERES					1.020	1.020	1.020	1.020	1.020	1.020	1.020	0.971	0.920
C: AMORTIZACION											0.808	0.857	0.908
VI CONVENIO													
A: MONTO						17.000							
B: INTERES						1.020	1.020	1.020	1.020	1.020	1.020	1.020	0.971
C: AMORTIZACION												0.808	0.85
TOTAL PAGO ANUAL:	0.660	2.640	4.380	6.342	7.362	8.382	8.903	10.475	11.855	13.411	14.210	15.029	15.029

CUADRO N° A-5
(Segunda Parte)
ESTIMACION DE LA DEUDA SEGUN CONVENIO PL-480
PERIODO 1982-1993
(MILLONES DE \$)

CONVENIOS	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
I. CONVENIO 81-82												
A: MONTO	11.000											
B: INTERES	0.396	0.349	0.299	0.248	0.189	0.130	0.066					
C: AMORTIZACION	0.787	0.834	0.884	0.937	0.393	1.053	1.116					
II. CONVENIO												
A: MONTO	3.300											
B: INTERES	1.322	1.182	1.047	0.897	0.738	0.569	0.390	0.200				
C: AMORTIZACION	2.227	2.361	2.502	2.652	2.812	2.980	3.159	3.349				
III. CONVENIO												
A: MONTO	29.000											
B: INTERES	1.273	1.162	1.045	0.920	0.788	0.648	0.500	0.343	0.176			
C: AMORTIZACION	1.843	1.957	2.074	2.199	2.331	2.471	2.619	2.276	2.943			
IV. CONVENIO												
A: MONTO	32.700											
B: INTERES	1.553	1.435	1.310	1.178	1.037	0.889	0.731	0.564	0.386	0.199		
C: AMORTIZACION	1.964	2.082	2.207	2.339	2.580	2.628	2.786	2.953	3.131	3.318		
V. CONVENIO												
A: MONTO	17.000											
B: INTERES	0.865	0.807	0.746	0.681	0.612	0.539	0.462	0.380	0.293	0.201	0.103	
C: AMORTIZACION	0.963	1.021	1.082	1.142	1.216	1.289	1.366	1.448	1.539	1.627	1.725	
VI. CONVENIO												
A: MONTO	17.000											
B: INTERES	0.920	0.865	0.807	0.746	0.681	0.612	0.539	0.462	0.380	0.293	0.201	0.103
C: AMORTIZACION	0.908	0.963	1.021	1.082	1.147	1.216	1.289	1.366	1.448	1.535	1.626	1.725
TOTAL pago anual:	15.026	14.529	15.029	15.026	13.846	15.029	15.029	13.846	10.295	7.175	3.657	1.828

Fuente: MIDEPLAN, PROGRAMA PL-480.

**CONTRIBUCION DE LA AYUDA ALIMENTARIA
PROGRAMA PL-480. TITULO I
AL DEFICIT FISCAL
1982—1988
(Valor en colones)**

INSTITUCION	NOMBRE PROYECTO	MONTO ASIGNADO
PERIODO 1982		
MAG	Contrapartida Préstamo AID-514/T/027	1.916.200,00
MAG	Contrapartida Préstamo AID-515/T/032	5.300.000,00
MAG	Contrapartida Préstamo	25.500.000,00
MEP	Contrapartida Préstamo AID-515/T/030	14.000.000,00
MIDEPLAN	Unidad Ejecutora PL-480	1.000.000,00
PARQUES NAL.	CARRILLO. AID-515/t/032	5.000.000,00
IDA	Compra Tierras AID-515/T/034	13.500.000,00
IDA	Costo Operación Préstamo. AID/515/T/034	23.500.000,00
IDA	Asentamiento Campesino AID-515/T/034	54.000.000,00
MAG	Programa Salud Animal Préstamo 531/SF/CR	21.000.000,00
MOPT	Caminos Vecinales III Etapa. Prest. 517/SF/CR	40.000.000,00
IFAM	Desarro. Munic. Distrital Préstamo 700/SF/CR	7.258.942,28
INFOCOOP/BANCOOP	Crédito Agropecuario	191.250.000,00
CACTDA	Producción de Macadamia	6.885.000,00
CONALI	Plan Nacional de Alimentos	165.500.000,00
CARE	Alimentos Procesados a base de soya	47.047.500,00
MIDEPLAN	Fondos de Contrapartida/Cup.	37.102.398,00
SUBTOTAL		659.760.040,28
PERIODO 1983		
MAG	Sistema de Producción 515-T-027	11.500.000,00
MAG	Conserv. Recurs. Natur. 515-T-032	43.409.509,00
CONICIT	Prog. Ciencia y Tecnol. 515-T-030	20.000.000,00
IDA	Asentamientos Campesinos 515-T-034	8.500.000,00
MIDEPLAN	Proyectos Pilotos Zona Norte	10.375.000,00

INSTITUCION	NOMBRE PROYECTO	MONTO ASIGNADO
MIDEPLAN	Salarios y Gastos	8.300.000,00
MIDEPLAN	Op. Zona Norte	
MIDEPLAN	Equipo y Compras	415.000,00
	Zona Norte	
CONICIT	Prog. Ciencia y Tecnología	23.000.000,00
	515-T-030	
MAG	Conserv. Recurs. Naturales	28.847.300,00
	515-T-032	
IDA	Asentamientos Campesinos	68.000.000,00
	515-T-034	
CONICIT	Prog. Ciencia y Tecnología	20.000.000,00
	515-T-030	
MAG	Conserv. Recurs. Naturales	25.000.000,00
	515-T-032	
IDA	Asentamientos Campesinos	40.000.000,00
	515-T-034	
SENARA	Proy. Riego Cuenca Rfo Tempisque	50.000.000,00
	617/CR-373/OC	
IFAM	Desarr. Municip. y Distrit.	5.741.057,72
	700/SF/CR	
MOPT	Caminos Vecinales. III Etapa	2.073.017,37
	517/SF-10/HIC	
MOPT	Mejoram. Caminos II Tapa	93.924.846,28
	603/SF-364/OC	
SENARA	Proyect. Riego Cuenca	9.390.273,71
	Rfo Tempisque	
MAG	Prog. Sanidad Animal	5.744.379,00
	531/SF/CR	
ASS. SAN RAMON	Programa Salud Rural	8.000.000,00
MIDEPLAN	Operación Unidad Ejecut. PL-480	4.000.000,00
MRE	Reestruct. Siste. Inform.	12.450.000,00
PNUD	Reneg. Deuda Externa	12.000.000,00
MEC/DGEC	Censo Nal. Agropecuario	49.000.000,00
PNUD	Fondo para Seminarios. PL-480	2.500.000,00
MAG	Prog. Nal. Producc.	11.000.000,00
	Maíz y Frijol	
IDA	Reordenamiento Agrario	14.330.522,94
	515-T-034	
CNE	Obras Rfo Tempisque y Las Palmas	9.500.004,25
CNE	Fondo Emergencias Nal.	30.000.000,00
CNE	Siembra palma Africana	60.000.000,00
	Zona Sur	
CNE	Desarrollo Agrícola. Zona Sur	22.000.000,00
PNUD/MIDEPLAN	Incorp. Mujer al Sector Productivo	850.000,00
PNUD/CONACCOOP	Plan Desarrollo Sector Agropecuario	3.500.000,00
PNUD/PIMA	Prog. Comercialización Integral	2.000.000,00
PNUD/MIDEPLAN	Prog. Cooperación Técnica	2.500.000,00
SENARA	Proy. Riego Rfo Tempisque	76.609.726,29
EC/DGEC	Encuestas Agropecuarias	5.920.300,00

INSTITUCION	NOMBRE PROYECTO	MONTO ASIGNADO
MAG	Prog. Salud Animal	23.255.612,00
MIDEPLAN	Unidad Ejecutora Prog. PL-480	16.050.000,00
BCCR	Sistema Manejo y Almacenamiento granos	9.300.000,00
MOPT	Reactv. Mac. Para Becas Estudiantes	7.000.000,00
MAG/NPA	Instit. Agropecuario	5.000.000,00
CARE	Conser. Zona Protect. (La Selva)	28.318.692,50
MIDEPLAN	Alimentos Procesados a base de soya	21.500.000,00
INFOCOOP	Medidas de autoayuda. 3.A	43.000.000,00
ASBANA	Apoyo a INFOCOOP.	50.000.000,00
ASBANA	Prog. Rehabilitación de Bananales	25.000.000,00
MIDEPLAN	Prog. Rehabilitación de Bananales	30.198.514,70
SENARA	Fondos Contrapartida-CUP	15.000.000,00
CNE	Riego Subterráneo margen derecha Rfo Tempisque	10.000.000,00
	Drenaje Antig. Fincas	
	CIA Bananera. Zona Sur	
SUBTOTAL		1.107.342.122,46
PERIODO 1984		
CNE	Carretera Upala—San José (Pizote)	65.000.000,00
CNE	Servicios Consultoría	50.000.000,00
IDA	Compra de Tierras 515-T-041	155.625.000,00
IDA	Titulación Tierras 515-T-041	20.750.000,00
MAG	Incremento Produc. Agric. BID/711/SF-CR	65.000.000,00
IFAM	Desarr. Municip. y Dist. BID/700/SF-CR	10.000.000,00
IDA	Reordenamiento Agrario	28.165.861,66
CNE	Carretera Nicoya-Caimital	32.000.000,00
MIDEPLAN	Unidad Ejecutora PL-480	4.000.000,00
CNE	Carretera Cañas-Upala	104.657.495,11
MOPT	Carretera Turrialba-la Alegría	15.000.000,00
	Radial Guayabo	
CNP	Reordenamiento Agrario	28.165.861,66
CNE	Carret. Nicoya-Caimital	32.000.000,00
MIDEPLAN	Unidad Ejecutora PL-480	4.000.000,00
CNE	Carretera Cañas-Upala	104.657.495,11
MOPT	Carretera Turrialba-La Alegría	15.000.000,00
	Radial Guayabo	
CNP	Proy. La Rita-Pococí	152.501.084,20
CNP	Proy. Barranca-Caldera	5.346.692,80
MOPT	Carretera Quepos, Barú, Piñuelas	49.680.623,10
CATSA	Prog. Desarrollo Agric. (Turrialba)	6.020.000,00
UCADC P.Z.	Carretera Inter. Los Gemelos	20.402.992,30
CAC. UPALA	Centro Agric. Cantonal, Upala, Guatuso	8.600.000,00

INSTITUCION	NOMBRE PROYECTO	MONTO ASIGNADO
INA	Desarrollo Urbano Puntarenas	60.500.000,00
FUNDASOL	Const. Vivienda Zona Norte	25.000.000,00
UNION CAMARAS	Investig. Transf. Tecnol.	3.150.000,00
SENARA	Proy. Riego Aguas Subter.	7.000.000,00
IDA	Reorden. Agrario y Desarr.	75.000.000,00
MOPT	Carretera Pacayas-Santa Cruz-Turrialba	4.889.970,00
MIDEPLAN	Fondos Contrapartida-CUP	50.000.000,00
MIDEPLAN	Fondos sin Programar	14.000.000,00
SUBTOTAL		987.289.719,17
PERIODO 1985		
MAG	Conservación Recursos. Naturales 515-T-032	15.000.000,00
SENARA	Proy. Piloto Riego Tempisque, BID-617/CF-373/%	
MOPT	Caminos Vecinales III Etapa BID-517/SF/CR	74.500.000,00
IFAM	Prog. Mejoram. Caminos II Etapa, BID-603/SF-364/	164.600.000,00
MIDEPLAN	Unidad Ejecutora PL-480	4.000.000,00
MEC	Encuesta Agropecuarias	8.079.700,00
CNE	Mejora. Carret. y Puentes Zona Sur	75.203.725,00
CNE	Siembra Palma Africana Zona Sur	30.000.000,00
MAG	Refugio Fauna Silvestre Zona Sur	13.350.000,00
IDA/MIDEPLAN	Asentamiento Campesinos Zona Norte	25.000.000,00
MIDEPLAN	Apoyo Asoc. Sector Privado	8.000.000,00
CNE	Plan Acción Inmediata	75.000.000,00
CENECOOP	Prog. Capacit. Cooperativa	5.000.000,00
FUND. JUAN XIII	Prog. Capacit. Solidarista	1.750.000,00
CNE	Carret. San José-Guápiles	208.750.000,00
MAG	Prog. Salud Animal	30.000.000,00
CNE	Carret. Cañas-Upala	84.000.000,00
PNUD	Apoyo Prog. Sociales	7.000.000,00
COL. UNIV. PUNT.	Remodelación Sede Central	3.000.000,00
UCADC P.Z.	Carret. Inter. Los Gemelos	7.500.000,00
A. JUNTA G. VIEJO	Junta Adm. Colegio Técnico	1.000.000,00
FEDECREDITO	Proy. Vivienda Rural	11.600.000,00
MIDEPLAN/ASOC.	Construcción Acueductos Zona Norte	5.000.000,00
CNE	Carret. Sixaola-Bribri	5.000.000,00
MOPT	Carret. Pacayas-Santa Cruz-Turrialba	4.417.967,00
MIDEPLAN	Fondos Contrapartida-CUP	30.000.000,00
CNE	Carret. San José (Pizote)	45.000.000,00
	Cuatro Bocas	
CENARA	Desvío Aguas para Cantón de Liberia	5.000.000,00
MIDEPLAN	Fondos sin Programar	4.700.172,47
SUBTOTAL		1.043.250.000,00

INSTITUCION	NOMBRE PROYECTO	MONTO ASIGNADO
PERIODO 1986		
MIN-SALUD	Prog. Comedores Escolares	44.999.017,00
IDA	Asentamientos Campesinos 515-T-0344	85.600.0000,00
MUNICIP/MOPT	Manten. y Constr. Caminos Zona Norte	88.650.000,00
CENARA	Proy. Riego Río Tempisque BID/617/SF-373/OC/CR	54.726.200,00
MAG	Increment. Product. Agrícolas BID/711/SF/CR	160.500.000,00
MOPT	Mejoram. Caminos II Etapa	99.192.670,00
MIDEPLAN	Fondos Contrapartida-CUP	22.306231,00
MIDEPLAN	Unidad Ejecutora Zona Norte	10.700.000,00
MOPT	Carret. Pacayas-Santa Cruz- Turrialba	2.530.810,00
CNP	Manejo y Almac. Granos La Rita	53.500.000,00
MIDEPLAN/CAAP	Estaciones Experimentales	35.000.000,00
CIGRAS	II Fase Est. pos Cosecha	10.700.000,00
MAG/CORENA	Conser. Recur. Naturales	26.750.000,00
CNE	Plan Acción Inmediata (Vivienda)	26.750.000,00
MOPT	Caminos Vecinales III Etapa	12.720.000,00
IFAM	Sist. Agua Potable Canalete-Upala	75.000.000,00
CNE	Mant. Carretera Siquirres-Limón	34.250.000,00
CNE	Construc. Carret. Sixaola-Bribri	10.000.000,00
MEP	Recons. Escuela 12 Marzo Pérez Zeledón	1.341.000,00
COOPE. SAN LUIS	Const. Taller Desarr. Agric.	1.000.000,00
UCADC P.Z.	Carret. Inter. Los Gemelos	475.000,00
MOPT	Const. Carret. en Puriscal	34.557.329,81
MIDEPLAN	Fondos sin Programar	1.000.933,00
SUBTOTAL		892.249.241,00
PERIODO 1987		
IDA	Asent. Campes. y Producción Agrícola. 515-T-034	53.000.000,00
CNE	Proy. Rurales Infraestruc. Social	30.000.000,00
DINADECO	Prog. Asent. Campesino Zona Norte	20.000.000,00
IDA	Increment. Prod. Agrícola BID/711/SF	153.400.000,00
MAG	Prog. Desarr. Municipal y Distrital	50.000.000,00
IFAM	Amortización a la AID	301.601995,50
MIDEPLAN	Complejo Pesquero Bo. El Carmen	10.000.000,00
MOPT	Promoción Exportaciones	10.286.002,00
CENPRO	Unidad Ejecutora PL-480	18.900.000,00
MIDEPLAN	Fondos Contrapartida-CUP	8.168438,47
MIDEPLAN	Mejoram. Tramo Río Sucio	30.000.000,00
CNE	Toro Amarillo	

INSTITUCION	NOMBRE PROYECTO	MONTO ASIGNADO
CNE	Mejoram. Carret. y Puentes Zona Sur	45.000.000,00
MIN. HACIENDA	Desarrollo Agrícola Zona Atlántica	85.000.000,00
UCADC P.Z.	Carret. Inter. Los Gemelos	55.000.000,00
MOPT	Infraestruct. Transporte	8.077.490,91
CNE	Drenajes Antiguas Fincas	6.000.000,00
	CIA Bananera. Zona Sur.	
CNE	Finalización Carretera	2.000.000,00
	Nicoya-Caimital	
MOPT	Camino Vecinales III Etapa	19.518.152,00
MIDEPLAN	Unidad Ejecutora	3.700.000,00
SUBTOTAL		909.652.078,88
PERIODO 1988		
SENARA	Proyecto Riego Río Tempisque BID/617/SF-373/	28.500.000,00
IFAM	Desarrollo Municipal y Distrital BID/700/SF-CR	82.000.000,00
MAG	Prog. Incremento Producc. Agrícola BID/711/SF-CR	200.000.000,00
MIDEPLAN	Amortización a la AID en Costa Rica	354.828.075,00
MIDEPLAN	Fondos Contrapartida-CUP	30.375.000,00
MIDEPLAN	Unidad Ejecutora Programa PL-480	40.000.000,00
MIRENEM	Conservación Recursos Naturales	123.000.000,00
IDA	Titulación de Tierras	72.375.000,00
BNCR	Fideicomiso Agrario	5.000.000,00
MAG	Mejoramiento Cuarentena Vegetal	40.000.000,00
MOPT	Mejoram. Red Caminos y	140.000.000,00
MIDEPLAN	Recursos sin Programar	55.921.925,00
UNIBANC	Reestruct. Cooperativas	40.000.000,00
C.C.S.S.	Clínica Central de Montes de Oro	3.000.000,00
SUBTOTAL		1.215.000.000,00
TOTAL		6.814.543.201,70

FUENTE: Ministro de Planificación Nacional. Unidad Ejecutora Programa PL-480.

CONTRIBUCION DE LA AYUDA ALIMENTARIA 1982-1988

