

LOS PROGRAMAS DE AYUDA ALIMENTARIA A COSTA RICA DESDE LA PERSPECTIVA DE TRES CORRIENTES DE PENSAMIENTO.

Master Ligia María Rosales Chacón

INTRODUCCION

El propósito de este estudio es analizar las causas y efectos en el desarrollo económico y social de Costa Rica de los programas de ayuda alimentaria según la corriente estructuralista, marxista y neoliberal. Bajo la óptica de estas corrientes de pensamiento se pretende averiguar el grado de incidencia de los programas de ayuda alimentaria en los países en "vías de desarrollo" y, en particular, en nuestro medio nacional.

Por "ayuda alimentaria" se entiende el abastecimiento de alimentos provenientes de las naciones desarrolladas y dirigido hacia los países en "vías de desarrollo" en calidad de préstamos, sujetos a determinadas condiciones o en calidad de donaciones.

A nivel mundial, la ayuda alimentaria se ha canalizado a través del Programa PL-480, creado en 1954 por el Congreso de los Estados Unidos bajo la Ley Pública 480 y por el Programa Mundial de Alimentos.

Los estudios y análisis teóricos de los Programas de Ayuda alimentaria han sido sistematizados desde 1950 por las corrientes de pensamiento antes señaladas. De ahí nuestro

gran interés de analizar dichos enfoques.

I. LA CORRIENTE DE PENSAMIENTO ESTRUCTURALISTA.

La corriente estructuralista representada, básicamente por Gerda Blau, Ezequiel Mordecai, B.R. Sen, J.C. Igram y organismos como CEPAL, FAO y el Programa Mundial de Alimentos PMA, sostiene las siguientes concepciones sobre los programas de ayuda alimentaria. Desde la perspectiva del análisis estructuralista, existen varios obstáculos para el desarrollo de los países en "vías de desarrollo". Uno es la escasez de divisas e ingresos insuficientes para generar el ahorro requerido lo que exige, necesariamente, de la ayuda externa. Otro obstáculo se refiere a la estructura del mercado internacional que perpetúa el atraso y dependencia de los países "en vías de desarrollo" y, además, 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. Ella debe suministrarse directamente en los proyectos de desarrollo.

La corriente estructuralista tiene como punto de partida preocupaciones de carácter humanístico, el problema del hombre 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 visualizarlos y aprovecharlos más eficientemente.

El papel que se asigna a estos programas dentro del modelo de desarrollo de Sustitución de Importaciones es de dos tipos: a corto plazo y a mediano plazo. En el primer caso, el propósito es utilizar los excedentes agrícolas

de los países centrales para cubrir la demanda de los países periféricos. En el segundo caso, se pretende aprovechar esos excedentes como elementos estratégicos en el Modelo de Sustitución de Importaciones cumpliendo el siguiente rol:

1.- Ayuda alimentaria como efecto multiplicador.

La ayuda alimentaria cumple el papel de efecto multiplicador dentro de 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 en efectivo. Al recibir un sueldo, las unidades fortalecen el poder de compra. Este fenómeno hace subir el nivel de demanda y de consumo.

2. La 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 se den los frutos de inversión. Ello es debido a que el escaso capital adicional se oriente hacia el proceso de industrialización y los pocos ingresos en divisas ase utilizan para la importación de maquinaria, equipos y materia prima destinados al desarrollo.

3. Ayuda alimentaria como equilibrio de la oferta y la demanda.

El propósito de 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 suficientes alimentos para cubrir las necesidades por efectos del programa de desarrollo y por provocar una subida en los precios. Esto induce al fenómeno inflacionario y pone el peligro el mismo programa de desarrollo. Es, precisamente, en este proceso donde la ayuda alimentaria cumple el papel más importante de equilibrar la oferta y la demanda. Los productos sobrantes de los países desarrollados se utilizan para satisfacer las demandas que aumentan 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 da un proceso similar al que el gobierno experimentaría si no obtuviera mayores ingresos por medio de impuestos y mayor ahorro. El papel que cumplen estos programas de ayuda alimentaria es transitorio mientras se den las condiciones para su autosuficiencia.

II.- LA CORRIENTE DE PENSAMIENTO MARXISTA

Para la corriente marxista representada por Francés Lappé, Collins Joseph, Miguel Teubal, Fernando Vigil y Carlos Paredes Zeballos, la ayuda alimentaria no sirve para impulsar el

desarrollo por las siguientes razones: En primer lugar, no puede haber distribución equitativa de beneficios dentro de un sistema capitalista internacional. En segundo lugar, los países subdesarrollados son pobres y explotados a causa de su pasado como un elemento subordinado al sistema capitalista mundial. En tercer lugar, el mercado internacional está bajo el control monopólico de las economías desarrolladas. Por otro lado, las operaciones del mercado internacional les 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 cooperado 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 mecanismo importante en ese sistema oligopólico mundial y en lugar de resolver el problema del hambre, han 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, más bien responder a sus necesidades internas entre las que se pueden mencionar: necesidades de la política exterior, especialmente de los Estados Unidos, y resolver los problemas de sus productores, tales como la estabilidad en los precios y en los ingresos.

III. LA CORRIENTE DE PENSAMIENTO NEOLIBERAL

Para la corriente de pensamiento neoliberal representada por el Banco Mundial y por el autor Víctor Hugo Céspedes, los programas de ayuda alimentaria sirven para promover el desa-

rollo económico ya que el contacto de las economías menos desarrolladas con las desarrolladas, a través del comercio internacional, es un medio para promover el desarrollo.

En cuanto a las debilidades que poseen las regiones menos desarrolladas, éstas se ubican en los factores de producción, capital, trabajo y comercio. Las inversiones extranjeras y la ayuda externa se ven como factores esenciales para superar esas debilidades. Por otro lado, el comercio actúa como un promotor del crecimiento y de la especialización según las ventajas comparativas, por consiguiente, el comercio internacional aumenta el ingreso. Además, la especialización y el comercio en productos aptos para la dotación de factores permiten una mayor eficiencia en la asignación de recursos y en la obtención de 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. La corriente neoliberal 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 demás países 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.

Para resolver tal desbalance, la corriente neoliberal propone aprovechar las ventajas comparativas de los países "en vías de desarrollo". De esta manera, esas regiones podrían tener más posibilidades de orientar su economía hacia la producción de bienes más eficientes para la exportación.

El medio que propone es la importación de alimentos a través del comercio, por el programa de ayuda alimentaria, al cual se le asigna el siguiente rol para el Programa de Ajuste Estructural:

1. La ayuda alimentaria como apoyo a la balanza de pagos.

La ayuda alimentaria es una captación de ahorro externo que representa una ganancia financiera para el país al no tener el gobierno que gastar divisas para adquirir alimentos. Eso representa un apoyo a las transferencias unilaterales dentro de la contabilidad nacional y un apoyo al sostenimiento de los niveles de importación de otros bienes y, por lo tanto, de la oferta interna. Este último elemento es muy importante para la recuperación económica, dado el grado de apertura de la

economía en términos de bienes intermedios.

2. La ayuda alimentaria contribuye a reducir la inflación.

La importación de alimentos obtenida con los programas de ayuda alimentaria permite combatir la inflación por dos factores. Primero, porque estas importaciones mantienen los niveles de oferta necesarios y a veces excedentarios. En segundo lugar, porque las importaciones, al tener precios más bajos que los costos de producción, le permiten al gobierno mantener una política de bajos precios al consumidor.

3. La ayuda alimentaria como colaboradora de la reducción del déficit fiscal.

El apoyo a la reducción del déficit fiscal se da por dos medios: el primero, por los préstamos por concepto de los programas de ayuda alimentaria PL-480, Título I, 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 inversiones. El segundo, por las donaciones del PL-480, Título II, que son una fuente para el montaje de

desarrollo rural y con énfasis en el sector alimentario, bajo la modalidad "alimentos por trabajo".

4. La ayuda alimentaria contribuye a la eficiencia macroeconómica.

La ayuda alimentaria contribuye con la eficiencia macroeconómica en la medida en que al igualar los precios nacionales con los internacionales permite reflejar la verdadera eficiencia y las reales ventajas comparativas del país. Para lograr un reflejo de eficiencia debe disminuirse el otorgamiento e subsidios. Precisamente, la garantía de ofertas de alimentos por medio de la ayuda alimentaria facilita tomar medidas en ese sentido.

En resumen, la ayuda alimentaria, dentro de esa concepción, es concebida como un mecanismo en los programas de Estabilización y Ajuste Estructural. Su rol más importante es 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 conjunto de la economía. El papel que juega es de colaborar en los programas de ajuste macroeconómico de mayor urgencia para estabilizar la economía a corto plazo: balanza de pagos, reducción de la inflación, reducción del déficit fiscal y la eficiencia macro-

económica.

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.

CONCLUSIONES

Las tres corrientes de pensamiento mencionadas, aún con sus diferencias, han llegado a las mismas conclusiones sobre las causas y efectos que han provocado los programas de ayuda alimentaria en el proceso de desarrollo económico y social.

Sobre las causas:

1. Externas:

1.1 Económicas:

1.1.1. Se atribuye a la sobreproducción de alimentos originada por los objetivos de la política económica, 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.

1.1.2. A partir de 1970, la utilización de los programas de ayuda alimentaria para estabilizar la balanza de pagos deteriorada por la crisis del mundo capitalista.

1.1.3. La crisis mundial en general y, en particular, la de alimentos de 1973 - 1977, dió

impulso a la nueva modalidad de ayuda alimentaria "negociaciones comerciales", Título I y Título II de la Ley PL-480, cuyo objetivo fue utilizar estos alimentos con fines de desarrollo dentro de una concepción neoliberal.

1.1.4. La búsqueda de la "estabilización y reactivación económica" con una orientación sustentada en la corriente neoliberal -Programa de Ajuste Estructural-

1.2 Políticas:

1.2.1. 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.

2. Internas:

2.1 Económica:

2.1.1. El agotamiento del modelo económico que se refleja en la crisis general -1970 y 1980- se manifiesta en el área alimentaria en una insatisfacción de la demanda interna de los países "en vías de desarrollo" acorde al ritmo seguido por la población y que obligó a buscar satisfacer la demanda por medio de importaciones, permitiendo, de esta forma, la presencia de los programas de ayuda alimentaria.

2.1.2. Disminución de la capacidad de compra, con sus propias divisas, por parte de los países "en vías de desarrollo"

debido a la crisis y a la deuda externa.

2.1.3. 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.

2.2 Políticas:

2.2.1. Con el propósito de mantener "la democracia", los gobiernos están dispuestos a negociar con los países desarrollados y aceptar sus condiciones.

Sobre los efectos:

1. Externos:

1.1 Económicos:

1.1.1. 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.

1.1.2. Dependencia de las exportaciones para equilibrar sus balanzas de pagos.

2. Internos:

2.1 Económicos:

2.1.1. 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.

2.1.2. 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.

2.1.3. Endeudamiento.

Préstamos con 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 final es convertirse en un préstamo revolutivo y, en estas circunstancias, ya no beneficia a la balanza de pagos.

2.1.4. 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 propiamente administrativo como en el de transporte.

2.1.5. 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.

2.2 Políticas:

2.2.1. Pérdida de autonomía 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.

2.2.2. Profundización de la dependencia externa.

2.3 Sociales:

2.3.1. 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.

2.3.2. Profundización del problema nutricional. Esto se aprecia en la población por efecto de la disminución del consumo de alimentos habitualmente nutricionales. ■

BIBLIOGRAFIA

Blau Gerda. Colocación de Excedentes Agrícolas.

Publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación F.A.D., en: AYUDA ALIMENTARIA PARA EL DESARROLLO. Roma, Italia, 1985.

Mordecai Ezequiel. Empleo de los Excedentes Agrícolas para financiar el Desarrollo Económico de los Países Insuficientemente Desarrollados. Publicado por la F.A.D., en: AYUDA ALIMENTARIA PARA EL DESARROLLO. Roma, Italia, 1985.

S.R. Sen. El Desarrollo Económico Mediante Productos Alimenticios. Un Plan Estratégico para el Empleo de Excedentes. Publicado por la F.A.D., en: AYUDA ALIMENTARIA PARA EL DESARROLLO. Roma, Italia, 1985.

J.C. Ingram. Alimentos para el Trabajo: Veinte Años del Programa Mundial de Alimentos. Publicado por Revista Internacional del Trabajo, Vol. 102, Número 4, Octubre-Diciembre de 1983.

NACIONES UNIDAS. Estudios e Informes de la C.E.P.A.L. La Agricultura Campesina y el Mercado de Alimentos: La Dependencia Externa y sus

Efectos en una Economía Abierta. Santiago de Chile, 1984.

Frances Moore Lappé y Collins Joseph. Comer es Primero. Más allá del mito de la escasez. Editorial Siglo XXI, México, 1982.

Teubal Miguel. La Crisis Alimentaria y el Tercer Mundo. Una Perspectiva Latinoamericana. En Economía de América Latina. CIDE, Marzo de 1979, Semestre No. 2, México, 1979.

González Vigiel Fernando, Parode Zevallos Carlos y Tunie Torres Fabián. Alimentos y Transnacionales. Desco, Perú, 1980.

BANCO MUNDIAL. Informe de Desarrollo del Banco Mundial. Primera Edición, Washington, 1986.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Programa PL-480. Información General sobre los objetivos, alcances y operación del Programa PL-480. Capítulo I. Documento No. 1. San José, Costa Rica, Mayo 1986.

Jorge Guardia, Alberto Di Mare, Thelmo Vargas, Víctor Hugo Céspedes, Jorge Corrales, Manuel Baldares. Política de Precios en Costa Rica. COUNSEL: Consultores Económicos y Legales. San José, Costa Rica, 1987.