

IICA



11

**LA AYUDA ALIMENTARIA
Y SU IMPACTO
EN EL SECTOR AGRICOLA**

IICA
E14
T686a



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
OFICINA EN GUATEMALA

//
LA AYUDA ALIMENTARIA
Y SU IMPACTO
EN EL SECTOR AGRICOLA

*Guillermo Toro Briones**

* Especialista en Planificación Agrícola, IICA-Guatemala

Guatemala, junio 1988

IICA

E14

T686 a

00004177

. C O N T E N I D O

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
EFECTOS SOBRE EL SECTOR AGROPECUARIO	4
VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA AYUDA ALIMENTARIA	5
1. Capta Ahorro Externo	5
2. Estabilizar precios y bajar el precio real al consumidor	6
3. Mejora la calidad del producto que se consume	7
4. Beneficia a los sectores pobres	8
5. Genera ocupación y empleo informal en el caso de alimentos por trabajo	9
6. Monetización	10
a. Inversión Pública	10
b. Provoca reducción de la masa monetaria en circulación	10
c. Ayuda al Presupuesto del Estado	12
d. Reduce el Costo de Distribución	12
<u>Ventajas sobre el Sector Agropecuario</u>	13
7. Monetización	13
8. Sustitución de importaciones	13
9. Genera utilización de capacidad instalada de almacenamiento y agroindustria	13

DESVENTAJAS DE LA AYUDA ALIMENTARIA	14
1. Caída de los precios al productor	15
2. Reduce el coeficiente de auto-seguridad alimentaria	16
3. Distorsiona los patrones de consumo e induce a la demanda	17
4. Generan desempleo	17
APARECEN FUERA DE CONTEXTO DE LA POLITICA SECTORIAL	18
REDUCIDO ESPACIO DEL SECTOR EN LA RED DE LA AYUDA ALIMENTARIA	19
BIBLIOGRAFIA	23

La Ayuda Alimentaria y su Impacto en el Sector Agrícola

Guillermo E. Toro Briones*

La modernización de la agricultura y su contribución a la reactivación económica de ALC están condicionadas en gran medida a que se produzcan cambios en las condiciones del contexto internacional y que se priorice adecuadamente el sector agropecuario a nivel nacional.

DECLARACION DE OTTAWA

INTRODUCCION

La ayuda alimentaria a los países en desarrollo, ha constituido un tema controversial, sobre el cual no hay acuerdo en relación a sus beneficios y costos, tanto para el caso del papel de los donantes como de aquellos receptores.

Por una parte, los donantes muestran su voluntad política de ayuda a las naciones mas necesitadas, buscando aquellos mecanismos que entreguen una solución de corto plazo a la alimentación en los países pobres y que no signifique un costo social para sus propias economías, observado en el largo plazo, existe también la posibilidad de beneficios futuros al crear demandas que una vez terminada la ayuda, deben ser absorbidas por los propios países en desarrollo en forma de importaciones.

Algunos autores han puesto en entredicho la voluntad de la ayuda, al convertirse ésta en una descarga de alimentos sobrantes de los países desarrollados, los cuales con el fin de mantener las políticas proteccionistas en sus economías agrícolas, forman grandes stocks que deben entrar a mercados que no tienen respaldo económico para hacerlo.

* Especialista en Planificación Agrícola, IICA-Guatemala, Junio 1988.

Así también se ha vuelto controversial que, la ayuda alimentaria sea solicitada por un sinnúmero de instituciones nacionales a otro gran espectro de organismos de ayuda alimentaria, propósito que genera una anarquía entre las cantidades ingresadas y mas aun entre las formas de distribución.

Sin duda que ambos temas son controversiales, sin embargo este trabajo no hará referencia a ellos, ya que lo que preocupa es la situación que se produce entre los sectores internos de los países que reciben este tipo de ayuda, ya que los propósitos que encierran aquellos encargados de manejar los programas nacionales de alimentación y nutrición, no siempre coinciden con aquellos sustentados por los responsables del fomento y desarrollo de la producción de alimentos.

En otras palabras, la ayuda alimentaria puede ser observada desde el sector agropecuario, tanto por parte de los productores como de los encargados de definir las políticas de fomento sectorial de una forma unilateral y en función de sus intereses agrícolas.

Las organizaciones internacionales, han relacionado este tipo de componente de la ayuda internacional, como una contribución a la seguridad alimentaria, tratando en conjunto de alcanzar una serie de objetivos, que FAO en su documento "Contribución de la ayuda en alimentos a la seguridad alimentaria", ha señalado como los principales los siguientes:

- a. Estabilización de suministros de alimentos, atendiendo las necesidades de los países con bajos ingresos y con escasez de alimentos.
- b. Permitir el acceso a los alimentos por parte de los pobres.
- c. Apoyo a la balanza de pagos y generación de fondos destinados al aumento de la producción de alimentos.

- d. Mejorar el empleo, por medio del pago de alimentos por trabajo o mejorar la inversión en el desarrollo de infraestructura del sector agrícola.
- e. Aliviar el hambre en caso de emergencias y desastres.

Los temas enunciados, han sido vastamente analizados por los propios organismos de ayuda, admitiendo que a menos que se utilice en forma acertada, la ayuda alimentaria puede convertirse en un "boomerang" perjudicando la economía nacional, al impactar sobre la agricultura y la seguridad alimentaria de largo plazo.

Internamente los países han intentado cumplir con tres objetivos básicos: nutricional, educacional y socioeconómico, al utilizarse en redistribuir ingreso.

Pero mirado desde el sector agrícola, la situación se observa algo distinta, ya que existen una serie de aspectos que influyen positiva y negativamente sobre el desarrollo del sector.

El objetivo de este trabajo es identificar los espacios de ventajas y desventajas que presenta la ayuda alimentaria para el sector y donde sea posible, realizar una simulación del impacto de esta contribución, sobre las políticas de fomento y la producción nacional.

Este documento no pretende ser un informe analítico de una situación y puede considerarse como un esfuerzo para describir los efectos positivos y negativos que se estarían produciendo en el sector agropecuario, de modo que sirva de instrumento de reflexión para todos aquellos involucrados en el tema.

La información utilizada ha sido extraída de fuentes oficiales, aunque cabe mencionar que ésta, no se encuentra fácilmente sistematizada para un análisis.

EFECTOS SOBRE EL SECTOR AGROPECUARIO

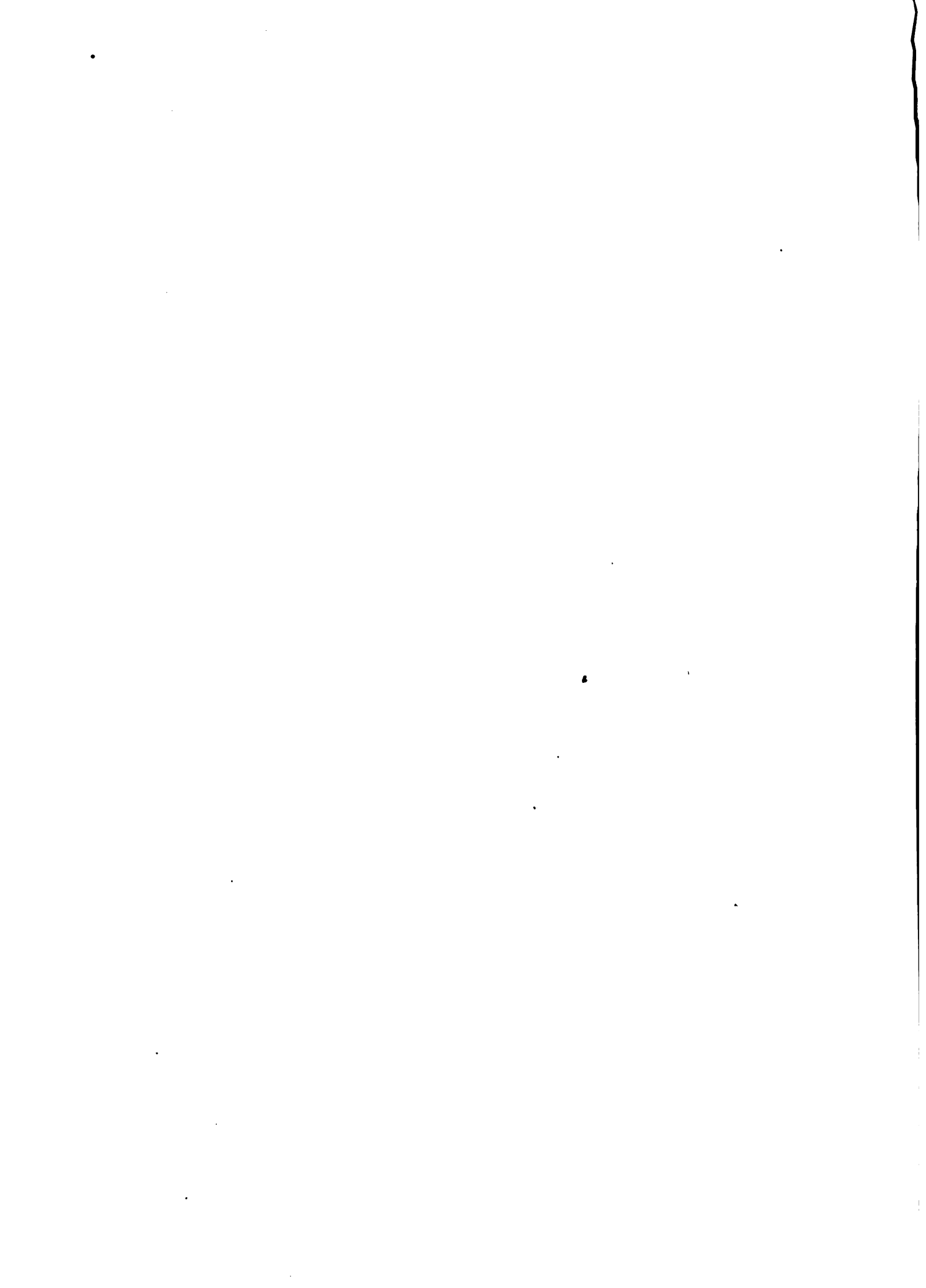
El sector agropecuario representa en Guatemala el 25% del PIB, el 60% de las exportaciones y ofrece el 50% del empleo nacional. Por otra parte, dentro de las acciones prioritarias del Programa de la Reorganización Nacional 87-88, el de CONALIMENTOS ocupa un lugar destacado, con metas dirigidas a alcanzar el autoabastecimiento en varios productos, entre otros maíz y arroz.

Los organismos internacionales de cooperación y de financiamiento, han mostrado su preocupación por el desarrollo lento de la investigación agropecuaria, la dependencia de insumos importados y ultimamente, la dependencia de alimentos venidos del exterior.

Desde hace unos años se han realizado esfuerzos conjuntos entre el sector público y la empresa privada, para fomentar la producción de aquellos alimentos que muestran insuficiencia nacional como la leche, maíz, arroz. Por su parte la investigación agrícola con el apoyo de centros internacionales, han desarrollado estrategias para el mejoramiento en maíz, frijol, trigo y ganadería de leche, pero los efectos de estos esfuerzos, traducidos en significativas inversiones, no se han plasmado en el logro de los objetivos propuestos y mas bien la brecha entre producción-importación se ha ido agrandando en favor de estos últimos, esto crea inseguridad alimentaria, al depender cada día mas de productos importados para alimentar a la población.

Alguno de los problemas de adopción de nuevas tecnologías, por parte de los productores, nacen justamente de la escasa rentabilidad que proporcionan, frente a la competencia ejercida por los productos importados, ya sea que llegan al país como compras comerciales o como donaciones.

La competencia de la ayuda alimentaria con la producción interna, es otro elemento que desincentiva a los agricultores, mientras estos trabajan para producir durante un ciclo biológico un alimento, con



la esperanza de alcanzar una rentabilidad por la venta final del producto, arriban al país producciones importadas, cuyo volumen tiene una significativa influencia en el mercado, ello hace bajar el precio recibido por el productor y este pierde el incentivo de convertirse en un especialista en el proceso productivo de determinado alimento, esto resulta a su vez mas dramático cuando se trata de producciones de largo ciclo, tales como la ganadería de leche, cuyo desincentivo puede acarrear consecuencias insuperables, de largo plazo, en la producción de un país.

Estas y otras consideraciones resultan ser de importancia, al evaluar el impacto económico que sobre el país produce la ayuda alimentaria, en especial sobre el sector agropecuario, principal competidor en el mercado, frente a los alimentos donados llegados al país.

A continuación se presenta un resumen de las ventajas y desventajas que presenta la ayuda alimentaria frente a los sectores de la economía nacional.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA AYUDA ALIMENTARIA

A nivel de la economía en su conjunto, se presentan las siguientes ventajas:

1. Capta Ahorro Externo

Si la cantidad donada el año 1987 a Guatemala, hubiese sido comprada en el exterior, a precio del mercado internacional de productos agrícolas, el país habría gastado una cantidad equivalente a US\$105.000.000, lo que significa un 7.6% de las divisas que fueron empleadas en las importaciones y que por efectos de la donación se quedan en el país como ahorro externo.

El aporte en recursos no gastados por el país significó el 47.5% de las importaciones de bienes de consumo en el año 87, así también los alimentos correspondieron al 53% del total de donaciones del año.

Cuadro 1. Principales donaciones de productos agrícolas
TM - Período Julio 86-Diciembre 87

Producto*	Cantidad TM	Precio medio US\$ TM	Valor total US\$
Arroz	24.755	430	10.644.650
Frijol	2.240	495	1.108.800
Sorgo	6.892	230	1.585.160
Maíz	53.535	169	9.047.415
Trigo	158.781	260	41.283.060
Leche	20.061	674	13.521.114
Queso	1.150	1 300	1.495.000
			Σ = 78.685.199

* Representan el 75.7% del total de donaciones de alimento del año. Están valoradas a precio CIF, según reporte PMA.

FUENTE: Programa Mundial de Alimentos.

2. Estabilizar precios y bajar el precio real al consumidor

La oferta de producto llegado por la ayuda alimentaria, reduce la presión de demanda en el mercado, provocando "estabilidad" de precios en el largo plazo, con una consecuente baja del precio relativo a nivel del consumidor, esto se puede observar en el cuadro 2.

El arroz ha mantenido su nivel dentro de la estructura de precios, mientras que maíz y trigo han venido disminuyendo su nivel de precios en la estructura nacional.

Cuadro 2. GUATEMALA. Evolución de precios reales de granos.
(Q/TM precios 1987)

	Arroz		Maíz	Trigo
	Compra	Beneficio		
1980	234		173	207
1981	219		160	186
1982	212		144	191
1983	220		165	217
1984	218		129	208
1985	168		128	175
1986	242		160	169
1987	235		140	152

FUENTE: A.Bustamente GUA/003/88

3. Mejora la calidad del producto que se consume

Los productos que vienen del exterior por parte de las donaciones, son en general de una calidad superior a la que se produce normalmente en el país, esto es especialmente significativo en el caso de los productos lácteos, donde las regulaciones severas de USA y la Comunidad Económica Europea, aseguran una mejor calidad que la que tiene el producto nacional, así también en el caso del trigo, cuya calidad del producto importado, permite un 2% de mayor extracción de harina que el trigo nacional.

Esta ventaja del producto importado frente al nacional, es similar en el caso del comercio exterior como en la ayuda alimentaria, y se debe a los controles de calidad que utilizan las empresas productoras y proveedoras, como una forma de mejorar su competencia en el mercado.

4. Beneficia a los sectores pobres

Los niveles de ingreso familiar, medidos por la encuesta de ingresos y gastos familiares en 1980-81 por el INE, muestra tres estratos socioeconómicos, donde el 39% de la población se encuentra en pobreza extrema y un 32% con cierto grado de pobreza, por su parte en el área rural estos porcentajes son de 44 y 30% respectivamente.

Los de extrema pobreza, son sectores que se encuentran sumidos en un estado crítico de desnutrición y subalimentación, hacia ellos está dirigido el programa de ayuda alimentaria de emergencia; pero como menciona INCAP en sus documentos sobre ayuda alimentaria y como se señala en los resultados del Seminario "Bases de una política nacional para el uso de la ayuda alimentaria", esta ayuda no llega con eficiencia y eficacia a los grupos de alto riesgo de pobreza, diluyéndose sus efectos por la inadecuada organización institucional, asignaciones extemporáneas y las deficiencias de distribución de las donaciones, en especial por que estas en el caso del trigo y leche, requieren de un procesamiento adicional para llegar al usuario.

En el siguiente cuadro se señalan los consumos medios por estratos de ingreso en el país y donde se puede notar que el maíz en el área rural tiene un consumo medio de cerca de 2,000 lb/familia/año, mientras que en la zona urbana solo es de 106 lb/familia/año, caso contrario se observa en el trigo, en que en el área rural se consume un promedio de 166 lb/familia/año, mientras que en la zona urbana esto llega a 454 lb/familia/año.

Cuadro 3. Consumo promedio familiar anual

CONCEPTO	AREA RURAL			AREA URBANA		
	INGRESOS			INGRESOS		
	Bajos	Medianos	Altos	Bajos	Medianos	Altos
Leche en polvo (lbs)	0.2	19.5	212.5	2.8	12.6	121.5
Leche líquida (lts)	5.6	100.0	100.0	4.8	30.3	72.4
Arroz (lbs)	50.5	159.4	193.1	62.6	357.1	172.4
Frijol (lbs)	242.3	563.5	489.8	129.2	231.3	234.6
Maíz (lbs)	1606.0	2374.0	2083.0	218.6	50.1	73.1
Pan (lbs)	2.3	214.3	296.0	230.1	529.8	549.6

FUENTE: INE, Encuesta de ingresos y gastos familiares, 1979-81.

5. Genera ocupación y empleo informal en el caso de alimentos por trabajo

El programa de alimentos por trabajo, es una modalidad de uso de la ayuda alimentaria que ha demostrado ser exitoso, ya que parte o todo el salario pagado al trabajador se hace en especies, proveniente de las donaciones hechas al efecto, sin embargo, algunos de estos productos alimenticios utilizados en estos programas no están de acuerdo con los hábitos alimentarios de la población objetivo, con lo cual en algunos casos el alimento es utilizado en forma indebida o en otro genera una cadena de comercialización informal hasta llevarlo a un público consumidor que cuenta con ese hábito de consumo, con lo cual se generaría un empleo informal en la cadena de comercialización.

Este programa sirve para comenzar obras de servicio público, que el presupuesto del Estado o el Municipal no puede sustentar.

6. Monetización

Un alto porcentaje de la ayuda alimentaria puede ser dirigido hacia otro programa llamado de "monetización", generando recursos que son dedicados a inversión por parte de las instituciones del Estado, esta monetización puede realizarse por venta directa de productos básicos, a consumidores que si tienen el hábito alimenticio de esos productos; por venta de raciones a grupos de beneficiarios que estan al margen de los mercados comerciales normales y por la venta de alimentos en el mercado libre, para su transformación, con el fin de adquirir con el dinero recaudado artículos no alimenticios.

Esta monetización de la ayuda alimentaria tiende a producir los siguientes beneficios:

a. Inversión Pública

Puede orientarse a inversión pública, con lo cual permite priorizar las áreas donde se hacen realidad los proyectos sectoriales, los que de otro modo no podrían ejecutarse al no contar con los recursos ordinarios del presupuesto del Estado. En el cuadro 4, se observa como la mayor parte de los proyectos del sector agropecuario en 1987 fueron financiados con recursos provenientes de las ayudas de las donaciones (PL-480 y PL-416).

b. Provoca reducción de la masa monetaria en circulación

La venta de productos donados por parte de las instituciones del Estado, tanto a los consumidores como al sector de transformación (arroz, leche y trigo), provoca una absorción de dinero circulante por parte del sector público, el cual por el proceso de manejo burocrático en dicho

Cuadro 4. Principales inversiones del Sector Agrícola, 1987

Programa/Proyecto	Presupuesto 1987	Fuente
1. Programa de Tierras		
1.1 Inventario de Recursos Naturales Renovables y Catastrales Sector Chicamán.	89,605	PL-480-86
1.2 Inventario de Recursos Naturales Renovables y Catastrales Sector Cuchumatanes	84,656	PL-480-86
1.3 Consolidación de Comunidades Agrarias del Sur	32,864	PL-480-86
1.4 Cuantificación del fondo de tierras	77,297	PL-480-86
1.5 Levantamientos topográficos	114,975	PL-480-86 y saldo ej. ant.
1.6 Colonización Sector Ixcán	522,173	PL-480-86 y saldo ej. ant.
1.7 Aserraderos del Norte FTN	235,642	PL-480-86 y saldo ej. ant.
1.8 Inventario RNR y Catastrales Sector Lachuf	121,703	PL-480-86
1.9 Levantamientos topográficos Sabol Lachuf	167,874	PL-480-86 y saldo ej. ant.
1.10 Consolidación servicios de Colonización Chocón Nacional	126,146	PL-480-86 y saldo ej. ant.
1.11 Levantamientos topográficos Sector Ixcán	151,449	PL-480-86 y saldo ej. ant.
1.12 Mantenimiento de carreteras y puentes	70,730	PL-480-86 y saldo ej. ant.
1.13 Construcción y supervisión de caminos secundarios Santa María Cahabón	618,526	PL-480-86 y saldo ej. ant.
1.14 Construcción y supervisión caminos secundarios Chocón N.	529,173	PL-480-86 y saldo ej. ant.
1.15 Construcción y supervisión caminos secundarios Ixcán Sur	553,617	PL-480-86 y saldo ej. ant.
1.16 Construcción y supervisión caminos secundarios Ixcán	575,537	PL-480-86 y saldo ej. ant.
2. Programa de Seguridad Alimentaria		
2.1 Asistencia técnica al productor pecuario	97,598	AID-520-T-034 y PL-480-86
2.2 Programa de Sanidad Animal	12.840,764	BID 667/SF-GU y PL-480-86
2.3 Gusano Barrenador	226,542	PL-480-86

FUENTE: J.Carrera. "Análisis del Gasto Público en el Sector Agrícola de Guatemala". Guatemala, 1987

•

sector, provoca astringencia de demanda, si se considera que solo un 20% de las donaciones llegan como tales a los consumidores, el Estado absorbe alrededor de Q210.000.000 por monetización, que en terminos del medio circulante, absorbe un 13.5% al pasar al presupuesto del Estado el resultante de las ventas de productos donados, con el consiguiente impacto sobre la demanda.

Esta ayuda que llega como apoyo a la balanza de pagos debería dirigirse al Banco Central para que éste, por vía de emisión conservara el circulante y provocara la multiplicación de éste, pero por proceso interno de traspasos a la cuenta del Ministerio de Finanzas se produce una reducción del ml. Este proceso requiere de mayor investigación.

c. Ayuda al Presupuesto del Estado

Como se mencionó anteriormente, estos dineros producto de donaciones, sirven de ayuda al presupuesto del Estado y en apoyo a la balanza de pagos y se dedican a la inversión o suelen ocuparse como presupuesto de emergencia para solucionar problemas coyunturales, con la aceptación de los donantes.

Esta ayuda significó en 1987 alrededor del 12.7% de los ingresos del Gobierno Central y un 55.5% de los gastos de capital, así también esta ayuda corresponde al 8.2% del presupuesto del Gobierno Central y es equivalente al doble del presupuesto anual del MAGA.

d. Reduce el Costo de Distribución

Uno de los problemas complicados para los países receptores de las donaciones, es hacer frente a la distribución de estas, se necesita poner en funcionamiento un costoso sistema para llegar con la ayuda alimentaria a los sitios de destino

y muchas veces este costo debe ser absorbido por la contraparte nacional y no está presupuestado.

El gran volumen de donaciones, hace que no se encuentre operando la organización que debe entregar dicha ayuda, no existen los medios adecuados de transporte, almacenamiento, transformación y distribución en pequeña escala para llegar a la población objetivo, esta razón hace que la monetización solucione el problema, pudiendo llegar la institución con otro tipo de ayuda, mas directo, a los sitios de destino.

Ventajas sobre el Sector Agropecuario

7. Monetización

Si bien algunas de las ventajas de la monetización, son directamente aprovechadas por el sector agrícola, tales como la inversión sectorial o la ayuda para coyunturas o proyectos de emergencia, existen otras ventajas sobre el sector que son dignas de mención.

8. Sustitución de Importaciones

Si se parte del supuesto de que los aportes de ayuda alimentaria, sirven para cubrir la brecha entre la demanda social y una insuficiente oferta nacional de alimentos, supuesto no necesariamente cierto, ya que las negociaciones de la ayuda alimentaria, son por lo general previas a conocer la situación de las cosechas, se estaría cubriendo la oferta a un precio estable, por el monto de los productos donados.

9. Genera utilización de capacidad instalada de almacenamiento y agroindustria

La llegada de los productos donados a la zona urbana, necesita de almacenamiento, el Estado asume la responsabilidad de almacenar productos donados por el PMA en sus instalaciones del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola. Por su parte las instituciones vinculadas con el Estado (reciben aportes directos

del presupuesto) PROLAC (Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita) y Gremial de Trigueros, realizan, la primera las operaciones de transformación de leche (leche descremada de donaciones + manteca vegetal = leche consumo) y la Gremial de Trigueros realiza las negociaciones con los molinos.

DESVENTAJAS DE LA AYUDA ALIMENTARIA

Algunas de las llamadas ventajas, señaladas en los párrafos anteriores, poseen una gran sensibilidad institucional y pueden convertirse en desventajas por los efectos de organización.

Así por ejemplo, un mal almacenamiento puede reducir la calidad del producto, a tal grado, que puede quedar inutilizado para el consumo humano; las fallas y el escaso poder del Estado en la transformación del producto, le impide convertir las donaciones en productos consumibles.

La programación de las inversiones, puede convertirse en restrictiva para el uso de la monetización, debido a la falta de una cartera priorizada de proyectos en el sector.

A nivel global, pasa a ser una desventaja el sofisticado sistema de distribución que requiere la ayuda alimentaria, por el costo del sistema de evaluación de usuarios y del destino de las donaciones, para alcanzar las metas programadas.

Sin duda que el costo de esta distribución, incluidos el almacenamiento, transformación y envase, necesita de una evaluación especial a nivel del sector público, ya que puede transformarse en la principal restricción, por la elevada utilización de recursos humanos y materia-

les, de contraparte nacional, que se requieren, para el logro de los objetivos de las instituciones encargadas del manejo de la ayuda.

Sobre el sector agrícola las desventajas adicionales serían:

1. Caída de los precios al productor

Aunque se carece de una serie de precios al productor, que permita realizar un análisis, es posible y no conduce a error, utilizar los precios al por mayor de los productos agropecuarios del Cuadro 2, como indicador de la caída que han sufrido los precios de los productos agrícolas, que están siendo recibidos como ayuda alimentaria. El precio de garantía respecto al precio internacional se ha comportado de la siguiente forma en los últimos 5 años:

Cuadro 5. Precios de garantía en importación de granos

AÑOS	TRIGO		MAIZ		ARROZ	
	Garan- tía	Impor- tación	Garan- tía	Impor- tación	Garan- tía	Impor- tación
82/86	-47.1%	-21.2%	-49.1%	-30.2%	-44.6%	27.6%

FUENTE: INDECA-BANGUAT.

El caso del maíz y trigo, necesitan análisis aparte, ya que existe una alta correlación en el precio de sus productos finales, tortilla de maíz y harina de trigo, existiendo una presión del precio de la harina de trigo, sobre el precio de la tortilla.

Según la ecuación $P_t = 1.9 P_p^{0.99}$ $n = 18$ $r = 0.85$, esto ha inducido a un desplazamiento de la demanda de maíz por la de trigo de tal forma que el consumo promedio 72-73 que era de 20.89 gr/hab, el año 85-86 se convirtió en 24.7 gr/hab con un aumento del 18.1%

(esto fue el centro de la crítica realizada por Theodore Schultz en 1960 ante los objetivos que pretendía cumplir el programa conocido como PL-480), esta se basa en los análisis del mercado neoclásico de Marshall, donde la ayuda alimentaria conduce a un aumento de oferta, este lleva a una baja de precios, esta baja de precios desincentiva la producción interna, la cual en el tiempo va perdiendo competitividad de mercado, al no recibir incentivos.

2. Reduce el coeficiente de autosuficiencia alimentaria

Si se considera que este coeficiente mide la relación de producción nacional respecto al consumo total, el grado de dependencia externa que muestran los alimentos donados es en si bastante decidor en su comportamiento.

Cuadro 6. Porcentaje de insuficiencia alimentaria, 1987

Producto	% Inseguridad alimentaria	% Donación producción nacional
Arroz	64.5	56.4
Frijol	1.8	2.0
Maíz	4.8	4.6
Trigo	75.0	196.0
Leche	32.7	75.6

FUENTE: Banco de Guatemala, elaboración propia

* No se consideraron las importaciones comerciales

3. Distorsiona los patrones de consumo e induce a la demanda

Al llegar la ayuda alimentaria, sin contar con una proyección de largo plazo del comportamiento de la demanda por alimentos, las mayores ofertas ejercen presión sobre la demanda.

Esto ha sido estudiado en Latinoamérica, en especial en los países tropicales, donde el trigo, llegado como ayuda alimentaria, ha desplazado el consumo de maíz y de raíces y tubérculos, que fueron base de una cultura alimenticia que existió hasta la década del 60.

En el año 72-73 según datos del Banco de Guatemala, el consumo per cápita de maíz fue de 140.7 gr/persona/año, mientras que en 1986/87 este bajó a 126.4% gr/persona/año, una reducción del 10.2% frente a un aumento del 18.1% del consumo per cápita de trigo, en la misma serie de tiempo.

4. Generan desempleo

Uno de los principales impactos sectoriales de las donaciones, es el que se origina en la utilización de recursos, la ayuda alimentaria trae incorporado en el producto importado, el empleo físico de recursos humanos y materiales, necesarios en su proceso productivo, estos recursos compiten a nivel nacional con la posible producción interna, la cual no se realiza, quedando liberados los recursos que hubieran sido necesarios para alcanzar dicha producción.

Cuando estos recursos que quedaron liberados, no tienen uso alternativo, como es el caso del empleo de mano de obra en el área rural, pueden provocar problemas de desempleo, el cual se tornará creciente, al tener alta correlación con la cantidad de ayuda alimentaria ingresada.

Una cuantificación de la liberación estimada de recursos o de recursos importados implícitos en la ayuda alimentaria, se presentan en el cuadro 7.

Cuadro 7. Principales donaciones (1986-87)*

Producto	Cantidad TM	Jorn/TM	Total recursos no ocupados	
			Jornales	N° personas
Arroz	23.755	34	841.670	6.474 6m
Frijol	2.240	77	172.480	1.960 (4m)
Maíz	53.535	50	2.676.750	30.540 (4m)
Sorgo	6.892	66	454.872	5.169 (4m)
Trigo	158.781	39	6.192.459	70.369 (4m)
Leche	20.061	400	8.024.400	21.985 (año)
Queso	1.150	500	575.000	1.575 (año)

* Programa Mundial de Alimentos

FUENTE: BANDESA, Consejo Nacional de Fomento Lechero.

Los productos citados en el cuadro 7, ingresan incorporando un equivalente al trabajo de 138.072 personas en los meses respectivos.

APARECEN FUERA DE CONTEXTO DE LA POLITICA SECTORIAL

La política sectorial dirigida al incremento de la producción alimentaria, la generación de tecnologías, aportar los servicios de asistencia técnica y comercialización, no contempla una política de manejo de la ayuda alimentaria.

No ha sido evaluado su impacto sectorial sobre el empleo, inversión, precios y abastecimiento de productos alimenticios, principalmente se ha creado un vacío respecto a la orientación futura de la nu-

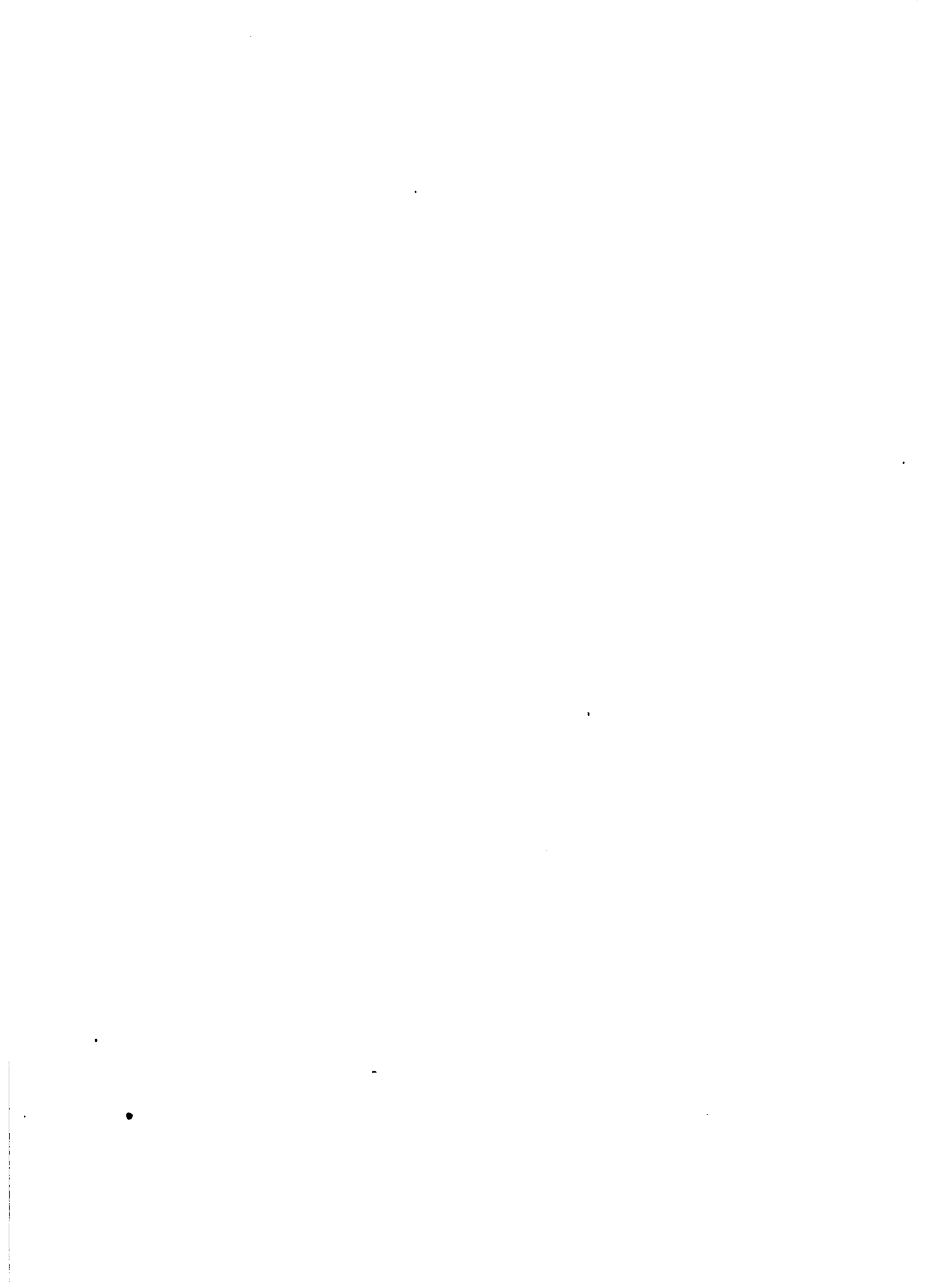
trición y de la demanda. La posición del país respecto a la alimentación de su población futura, la utilización de las ventajas comparativas en términos ecológicos para sustentar una dieta mínima y generar el empleo, que permita alcanzar esa dieta, no están analizados y canalizados por el sector, dándose cambios significativos en los hábitos de consumo y en la demanda por alimentos, producto de la facilidad con que aparece la ayuda alimentaria.

La política global puesta en funcionamiento por el Gobierno con la creación del Consejo Nacional de Alimentación, para mejorar la situación alimentaria, tiene como tarea "garantizar que los consumidores dispondrán de los productos alimenticios básicos en la cantidad suficiente y en forma permanente ... A lo anterior debe sumarse la gestión permanente de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales por conseguir y utilizar optimamente la mayor cantidad de ayuda alimentaria externa que los países amigos están dispuestos a brindarnos hasta que logremos la autosuficiencia" (Subrayados del autor).

Este proyecto, según la misma fuente, requiere para su ejecución de un presupuesto de 49.9 millones de quetzales (Programa de Reorganización Nacional 87-88).

REDUCIDO ESPACIO DEL SECTOR EN LA RED DE AYUDA ALIMENTARIA

Existe un gran número de entidades receptoras de la ayuda alimentaria, entre ellos organismos del Estado y agencias de ayuda, así también los donantes comprenden un grupo de gobiernos de países desarrollados y agencias donantes. (Cuadro 8)



Cuadro 8. Red de ayuda alimentaria en Guatemala

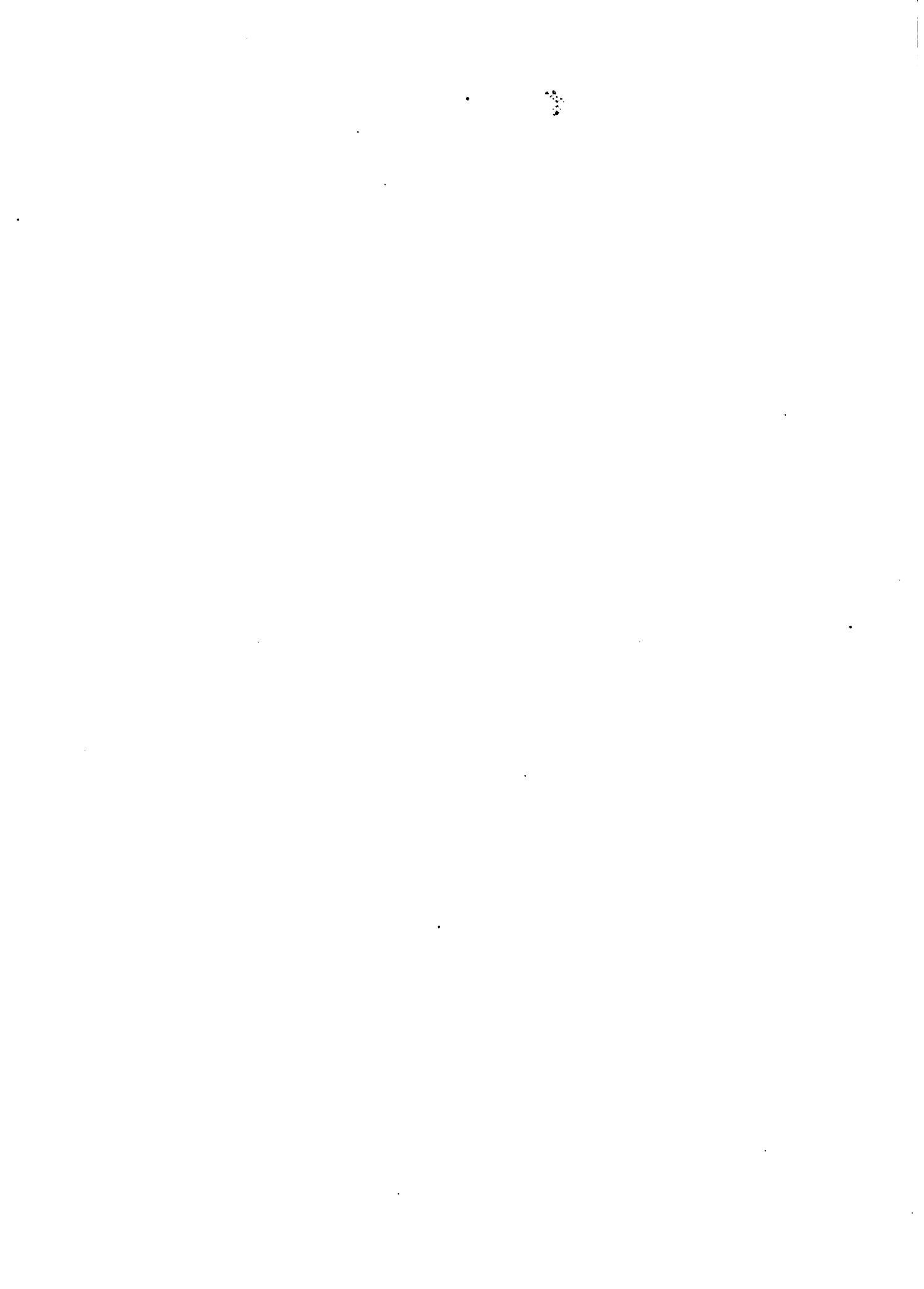
DONANTES		RECEPTORES	
Gobiernos	Alemania Canadá Dinamarca Estados Unidos Finlandia Holanda Italia	Entidades del Estado:	-Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -Ministerio de Educación -Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural -Ministerio de Salud Pública -Secretaría de Bienestar Social -Comité de Reconstrucción Nacional -Municipalidad
Agencias Internacionales	CARE CRS WFP SHARE AID Título 1 AID Cuota Azúcar	Agencias de Ayuda	-CARITAS

FUENTE: Programa Mundial de Alimentos

En el grupo, el Ministerio de Agricultura y DIGESA (Dirección General de Servicios Agropecuarios), tienen la principal atención en monto de ayuda, según reporte del Programa Mundial de Alimentos, entre julio 1986 y diciembre de 1987, por PL-480, Programa Título 1, llegaron al Ministerio de Agricultura: 204.000 TM de trigo, 13.000 TM de arroz, 12.000 TM de sorgo y 31.600 TM de aceite vegetal, por un monto aproximado de US\$81.930.000.

Las ayudas provenientes del apoyo de AID alcanzaron en ese mismo período a 352.792 TM de alimentos, con un monto estimado de US\$108.000.000

El cuadro 9 señala las agencias donantes y los montos de productos traídos al país.

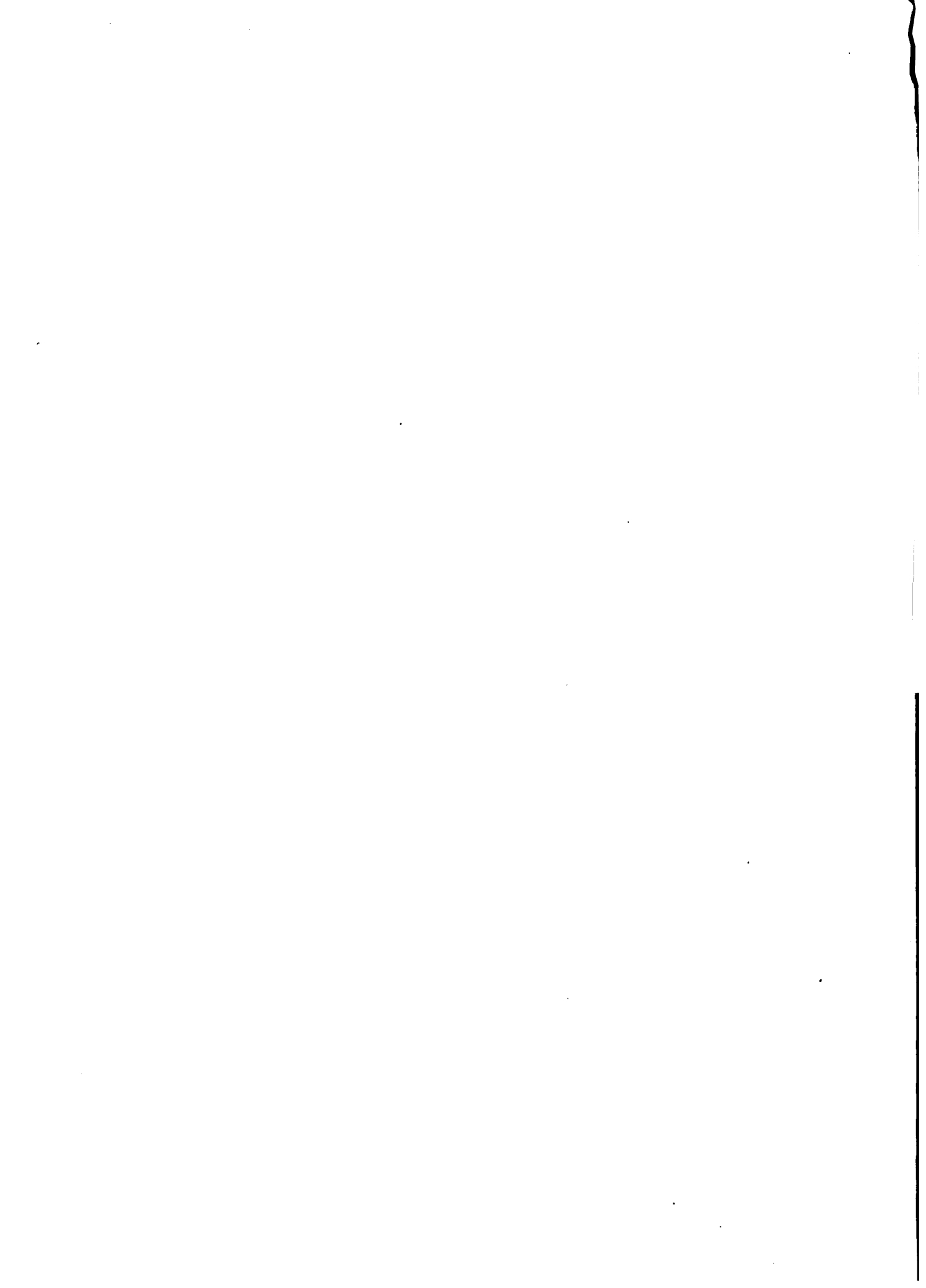


La magnitud de la ayuda dirigida al sector público agrícola, su eficiente aprovechamiento y la cantidad de problemas relacionados con este tipo de ayuda alimentaria, ponen de manifiesto la importancia de considerar esta variable macroeconómica como incentivadora de la inversión y desincentivadora de la producción y por ello necesita de análisis, a partir de información adecuada y de un seguimiento en su comportamiento, a fin de que los elementos incentivadores sean en el largo plazo mayores que aquellos que desincentivan la producción.

La ayuda alimentaria recibida muestra una situación de "fortuna", la cual "manifiesta su poder, allí donde no hay virtud preparada para resistirle y dirige sus impetus, allí donde sabe que no se han hecho diques ni reparos para contenerla; el que confía ciegamente en la fortuna, perece en cuanto ella cambia". (El Príncipe, Maquiavelo, N. 1532).

BIBLIOGRAFIA

1. BANCO DE GUATEMALA. "Estadísticas de Productos Agropecuarios". Guatemala, 1972-1988.
2. BANCO MUNDIAL. "La Pobreza y el Hambre". Estudios Políticos del Banco Mundial. 1986
3. BANDESA. "Costos e Ingresos de Producción". Guatemala, 1984.
4. BUSTAMENTE, Antonio. "Análisis de la Política de Precios de Granos Básicos". (FAO/GUA/88-003). Guatemala, 1988.
5. CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO LECHERO. "Costo de Producción de Litro de Leche". Guatemala, 1988.
6. CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO LECHERO. "Utilización Racional de las Donaciones de Leche en Polvo Descremada como Herramienta para el Fortalecimiento del Sector Lechero". (Memorando). Guatemala, 1988.
7. FAO. "Ayuda Alimentaria para el Desarrollo". Roma, 1985.
8. GOBIERNO DE GUATEMALA. "Programa de Reorganización Nacional 1987-1988". Guatemala, 1987.
9. I I C A. "Análisis del Gasto Público en el Sector Agrícola de Guatemala". Estudio realizado por Jaime Carrera, Guatemala, 1987.
10. INCAP. "Ayuda Alimentaria y Programas de Alimentación a Grupos en Guatemala". Guatemala, 1986.
11. MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y RURAL. "Bases de una Política Nacional para el Uso de la Ayuda Alimentaria" (Seminario Nacional). Guatemala, 1987.
12. P M A. "Summary of Food Imports and Local Purchases by all Agencies". 1988.
13. SAMAYOA U., Otto. "En donde estamos en Materia de Alimentación y Nutrición".
14. SCHULTZ, T.W. Value of US Farm Surpluses to Underdeveloped Countries. Journal Farm Economics. 42(5) 1960.
15. SINGER, H.W. & V. de Sussen. "Food Aid, Development Tool or Obstacle to Development". 1987.
16. WFP/CFA 24/SR. "Monetización de la Ayuda Alimentaria del PMA".



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

1a. Avenida 8-00, Zona 9 - Teléfonos: 62496, 62306 y 316304 - Apartado Postal: 1815 - Cable: IICA - Telex: IICAGT - Guatemala, C. A.