



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

HACIA LA CONFORMACIÓN DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

ALBERTO GAYTÁN RAMÍREZ

ASESOR: MTRO. RUSLAN POSADAS VELÁZQUEZ



MAYO 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mis padres Alberto y María quienes con su paciencia, confianza, apoyo y financiamiento hicieron posible la realización de esta tesis. Su presencia ha sido fundamental para obtener este logro más en mi vida....gracias.

A mi querida Universidad Nacional Autónoma de México por permitirme ser parte de su historia.

A mi asesor y amigo el Mtro. Ruslan Posadas Velázquez por todo el compromiso adquirido y su incondicional apoyo que recibí durante la realización de este trabajo.

A los profesores Gabriel Valenzuela, Juan José Sánchez Rueda, Salvador Mora Velázquez y Tomás Rojas, por su profesionalismo y compromiso con la docencia mostrado en sus acertadas y oportunas observaciones que realizaron a este trabajo, lo cual enriqueció y coadyuvó al buen término del mismo.

A mi hermano Waldemar por su apoyo de recibirme en mis estancias y visitas a la ciudad.

A mi hermano Edgar por ser un ejemplo en lo que a la dedicación profesional se refiere. Así como por sus consejos y presiones para la culminación de este trabajo.

A mis amigos que también contribuyeron y que son parte de este esfuerzo Roberto Carlos (gracias por el ss.), Luis Alfredo, Miriam Teresa y Gustavo Camacho.

Por último, dedico este trabajo a todos aquellos que constantemente trabajan por crear una mejor sociedad, más justa y equitativa para todos.

ÍNDICE

	Página
Agradecimientos	1
Introducción	2
Capítulo I. Consideraciones Conceptuales.	
1.1 La Administración Pública y la Seguridad Alimentaria.	7
1.2 La Autosuficiencia Alimentaria como antecedente de la Seguridad Alimentaria.	12
1.3 El concepto de Seguridad Alimentaria.	17
1.4 La Seguridad Alimentaria como asunto de Seguridad Nacional.	32
1.5 Soberanía Alimentaria.	39
Capítulo II. El Sector Agroalimentario Mexicano.	
2.1 Antecedentes del Sector Agrícola y Alimentario.	47
2.2 El Neoliberalismo y el Sector Agrícola Mexicano.	53
2.3 La apertura comercial. El TLCAN y el Sector Agroalimentario.	65
2.4 Programas actuales del Sector Agrario.	77
Capítulo III. La Administración Pública y la Inseguridad Alimentaria en México.	
3.1 El deterioro de la Seguridad Alimentaria en México en los últimos años.	84
3.2 La Administración Pública Federal y sus acciones en relación a la alimentación y la Seguridad Alimentaria.	100
3.3 La FAO y el Programa Especial de Seguridad Alimentaria en México.	109
3.4 La Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional.	115
Capítulo IV. Hacia una Estrategia Nacional en materia de Seguridad Alimentaria.	
4.1 Breve revisión a la Seguridad Alimentaria en América Latina.	122
4.2 La Seguridad Alimentaria como objetivo estratégico y elemento de un Proyecto Nacional de Desarrollo.	129
4.3 Propuesta de orientación de una Política para la atención de la Seguridad Alimentaria en México.	136
Conclusiones	150
Addenda	154
Anexo	163
Bibliografía	168

Introducción

Los fenómenos del hambre y la desnutrición han estado presentes en la historia del hombre desde siglos atrás y hasta nuestros días. Sin embargo, actualmente, a diferencia de los siglos pasados, los problemas del hambre no derivan de la falta de alimentos, sino de la exclusión, la desigualdad y la pobreza.

Los avances tecnológicos implementados en la producción alimentaria han resultado en incrementos importantes que si bien han permitido atender las nuevas exigencias del consumo alimentario mundial, no son útiles en la reducción del hambre y la desnutrición que según la FAO, padecen más de 1,200 millones de personas en el mundo.

Aunado a lo anterior, las constantes transformaciones que imperan hoy en día, emanadas de nuestro modelo actual de desarrollo, de vida y de consumo, han derivado en la aparición de nuevos actores, factores y riesgos, a los cuales México no es ajeno. Los debates contemporáneos coinciden que en las décadas venideras “nos enfrentaremos a profundas contradicciones y paradojas desconcertantes y en que experimentaremos esperanzas envueltas en desesperación”.¹

En los próximos cuarenta años, la población mundial se duplicará, creciendo más rápido que la disponibilidad de recursos, lo que traerá inevitablemente un deterioro en la calidad de vida de millones de personas. En materia social, la brecha entre naciones ricas y naciones pobres seguirá aumentando, aunado al alto porcentaje de población en condiciones de miseria, propiciando la inestabilidad política y social mundial. Estos sucesos, derivados de la industrialización y la modernidad, podrán traer consecuencias tales como colapsos ecológicos, agotamiento de bienes y recursos naturales; e incrementarán riesgos latentes como crisis financieras, desempleo, violencia y criminalidad.

Los riesgos globales derivados de nuestro desarrollo serán compartidos tanto por países occidentales como no occidentales, desarrollados y no desarrollados. Sin embargo, los riesgos globales, locales y personales, no son iguales para todos. La globalidad del riesgo no significa igualdad global del riesgo, toda vez que estos serán mayores en los

¹ Ulrich Beck, La sociedad del riesgo global, España, Siglo XXI Editores, 2002, p.1.

países y personas pobres quienes tendrán menores formas de adaptabilidad y de contrarrestar dichos riesgos.²

Actualmente, dadas las constantes evidencias, existe consenso en que el modelo económico neoliberal no facilitó los resultados esperados de crecimiento y desarrollo, por lo contrario, provocó la erosión de la calidad de vida de millones de personas y limitó las capacidades de amplios sectores de conseguir mejores condiciones materiales de vida. Así por ejemplo, la ONU afirma que 2,400 millones de personas viven sin saneamientos, 1,200 millones viven sin agua potable permanente, vivienda y servicios sanitarios, y cerca de 1,500 millones de personas sufren hambre y desnutrición por la creciente marginalización y exclusión.³

México en su condición de país subdesarrollado⁴ sin superar aún los rezagos sociales y limitaciones económicas, se insertó abruptamente en la globalización, estrechando la posibilidad de desplegar capacidades adecuadas para lograr un desarrollo favorable. Además, también enfrentará todos aquellos nuevos riesgos que se presenten en el futuro. No obstante, consideramos que el mayor riesgo, es enfrentarlos en franca desventaja.

En este sentido, fenómenos como el hambre y la desnutrición afectan directamente las capacidades de reacción y adaptación hacia las nuevas circunstancias impuestas por la globalidad. En este rubro, la situación en que México se encuentra es realmente preocupante. Hoy en día tenemos un 40% de la población con problemas de obesidad, otro 40% con niveles de inseguridad alimentaria, es decir en condiciones de malnutrición y desnutrición, y solo el 20% restante presenta una alimentación adecuada.

Al contrario de lo que presenta el panorama internacional, en donde diversos países están diseñando e instrumentando políticas nacionales de seguridad alimentaria, en México, el gobierno no da señales de querer abordar este problema. Más aún, continúa

² Ídem, p.8.

³ Ídem, p. 7.

⁴ Entendemos al subdesarrollo como ese conjunto complejo e interrelacionado de fenómenos que se traducen y expresan en desigualdades flagrantes de riqueza y de pobreza, en estancamiento, en retraso respecto a otros países, en potencialidades productivas desperdiciadas o desaprovechadas y en dependencia económica y tecnológica. Ver Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, México, Editores Siglo XXI, 1999, p.15.

Otros autores sitúan al subdesarrollo como la manera de ser de algunos países como resultado de un determinado proceso histórico. El subdesarrollo es la continuación histórica de la situación colonial. Ver Rodolfo Stavenhagen, Sociología y Subdesarrollo, México, Nuestro Tiempo, 1985, p. 40.

implementando políticas que nos alejan de poder acceder a una mejor realidad en materia alimentaria.

En este contexto, consideramos prioritario y urgente atender efectivamente, mediante la orientación adecuada de políticas económicas y sectoriales, el problema de inseguridad alimentaria que padecen millones de personas en el país.

No obstante esta terrible realidad, consideramos que es posible modificarla, ya que el futuro se construye desde hoy. Pero esa construcción solo es posible si se comprende que la brecha entre la realidad de hoy y lo que queremos que exista, es el resultado de nuestras acciones diarias. Debido a ello, consideramos importante y necesario para el bienestar y la seguridad nacionales, que la Administración Pública adopte las medidas necesarias para hacer frente al reto de la seguridad alimentaria como condición necesaria para el correcto desarrollo del país. Proponemos que el Poder Ejecutivo Federal mediante instrumentos como la planeación y la coordinación, defina y emprenda las acciones que coadyuven a modificar la realidad nacional actual, logrando y resguardando la seguridad alimentaria.

El presente trabajo está comprendido en cuatro capítulos, los cuales permiten un acercamiento gradual al tema que nos atañe. En el primero, “Consideraciones conceptuales” decidimos examinar porqué es responsabilidad del Estado lograr y resguardar la seguridad alimentaria. Entendiendo al Estado en su sentido positivo, como la institución social encargada de generar las condiciones que permitan un adecuado desarrollo del potencial individual y colectivo.

En este capítulo abordaremos los conceptos de seguridad alimentaria y cómo esta se convierte en un componente de la seguridad nacional en los tiempos actuales. Asimismo, se revisará el término de soberanía alimentaria el cual ha surgido en años recientes como respuesta de la sociedad civil, para entender y hacer enfrente al embate de la globalización respecto a la agricultura y la alimentación.

En el segundo capítulo, “El Sector Agroalimentario Mexicano” partiremos de exponer una breve reseña del desempeño del sector agroalimentario mexicano en décadas pasadas. Esta revisión es obligada para entender la importancia de la agricultura para la seguridad alimentaria y que ésta va más allá de ser la principal fuente de disponibilidad alimentaria. El sector agropecuario, además, juega un importante papel en el desarrollo económico e industrial de los países, y en México no debe ser la excepción.

Mostraremos evidencias de como el neoliberalismo en tanto ideología política y económica predominante en las tres últimas décadas, ha logrado deteriorar al sector agroalimentario mediante la erosión de las instituciones estatales encargadas de dar viabilidad a la producción agroalimentaria.

En esta lógica, establecemos al Tratado de Libre Comercio con América del Norte, como parte integrante del proyecto neoliberal adoptado en México. En el desarrollo de este capítulo se evaluarán las consecuencias derivadas en el comercio agroalimentario y como éstas han contribuido a la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y al deterioro de la seguridad alimentaria nacional.

En el último apartado de este capítulo, analizamos la política agraria actual definida por el gobierno federal, la cual es la continuidad de la percepción de los gobiernos neoliberales en donde el campo es visto como un problema y no como parte de la solución a los muchos problemas nacionales.

Ya para el tercer capítulo “La Administración Pública y la Inseguridad Alimentaria en México” nos adentramos en explicar el deterioro de la seguridad alimentaria en sus tres aspectos; disponibilidad, estabilidad y acceso. Asimismo, se tratará la vulnerabilidad alimentaria que el país presenta a nivel nacional al depender del exterior en cerca del 50% del consumo alimentario anual.

Revisaremos también las acciones que la Administración Pública Federal emprende en torno a la agricultura y la alimentación. Las políticas actuales y el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, instrumentado en México en coordinación con la FAO.

También mostramos un análisis a los posibles motivos por los que la iniciativa de la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional, lleva más de tres años detenida por los Senadores del Congreso de la Unión, lo que ha obstaculizado la definición de una política para la atención a dicho problema. Analizaremos los factores que han llevado a que el país no cuente con una Ley para la Seguridad Alimentaria, contrario a países como Estados Unidos que recientemente aprobaron su nueva Ley Agrícola.

El cuarto y último capítulo denominado “Hacia una Estrategia Nacional en materia de Seguridad Alimentaria” es el resultado del análisis mostrado en los tres anteriores y sobre todo de nuestro compromiso por aportar iniciativas y propuestas, desde nuestra percepción e interpretación del problema, que permitan modificar esta realidad.

Está integrado por cuatro apartados. En el primero, elegimos mostrar algunos ejemplos de la realidad latinoamericana en torno a la seguridad alimentaria. Esta revisión de países como Brasil, refuerza la tesis de que es imperativo definir una política específica que de tratamiento y permita abordar de manera efectiva e integral la inseguridad alimentaria.

Posteriormente se incluyen reflexiones que nos llevan a situar a la seguridad alimentaria como parte de un proyecto general de desarrollo. Se muestra cómo el objetivo de la seguridad alimentaria puede ser convertido en el detonante de un proyecto de desarrollo más equitativo y orientado hacia el mejoramiento no solo de la alimentación, sino como vía para crecer económicamente. También se señala como la seguridad alimentaria se convierte en un reto ineludible para los próximos años debido a los recientes factores que hoy en día ponen en riesgo la estabilidad alimentaria mundial.

El tercer apartado, consiste en la definición de una estrategia que permite orientar esfuerzos hacia la conformación de una política nacional en materia de seguridad alimentaria. Esta propuesta pretende definir la direccionalidad que debe tener la Administración Pública en torno a la inseguridad y alimentaria de hoy en día.

Por último, se incluyen las conclusiones generales que derivaron de la realización de esta investigación.

Capítulo I: Consideraciones conceptuales.

1.1 La Administración Pública y la Seguridad Alimentaria.

El reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano mediante las primeras *Declaraciones de los Derechos* cambió drásticamente la concepción de las relaciones entre gobernantes y gobernados en donde el individuo no es para el Estado, sino el Estado para el individuo. De ello derivó la noción de que el individuo es primero que el Estado.⁵

El Estado es una de las más complejas instituciones sociales creadas por el ser humano para organizarse. Diversas concepciones establecen que como forma de organizar el poder, el Estado se instituye para lograr y garantizar el orden, la justicia, la equidad y la libertad, ingredientes indispensables en la conformación de un ambiente favorable para las actividades individuales y colectivas.

Por nuestra parte, y en una concepción positiva, consideramos al Estado como una institución favorable al desarrollo de las facultades humanas, al progreso social, apostando al mismo tiempo por el desarrollo gradual de las instituciones estatales.

En este sentido, el Estado surge como una necesidad de las sociedades que deciden constituirlo para encauzar los esfuerzos individuales hacia la obtención de beneficios comunes que solo colectivamente es posible alcanzar.

El Estado le da cauce al poder de la sociedad para, al ejercerlo, fortalecer y potenciar al individuo dentro de la colectividad. Para vivir en paz, la convivencia humana necesita de un orden que se considere superior a los individuos. Un orden conformado por un conjunto de reglas que establezcan derechos y obligaciones generales para normar la conducta social. Así, la creación del Estado atiende a la necesidad de dar forma, controlar y ejercer el poder público. El Estado, por ello, constituye al gobierno como la única

⁵ Norberto Bobbio, Estado, Gobierno y Sociedad, México, FCE, 1994, pp. 162-163.

autoridad capaz de aplicar ese orden. El Estado se justifica en la medida que vela por la dignidad de las personas, entendida como el reconocimiento de la libertad individual para tomar decisiones dentro de un marco jurídico. En la concepción liberal, el mandato que tiene el gobierno es garantizar el ejercicio de los derechos del individuo que salvaguarden esa libertad.⁶

En el siglo pasado, en la evolución del concepto del Estado, éste se convierte no solo en la instancia legítima que ostenta el monopolio de la coerción como medio para preservar el orden y los derechos de los individuos, sino también en la instancia adecuada para procurar equidad entre ellos al ofrecer iguales oportunidades de desarrollo, ingrediente esencial para la cohesión de la sociedad.⁷

En este contexto, el gobierno de un Estado moderno tiene como objetivo crear las condiciones y circunstancias necesarias y adecuadas para que todas las personas dispongan de las oportunidades que les permita un desarrollo personal pleno. Bajo esta lógica, cualquier sociedad democrática espera que su gobierno tome decisiones y acciones que promuevan el progreso y el bienestar. La población aspira a que el Estado por medio de sus autoridades transforme sus contribuciones en bienes y servicios públicos con los que pueda alcanzar mejores niveles de vida.

Para lograr lo anterior, el Estado conforma un gobierno que es el que determinará la función, intención y dirección de las acciones a realizar por parte de las instituciones públicas. Estas instituciones, organizaciones, métodos y procedimientos que ayudan a materializar la acción de gobierno se denomina Administración Pública.

En este sentido, la administración pública produce acciones encaminadas a la generación del entorno económico, político y social adecuado para que los individuos y la sociedad potencialicen sus capacidades y vean resultados de su esfuerzo y acción social, lo que conlleva además, al mantenimiento del propio Estado.

La administración pública formalmente tiene sus orígenes en Francia a principios del siglo XIX, propiamente gracias a la aportación de Charles Jean Bonnin, quién la define

⁶ Jorge Chávez Presa, Para recobrar la confianza en el gobierno, México, FCE, 2000, p. 44.

⁷ Ídem, p. 45.

como: “una potencia que arregla, corrige, y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.”⁸

Conviene destacar que de acuerdo con Bonnin, uno de los principios de la Administración Pública es que la conservación de la sociedad sea el principio de la administración. Asimismo, que la acción social es su carácter, y su atribución las leyes de interés general.

La administración pública surge como la acción encargada de dirigir a la comunidad hacia el logro del bienestar y equidad social. Es el medio para canalizar las respuestas a las exigencias sociales producto de la propia diversidad y desigualdad. Ésta proporciona a la sociedad los bienes y servicios que dan cohesión y confianza a la colectividad. La administración pública así entendida, tiene por objeto la conservación de esa sociedad, la conservación del individuo y de las relaciones sociales.

En este sentido, “la administración pública juega un papel fundamental, dado que tiene a su alcance las políticas que favorecen las acciones promotoras y distributivas que son determinantes para atenuar los desequilibrios sociales y políticos”.⁹

Si bien la administración pública se orienta a concretar el interés público, precisa de una voluntad política que de direccionalidad a las acciones. Ese papel, cómo hemos señalado, lo desempeña el gobierno, quien debe conocer los problemas, carencias y necesidades de su sociedad, es decir debe conocer de los asuntos públicos.¹⁰

Para lograr el bienestar, los gobiernos tienen dos objetivos fundamentales, más no únicos: “promover el crecimiento y asegurar mínimos y crecientes niveles de bienestar social a la población”.¹¹

El crecimiento económico es la única fuente permanente de generación de empleo y condición necesaria para elevar el nivel de ingreso de las personas. El gobierno promueve el crecimiento desde la política económica, incluidas la fiscal, monetaria, comercial, industrial y la aplicación del sistema legal. No obstante, el crecimiento por sí mismo, no garantiza que sus beneficios lleguen a los distintos grupos sociales de manera

⁸ Charles-Jean Bonnin, “Compendio de los principios de administración”, cit. pos. Omar Guerrero en Teoría Administrativa del Estado, México, Oxford University Press, 2000, p. 26.

⁹ Ricardo Uvalle Berrones, La responsabilidad política e institucional de la administración pública, México, IAPEM, 2003, p.56.

¹⁰ Luis Alfredo Sánchez Idefonso, La Administración Pública y los Programas de combate a la pobreza en México, Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, México, UNAM, 2006, pp. 21-25.

¹¹ Jorge Chávez Presa, op.cit., pp. 58-59.

equitativa, por lo que el Estado debe velar por que la asignación de esos beneficios se lleve a cabo de manera igualitaria.

Sin embargo, en nuestro país, las decisiones de gobierno de las últimas dos décadas del siglo pasado, y por ende, las acciones de la Administración Pública, no se han reflejado en la construcción del mejoramiento social, es decir, no se ha trabajado para y hacia la sociedad, provocando al mismo tiempo el debilitamiento del Estado.

Un ejemplo de este incumplimiento es el tema de este trabajo, la inseguridad alimentaria, manifestada en el grado creciente de población en condiciones de subconsumo, malnutrición y desnutrición lo que limita las posibilidades de desarrollar una vida activa y saludable para millones de personas en nuestro país, mermando con ello, la capacidad de fortalecimiento del propio Estado.

El garantizar la seguridad alimentaria de la población, es tarea que principalmente atañe al gobierno, ya que éste es quien impone las condiciones y el entorno bajo el cual la sociedad se desarrolla. Este entorno, entendido como la realidad económica, política y social, influida y construida a partir de decisiones y acciones de gobierno, no ha sido el más adecuado en las últimas tres décadas ya que ha generado condiciones de escaso crecimiento y ha favorecido el incremento de la desigualdad, la inseguridad y la malnutrición.

El deterioro de la seguridad alimentaria del país de los últimos años, obedece a la visión y entendimiento de los asuntos públicos que han tenido los gobiernos neoliberales establecidos en México desde la década de 1980, los cuales, influidos por una visión reduccionista del Estado y la administración pública, han reducido la razón de ser de esta última. Como consecuencia, las acciones emanadas no han coadyuvado a garantizar una alimentación adecuada en la población, sino que han sido causantes directas, junto con otros factores, del deterioro en la seguridad alimentaria nacional, observado en la reducción de la capacidad de acceso a los alimentos por millones de habitantes.

El poder de transformación social de la Administración Pública se ha reducido a lo denominado “política social”, que comprende la forma actual de denominar al conjunto de instituciones, decisiones y recursos, destinados a medir y “combatir” la pobreza, y que no han contribuido a la formación o construcción del bienestar.

Ese bienestar, es entendido como aquella condición en donde los individuos gozan permanentemente de acceso, estabilidad y seguridad en la satisfacción de sus necesidades. Entre esas necesidades, sin duda la alimentación juega un papel trascendente. Por ello, la alimentación se convierte en una de las principales condiciones para garantizar el bienestar y el desarrollo de los individuos y la sociedad.

La capacidad de las naciones de generar riqueza, la mayor y mejor tecnología, las múltiples innovaciones científicas alrededor del mundo, la producción intelectual y más aún, la capacidad actual para producir alimentos suficientes para toda la humanidad, no son suficientes para garantizar una alimentación adecuada para todos los seres humanos. La construcción de una mejor sociedad, aún no ha podido garantizar el cumplimiento de la necesidad más básica del ser humano: la alimentación.

Si bien existe el consenso de su urgente atención y erradicación, el hambre y la desnutrición, aún son una constante en la mayoría de los países pobres y en desarrollo. La humanidad ha sido capaz de producir los alimentos suficientes pero también de propiciar la exclusión a la alimentación a más de 1,200 millones de seres humanos alrededor del mundo, que según la FAO, hoy padecen hambre o desnutrición y México, contribuye a la conformación de esa realidad.

En los tiempos actuales es urgente y recomendable utilizar y aprovechar los recursos que provienen de la colectividad y los que corresponden directamente a la administración pública, para elaborar programas y políticas que tengan como objetivo revertir condiciones adversas de vida. Por ello, es necesario que la administración pública genere mediante acciones concretas, las condiciones que permitan a la sociedad y a los individuos, lograr la satisfacción de sus necesidades alimenticias para aspirar a conseguir un desarrollo más adecuado.

Las decisiones de gobierno nunca deben representar obstáculos a los individuos, y sí, por el contrario, potenciar positivamente las capacidades de éstos, propiciando el mejoramiento de la sociedad en general.

1.2 La Autosuficiencia alimentaria como antecedente de la Seguridad Alimentaria.

Para entender el surgimiento y los antecedentes del concepto de seguridad alimentaria, convendrá analizar el término de autosuficiencia alimentaria, el cual fue utilizado en el siglo pasado para reforzar el concepto de soberanía e independencia.

Para la economía keynesiana, la autosuficiencia alimentaria se define en términos prácticos, como una situación en la cual la producción alimentaria nacional o regional, es igual a la demanda efectiva interna. Esto es, que un país o región pueda satisfacer sus necesidades alimentarias con su propia producción. La autosuficiencia suele medirse por la tasa de autoabastecimiento, es decir, el grado de contribución de la producción nacional al consumo interno total, sin incluir los cambios de existencias.¹²

La interpretación de la autosuficiencia alimentaria es muy variada. Una concepción común es aquella en la que se especifica donde lograr la autosuficiencia, por ejemplo el maíz en México o el arroz en China, lo cual resulta acorde con el supuesto de que entre más se abre una economía las preferencias alimenticias pueden diversificarse, por lo que debe garantizarse el bien alimentario de mayor consumo por la población.

Otra concepción implica la selección de un grupo de alimentos debidamente diagnosticados, formado principalmente por bienes básicos. En este esquema la autosuficiencia trata de igualar la oferta interna a la demanda efectiva de una clase amplia de bienes. En la autosuficiencia se permiten las exportaciones e importaciones dentro del grupo seleccionado, pero sin entrar en desequilibrio. Es decir, que siempre sea notablemente menor el grado de importaciones que las exportaciones o bien que las divisas obtenidas de las exportaciones sirvan para cubrir las importaciones totalmente, sin tener que recurrir al crédito para la adquisición de alimentos.¹³

Los bienes sujetos a la autosuficiencia alimentaria dependen en gran medida del grado de desarrollo de un país. Así, en un país desarrollado generalmente la autosuficiencia se da en productos cárnicos mientras que en países menos desarrollados la autosuficiencia estaría más orientada hacia los granos básicos, como el maíz, arroz,

¹² Felipe Torres Torres, Seguridad Alimentaria: Seguridad Nacional, México, UNAM, 2003, pp. 31-33.

¹³ Ídem, pp.31-34.

frijoles o soya. Los problemas de la dependencia de un cultivo también se presentan como una razón para destacar la importancia de la autosuficiencia alimentaria. Se trata de un argumento válido en contra de la dependencia de un cultivo de exportación principal, situación que suele caracterizar a los países muy pobres.

Otra variante de gran impacto la encontramos en el supuesto de que si la economía de un país crece constantemente y mejora el nivel de vida de los consumidores, (como en el caso de China o India actualmente) la producción y el consumo directo de granos podría registrar una tendencia a la baja. Debido a que el consumo de otros productos como son los cárnicos, frutas y hortalizas, empezaría a aumentar notablemente.* En este supuesto veríamos que si aumenta el ingreso per cápita de la población, la autosuficiencia lograda podría desvanecerse poco a poco, debido al crecimiento más rápido de la demanda efectiva que la oferta, provocado por la diversificación rápida del consumo.

En este sentido, es importante tener en cuenta que en una estrategia de autosuficiencia alimentaria, los gobiernos deben incluir el factor tiempo y el crecimiento económico esperado en los próximos años. Esto debido a los cambios en el consumo que se pueden producir en el mediano y largo plazo, ya que el cambio de ingresos en la población seguramente variará o diversificará el consumo global de la población.

Cabe aclarar que el contar con un esquema de autosuficiencia alimentaria no implica satisfacer todo tipo de demandas alimentarias. Es por eso que los productos sujetos a la autosuficiencia alimentaria deben ser cuidadosamente seleccionados de acuerdo a la dieta predominante de la población y a las ventajas comparativas de los precios de mercado.¹⁴

Sin embargo, en los años pasados, la autosuficiencia alimentaria fue abandonada por gran parte de los países subdesarrollados. Esto se ha debido en algunos casos por el problema de los precios bajos en los alimentos básicos. Estos precios bajos son indispensables para el consumo general de la población, pero éstos, perjudican a la producción agrícola y son la causa de la pérdida de productividad, haciendo nuevamente que los países pierdan la autosuficiencia alimentaria y se conviertan en importadores de alimentos.

* Cabe mencionar que en el caso de China, actualmente ha aumentado el consumo de productos cárnicos, pero la demanda de granos también aumentó solo que para consumo animal. Lo anterior ha repercutido globalmente generando variación en los precios internacionales del maíz.

¹⁴ Felipe Torres Torres, op.cit., p.33.

Debido a la reducción de productividad, los países se vuelven importadores y aunque en apariencia los bajos precios de los alimentos básicos importados pudieran beneficiar a los países dependientes, en el largo plazo aparecen pérdidas debido a la fluctuación de los precios, lo cual repercute en el menor consumo de alimentos de los grupos de menores ingresos, los cuales en los países pobres son la mayoría. El problema se agrava si el país importador presenta escasez de divisas. Toda vez que un aumento en el precio de los alimentos reduce no sólo el consumo interno, sino la misma capacidad de importación empeorando gravemente la disponibilidad y por ende el consumo interno de la población.

Asimismo, la posibilidad de que la dependencia de las importaciones perjudique la estabilidad alimentaria suscita válidas preocupaciones. Ello sucede en particular cuando los países tienen acceso a los mercados mundiales en condiciones de precios distorsionados, por ejemplo, mediante un tipo de cambio sobrevalorado o porque existe la posibilidad inmediata de importar ayuda alimentaria en condiciones favorables. Los gobiernos pueden caer en la tentación de no dar importancia al sector agrícola nacional, y si las políticas discriminan la producción alimentaria, es posible que la seguridad alimentaria de las personas que viven de la producción y distribución de alimentos se reduzca.¹⁵

Como hemos visto, la concepción de la autosuficiencia alimentaria presenta varios límites tanto económicos, como para el consumo. Primeramente, la autosuficiencia alimentaria presenta un problema de viabilidad económica. Esto es porque la producción agrícola requiere de precios competitivos de venta en los productos producidos pero bajos costos en los insumos para que sea una actividad rentable. Es decir, el productor tiene que tener un precio de compra garantizado por su cosecha; ese precio debe ser lo suficientemente alto para que le permita seguir produciendo en términos de rentabilidad, o de lo contrario, cambiará la producción a productos mejor pagados o inclusive dejará la actividad agrícola, generándose la pérdida de empleos rurales. Esto anterior, encarece los alimentos básicos, lo que repercute en el consumo de los mismos por la población.

En los países en desarrollo no es recomendable que existan altos precios en los alimentos básicos por que el consumo de la población disminuiría repercutiendo gravemente en los niveles nutricionales.

¹⁵ Ídem, p. 34.

Por lo anterior, los precios en los alimentos básicos tienden a ser bajos, lo que afecta a la producción y se deja de producir lo que no es rentable. Lo cual, hace que los países, para atender las demandas internas de disponibilidad, recurran a las importaciones.

Al problema anterior existen soluciones, pero requieren fuertes compromisos por parte de los gobiernos. Las soluciones deben orientarse a reducir los costos de producción, mediante la adquisición de insumos para la producción, (semillas, fertilizantes, combustibles, almacenamiento) a precios asequibles, logrando vender barato sin perder rentabilidad. Lo que lleva a que estos insumos tendrían que ser producidos a bajos costos internamente o adquiridos a precios de mercado, pero subsidiados por el gobierno para reducirlos de precio.

La segunda opción, es subsidiar directamente el precio de los alimentos de manera que al productor le sea rentable producir y al consumidor le sea accesible comprar. Como se ve, cualquier opción requiere de gastos onerosos para los gobiernos, recursos que a veces son desviados de otras áreas, lo cual ha generado que muchos países abandonen el objetivo de la autosuficiencia alimentaria.

Asimismo, existen otros factores que obstaculizan el logro de la autosuficiencia alimentaria, y estos tienen que ver con la actual configuración de la producción mundial de alimentos por parte de los países desarrollados, quienes dominan el mercado alimentario de bienes básicos. Esto se ha dado debido a las grandes inversiones económicas y tecnológicas que han aumentado la productividad generando excedentes exportables a precios bajos. Aunado a que las reglas del comercio internacional generalmente limitan la protección a la producción interna en los países pobres, contribuyendo a la pérdida de la autosuficiencia y al crecimiento de la dependencia alimentaria, ya que la producción local no puede competir con los precios de las importaciones.

Por otro lado, la autosuficiencia sólo atiende el problema de la disponibilidad y no toma en cuenta cabalmente los niveles de consumo real que la población presenta. Es decir no atañe al problema del acceso, el cual es el problema más importante en cuanto a que es la falta de acceso y no tanto la disponibilidad, lo que genera el hambre y desnutrición en los países pobres.

Otra gran limitante del concepto de autosuficiencia alimentaria es que no es aplicable a todos los países, ya que existen regiones que por sus condiciones territoriales,

geográficas y climáticas no pueden ser autosuficientes y requieren obtener alimentos básicos del mercado exterior. Por lo anterior, muchos países han dejado el concepto de autosuficiencia y han adoptado actualmente el de la seguridad alimentaria como un objetivo más acorde con su realidad actual.

En nuestro país, la autosuficiencia alimentaria fue una realidad en el periodo del desarrollo estabilizador y particularmente en la década de los años 60, y principios de los 70. No obstante, por causas que atenderemos más adelante, ésta se fue perdiendo por un estancamiento en la producción y acompañado de un rápido crecimiento poblacional, lo que ocasionó la necesidad de importar alimentos para cubrir el déficit resultante.

Conocer esta etapa de nuestro sistema alimentario resulta de gran valor primero para conocer que ésta es posible de lograr y segundo, para entender la relación, si bien no determinante, si existente y funcional entre la autosuficiencia y la seguridad alimentaria. Por ello, aunque la autosuficiencia alimentaria actualmente no se contempla como un objetivo nacional, en nuestro caso, si consideramos que ésta será necesaria en el aseguramiento de la seguridad alimentaria nacional.

1.3 El concepto de Seguridad Alimentaria.

El impulso o instinto de garantizar la alimentación ha permitido a lo largo del tiempo, superar las limitaciones de la producción originada por las condiciones del clima, lograr avances tecnológicos para incrementar el rendimiento de los cultivos, e incorporar nuevos descubrimientos para el ataque de plagas y enfermedades, así como diversificar la producción y los procesos de almacenamiento y conservación.¹⁶

Aunado a ese impulso creador de la sociedad frente a la previsión y al riesgo, hay que agregar actualmente los factores del mercado, los cuales influyen en la alimentación mundial casi igual que las condiciones erráticas del clima. El mercado determina la estabilidad y accesibilidad de los alimentos mediante la producción y la fijación de precios internacionales. Así, la seguridad alimentaria constituye un factor estratégico para la seguridad de un país, ya que está inmersa en la necesidad de satisfacer el consumo humano inmediato y conformar una reserva estratégica para enfrentar adversidades, que igualmente pueden estar relacionadas con las condiciones del clima o las especulaciones del mercado.¹⁷

El concepto de seguridad alimentaria ha variado con el tiempo en función de las crisis económicas que afectaron los mercados internacionales, evidenciando problemas estructurales en los países subdesarrollados. En los setenta, en repuesta a los aumentos en los precios de los alimentos asociados a la crisis del petróleo, la reducción de los stocks de granos y el uso político de los stocks existentes se centró el debate de la definición de seguridad alimentaria en torno a la disponibilidad de los alimentos, en los países y en el mundo.

De esta manera, “el concepto de seguridad alimentaria se impuso a partir de que los países exportadores de alimentos tomaron la decisión de reducir la superficie cultivada de granos, lo que provocó la disminución del nivel de inventarios nacionales e internacionales, donde también intervinieron las malas condiciones de clima y la desestabilización de los precios mundiales ante las compras masivas de la ex Unión Soviética y de los países socialistas.”¹⁸

¹⁶ Felipe Torres Torres, op.cit., p. 27.

¹⁷ Ídem, p. 28.

¹⁸ Ídem, p. 34.

Como las repercusiones alertaron a los países importadores y a distintos organismos internacionales, se estableció que ante el inminente peligro a la estabilidad alimentaria, los países vulnerables debían adoptar medidas o estrategias para contemplar la seguridad alimentaria dentro de sus políticas de crecimiento y desarrollo.

En principio, la seguridad alimentaria se planteó como un problema de disponibilidad al margen del ingreso y del poder adquisitivo. Posteriormente se consideró que factores tales como la estabilidad de la oferta y la garantía individual para obtener los alimentos mediante el incremento del poder adquisitivo, eran básicos para tal objetivo. Así, la seguridad alimentaria establece que no sólo se requiere incrementar la producción agrícola para aumentar la oferta o disponibilidad interna, como lo planteaba la autosuficiencia alimentaria, “sino que la economía crezca y la población mejore su poder adquisitivo.”¹⁹

Con ello, en la década de los ochenta, en medio de las crisis financieras y de acuerdos de comercio internacional se llegó a complementar la definición de seguridad alimentaria con la dimensión del acceso.

Asimismo, en los años noventa se argumentó que la disponibilidad y acceso a los alimentos son condiciones necesarias, pero no suficientes para garantizar la seguridad alimentaria. Se discute que las dimensiones de sustentabilidad, buen uso y aprovechamiento de los alimentos, así como la estabilidad tanto en el acceso como en la disponibilidad, son las condiciones faltantes para definir a la seguridad alimentaria.

En este sentido, la definición más reciente sobre la seguridad alimentaria fue la adoptada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996 por la FAO la cual plantea que, **“es una situación que se da cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a consumir a fin de llevar una vida sana y activa”**.

De esta definición se desprende que el concepto de seguridad alimentaria es multidimensional. Implica que exista disponibilidad de alimentos básicos, estabilidad y acceso, y agrega la noción de la utilización biológica de los alimentos. Lo anterior le da un carácter más integral, y supone que debe existir un adecuado estado de salud para que se considere que hay una nutrición óptima.

¹⁹ Ídem.

Así, la seguridad alimentaria representa el acceso permanente de todas las personas a los alimentos requeridos en cantidad y calidad para llevar una vida activa y sana. Respecto a los hogares, representa la capacidad de las familias para obtener, ya sea produciendo, comprando, o ambas cosas, los alimentos suficientes para cubrir las necesidades alimenticias de sus miembros.

De acuerdo a lo anterior, a nivel macro, la seguridad alimentaria se entiende como la capacidad de los países para garantizar que su población tenga acceso físico, económico y permanente a alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y poder llevar una vida activa y saludable. Su opuesto, la *inseguridad alimentaria*, comprende aquella situación en donde las personas, familias o países no pueden satisfacer oportunamente en cantidad y calidad sus necesidades alimenticias. Esta condición puede ser momentánea, periódica o crónica, generando las condiciones conocidas de subconsumo, malnutrición y/o desnutrición.²⁰

El concepto de Seguridad Alimentaria fue aludido por vez primera en 1974 en una Conferencia Mundial sobre Alimentación celebrada en Uruguay. Con él se pretendía enmarcar la pertinencia de lograr la disponibilidad plena de alimentos al interior de cada país acorde con sus demandas internas y los requerimientos regionales de sus poblaciones. En otras palabras, lograr que la producción de alimentos alcanzara suficientemente para cubrir la demanda interna de cada país, garantizando el acceso, tanto físico como económico de toda su población. Propósito que fue asumido por los representantes de todos los países asistentes a dicha conferencia, entre ellos México.²¹

Aunque el concepto de seguridad alimentaria fue utilizado en 1974, fue hasta 1996 en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma, cuando realmente se trazaron líneas de acción para la consecución de dicho propósito, dando origen a un Plan de Acción aprobado por todos los países asistentes.

El Plan establece siete compromisos de acción, y las medidas necesarias para ponerlas en práctica son:

“Compromiso Primero:

²⁰ Cabe aclarar que la inseguridad alimentaria es independiente a la llamada crisis alimentaria. La segunda se abarcará en el capítulo III apartado 3.1.

²¹ Gonzalo Aguirre Casillas, Seguridad Alimentaria Sustentable en México dentro del marco de la globalización económica, Tesis para obtener el grado de licenciado en Economía, México, UNAM, 2001, p. 4.

Garantizar un entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos.

Compromiso Segundo:

Aplicar políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos y en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos, y su utilización efectiva.

Compromiso Tercero:

Hacer esfuerzos por adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional, y mundial y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando las múltiples funciones de la agricultura.

Compromiso Cuarto:

Hacer esfuerzos por asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general, contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado.

Compromiso Quinto:

Hacer esfuerzos por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de manera que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras.

Compromiso Sexto:

Promover la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para impulsar los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial.

Compromiso Séptimo:

Aplicar, vigilar y dar seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional.”²²

A pesar de que en México, la magnitud de la inseguridad alimentaria abarca actualmente a más de 40 millones de personas y aunado a que el país asumió los compromisos concertados en dicha cumbre, el gobierno ha mostrado una actitud pasiva frente a los propósitos y objetivos planteados en ella, de ahí que los esfuerzos encaminados en ese sentido han sido escasos y casi imperceptibles hasta ahora, tal y como se verá en el desarrollo de esta investigación.

Regresando al concepto de seguridad alimentaria, tenemos que el crecimiento de la economía, y más aún la distribución del ingreso, son factores determinantes en el grado

²² Armando Labra, “Urgente nueva estrategia en el campo”, en Revista Macroeconomía, México, No. 65; Diciembre de 1999, pp. 12-13.

de seguridad alimentaria de un país o región. Así, mientras mayor sea la proporción de la población que se encuentre bajo condiciones de pobreza, el grado de inseguridad alimentaria será más alto, por la inminente falta de acceso económico a los alimentos. Por ello, el mejoramiento en la distribución del ingreso significa el aumento del grado de seguridad alimentaria, aunque el volumen de la oferta alimentaria se mantenga igual.²³

Por el contrario, si se aumenta la oferta alimentaria sea por producción interna o por importación, pero no se ataca la desigualdad económica, no se aumentará el grado de seguridad alimentaria ya que el aumento de oferta alimentaria no provoca ningún efecto distributivo por sí mismo.

“La seguridad alimentaria se convierte, por tanto, en un problema del desarrollo económico que se resuelve diseñando políticas económicas internas de corte distributivo, donde las medidas de baja cobertura, regional, social o sectorial, al igual que los programas focalizados hacia los grupos más vulnerables representan únicamente soluciones limitadas”.²⁴

Así, de acuerdo con este planteamiento, la implementación de programas de transferencia de recursos públicos hacia grupos focalizados, como los existentes en su momento en nuestro país (Pronasol, Progresá, Oportunidades), no representan una solución al problema de la seguridad alimentaria, toda vez que no atacan el problema de la falta de poder adquisitivo y la distribución del ingreso de manera sostenible. “Entonces la seguridad alimentaria interna no es un problema de la relación oferta-demanda, sino de las asimetrías en las condiciones de acceso”.²⁵

Con ello se puede entender que en los países en desarrollo, la seguridad alimentaria a nivel interno, no es un problema general que presenta toda la población, ya que como sabemos, estos países se caracterizan por su alto grado de desigualdad lo que implica que existen grupos sociales con alto poder adquisitivo que no presentan problemas de acceso alimentario y el cual si se presenta en los grupos pobres, vulnerables, o de bajos ingresos que ven limitadas sus posibilidades de acceder económicamente a los alimentos.

²³ Felipe Torres Torres, op.cit., p. 23.

²⁴ Ídem.

²⁵ Ídem, p. 24.

Si bien la falta de ingreso es la causa principal de la inseguridad alimentaria actual, es importante observar que una persona con insuficiencia de ingreso no necesariamente estará en situación de inseguridad alimentaria, como tampoco una persona en inseguridad alimentaria padece necesariamente de una insuficiencia de ingreso.

Aunque una puede estar relacionada con la otra, e incluso presentar alguna relación causal, sus orígenes y manifestaciones dependerá de un conjunto de condiciones de desarrollo o subdesarrollo económico en las que estos interactúan, siendo un aspecto crucial que debe ser tomado en consideración.

Con ello se entiende que los conceptos de seguridad alimentaria y de pobreza pueden estar relacionados, pero no tienen el mismo significado ni se abordan de igual manera. Existe una extensa literatura sobre pobreza y una amplitud de sus definiciones. De acuerdo a ello podemos decir que la pobreza es: la falta de medios, o habilitación, para acceder a bienes, impidiendo que los individuos satisfagan sus necesidades básicas a través del uso de sus capacidades.²⁶ El concepto de pobreza más utilizado como referencia para el diseño de políticas sociales es el definido por el Banco Mundial como: ***“la posesión insuficiente de recursos o capacidades para satisfacer sus necesidades actuales”***.²⁷

Esta última definición dada su simplicidad y difusión mundial, se ha transformado en la más utilizada, aun cuando se reconocen sus limitaciones y la reducción en el significado de la pobreza a su concepto operacional. A partir de ella se pueden construir instrumentos de medición y analizar los cambios en la pobreza, resultando de gran utilidad para los diseñadores de políticas sociales, porque permite crear objetivos políticos en función de éstos, y así evaluar el uso o eficiencia de los recursos públicos.²⁸

Por otro lado, la situación de inseguridad alimentaria puede ocurrir por múltiples factores como son la falta de disponibilidad, de acceso físico o económico o la falta de estabilidad en el suministro alimentario. Asimismo, las causas de la situación de inseguridad alimentaria pueden relacionarse con las manifestaciones y causas del hambre y la pobreza extrema.

²⁶ Rodrigo Octavio Orair y Juan Ernesto Alonso, “Inseguridad alimentaria como foco de políticas públicas para el combate a la pobreza”, en Concurso REDSAN Memoria 2007, Chile, FAO, 2008, pp. 48-49.

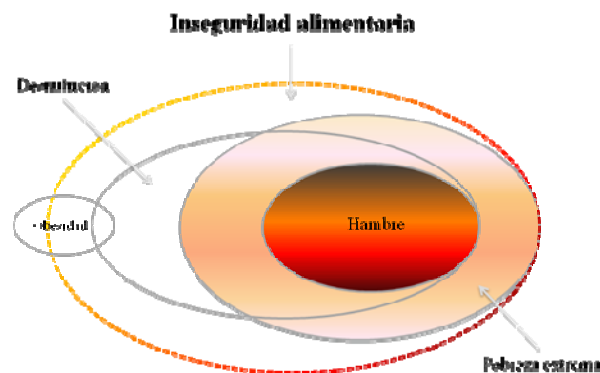
²⁷ Ídem, p.49.

²⁸ Ídem.

Así, un individuo en condición de inseguridad alimentaria podrá enfrentar pobreza extrema y manifestar desnutrición y hambre, y sin embargo un individuo desnutrido en situación de inseguridad alimentaria no necesariamente tiene que enfrentar pobreza extrema y manifestar hambre. De aquí es que la situación de inseguridad alimentaria no se restringe a la insuficiencia de ingreso, y por lo tanto es un concepto más amplio que la referencia operativa de la pobreza. De tal suerte que la falta de disponibilidad por motivos de mercado, climáticos o de guerra, refuerza que la inseguridad alimentaria se podría generar por factores independientes a la capacidad del ingreso económico de las personas.

En la siguiente figura podemos apreciar la cobertura conceptual de la inseguridad alimentaria que aporta Graziano. En ella quedan incluidos todos los individuos en condición de hambre, desnutrición, pobreza extrema y obesidad por mala alimentación.

Figura 1: Representación conceptual de la Inseguridad Alimentaria.



Fuente: Adecuación a partir del modelo de Graziano, 2006.

Para este trabajo utilizaremos el término de inseguridad alimentaria para referirnos a aquella situación tanto a nivel individual o familiar en donde por condiciones internas y externas los individuos carezcan de estabilidad y suficiencia en el acceso alimentario generando fenómenos como el hambre y la desnutrición.

Ahora bien, de acuerdo con los especialistas, la seguridad alimentaria puede verse afectada por diversos factores; climáticos, económicos y sociales. De allí que ésta requiere de los gobiernos para implementar estrategias que permitan enfrentar los riesgos

y al mismo tiempo aumentar el desarrollo económico, evitando la concentración de la riqueza.

Por el lado de la oferta alimentaria, la seguridad alimentaria aunque considera tres fuentes de disponibilidad: la cantidad producida, la importada y la inventariada, se establece que la estabilidad de la producción agrícola interna desempeña el papel más importante para alcanzar la seguridad alimentaria en el rubro de la disponibilidad.²⁹

En este sentido, las importaciones deben ser sólo una parte complementaria de la oferta global de alimentos y su participación pequeña. Si las importaciones tienen mayor participación en la oferta total de una región, la seguridad alimentaria se torna frágil y vulnerable, entre otras cosas, a las fluctuaciones del volumen exportado por otros países.

30

Como mencionamos al principio, el concepto de seguridad alimentaria surge a consecuencia de momentos de inestabilidad en la disponibilidad alimentaria internacional y su propuesta surge de organismos internacionales y países importadores. Los planteamientos de la FAO respecto a la seguridad alimentaria sirven de referente a los programas gubernamentales que en la materia, aplican gran parte de los países en desarrollo, incluido el nuestro.

Para la FAO, el origen la inseguridad alimentaria y de la desnutrición “se explica a partir de por lo menos tres factores: a) la baja productividad agrícola derivada de limitaciones institucionales y tecnológicas; b) la gran variabilidad de las reservas entre año y ciclo agrícola debido a factores como la lluvia irregular, y c) la falta de empleo fuera del promedio agrícola que se suma a la inseguridad de los ingresos en las zonas rurales y urbanas, que son causa y consecuencia de la inseguridad alimentaria.”³¹

Según esos factores mencionados, la solución a los problemas de inseguridad alimentaria es resuelta con el incremento de la productividad agrícola. Sin embargo, se ha visto que en el mundo actual existen cerca de mil millones de personas que padecen desnutrición o hambre abierta y en contraparte existen reservas que inclusive provocan la caída de los precios internacionales, por lo que lleva a pensar que el problema real no es la falta de producción de alimentos, sino las pocas perspectivas de accesibilidad.³²

²⁹ Ídem, p. 35.

³⁰ Ídem.

³¹ Ídem, p. 37.

³² Diversos autores concuerdan en que la falta de accesibilidad se da por las asimetrías y la inequidad del modelo de desarrollo vigente en casi todo el mundo, en donde la alimentación es un producto más, y no un bien social. Las críticas que

Otra definición de seguridad alimentaria más amplia, en nuestra opinión, es la del Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP), que define a la Seguridad Alimentaria Nutricional como **“un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo”**³³

Hemos mencionado que la seguridad alimentaria requiere de una disponibilidad permanente de alimentos y de condiciones de ingreso suficientes por parte de la población que permitan el acceso económico en cantidad y calidad requerido. En este sentido, para garantizar la seguridad alimentaria se requiere de la producción y del ingreso. Así la seguridad alimentaria va de la mano al desarrollo económico y productivo de una región o país.

En el caso de nuestro país, la seguridad alimentaria se ha visto vulnerada en ambos sentidos, desde la perspectiva de la disponibilidad, debido a la dependencia alimentaria en alimentos básicos y a nivel interno, por la falta de acceso debido al deterioro del poder adquisitivo de la población, ocasionado por las crisis económicas recurrentes y la falta de crecimiento, pero además, las políticas que el gobierno federal establece son en extremo focalizadas y sólo atienden a los grupos en vulnerabilidad extrema, mas no generan las condiciones para que a nivel general sea fortalecida la seguridad alimentaria con estrategias implementadas a nivel regional y nacional.³⁴

De acuerdo con lo planteado hasta ahora, la seguridad alimentaria comprende tres elementos principales: disponibilidad, estabilidad y acceso. Para garantizar estos tres elementos las naciones deben ser capaces de generar una oferta interna de alimentos cuya composición y volumen permitan satisfacer las demandas efectivas de todos los grupos sociales.

ha recibido la FAO, radican precisamente en que esta organización no reconoce que el modelo de desarrollo actual es la causa de los factores que limitan el acceso alimentario arrastrando al hambre a cientos de millones de personas por todo el mundo.

³³ FAO, Seguridad Alimentaria y Nutricional conceptos básicos, en Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria en Centroamérica, Chile, 2002, p. 2.

³⁴ Felipe Torres Torres, op.cit., p. 25.

Para reforzar la comprensión de los elementos que incorpora el concepto de seguridad alimentaria, hacemos mención a las siguientes definiciones establecidas por la FAO:

Se establece que la *disponibilidad* de alimentos a nivel local o nacional, tiene en cuenta la producción, las importaciones, el almacenamiento y la ayuda alimentaria. Para sus estimaciones se han de tener en cuenta la pérdida pos cosecha y las exportaciones.³⁵

Asimismo la *estabilidad* se refiere a solventar las condiciones de inseguridad alimentaria transitoria de carácter cíclico o estacional, a menudo asociadas a las campañas agrícolas, tanto por la falta de producción de alimentos en momentos determinados del año, como por el acceso a recursos de las poblaciones asalariadas dependientes de ciertos cultivos. En este componente juegan un papel importante: la existencia de almacenes o silos en buenas condiciones así como la posibilidad de contar con alimentos e insumos de contingencia para las épocas de déficit alimentario.³⁶

El acceso y control sobre los medios de producción (tierra, agua, insumos, tecnología, conocimiento...) y a los alimentos disponibles en el mercado. La falta de acceso y control es frecuentemente la causa de la inseguridad alimentaria, y puede tener un origen físico (cantidad insuficiente de alimentos debido a varios factores, como son el aislamiento de la población, la falta de infraestructuras...) o económico (ausencia de recursos financieros para comprarlos debido a los elevados precios o a los bajos ingresos).³⁷

Con lo anterior resaltamos que la seguridad alimentaria contempla elementos de disponibilidad dinámicos e incluyentes, tales como la ayuda alimentaria internacional y las importaciones. Igualmente en materia de estabilidad se hace referencia a la prevención de posibles riesgos o carencias que puedan generar inseguridad alimentaria, lo que lleva a pensar en establecer estrategias de prevención ante contingencias de orden económico o climático.

En el caso de México, el acceso y control es más hacia los alimentos que a los medios de producción. Toda vez que la inseguridad alimentaria está presente en amplias

³⁵ FAO, op.cit., p. 2.

³⁶ Ídem, p.4.

³⁷ Ídem.

zonas rurales y urbanas en donde la falta de acceso económico es la principal causa de inseguridad alimentaria.

El factor del acceso que se presenta a nivel interno es el principal obstáculo de la seguridad alimentaria ya que ésta es un problema de las asimetrías en las condiciones de acceso; lo que se manifiesta en la existencia de grupos poblacionales con una capacidad diferenciada para adquirir alimentos.

Por otro lado, a nivel externo, la seguridad alimentaria de los países pobres o dependientes presenta diversos obstáculos los cuales inciden también a nivel interno y generan deterioro de los niveles de nutrición de la población, tales como la manipulación de los precios internacionales repercutiendo en la estabilidad del costo alimentario.

En gran parte de los países pobres, la seguridad alimentaria se plantea como un problema de déficit en la producción, asociada con una situación de carencia, deterioro nutricional y hambre localizada que atañe al funcionamiento de todo el sistema alimentario. Así la seguridad alimentaria encuentra obstáculos en la disponibilidad nacional agregada y en el acceso familiar individual que se asocia con factores estructurales y coyunturales.³⁸

Los problemas coyunturales de disponibilidad provienen principalmente de fluctuaciones estacionales en la producción y/o en la oferta de los precios internacionales. Por otro lado, los problemas estructurales de disponibilidad se refieren a la presencia de un déficit persistente o en aumento de la producción interna respecto a la demanda. Los problemas coyunturales de acceso se refieren a los que enfrentan personas o familias por razones particulares o fortuitas. En cambio los estructurales de acceso son los que afectan de un modo persistente y sistemático a determinados sectores sociales. Este último es el problema de mayor impacto toda vez que rebasa las medidas de política alimentaria interna que se puedan aplicar por los gobiernos.³⁹

Diversos autores coinciden en que “la seguridad alimentaria requiere de la construcción de sistemas alimentarios suficientes para todas las necesidades, que además consideren estabilidad, sustentabilidad, autonomía y equidad.”⁴⁰

³⁸ Felipe Torres Torres, op.cit., p. 42.

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Ídem, p. 43.

Así, la seguridad alimentaria en los países como el nuestro debe partir de fortalecer la agricultura. Por ello, el “definir los cursos de acción y los instrumentos fundamentales de fomento para reconstruir y desarrollar nuestro sector agropecuario, forestal y pesquero, sobre bases socialmente incluyentes y ambientalmente sostenibles [...] no se trata sólo de un asunto de conveniencia económica, social, ambiental; es también un asunto de seguridad alimentaria y de dignidad nacional”.⁴¹

Como contraparte, en los países desarrollados, la producción agrícola interna ha alcanzado niveles de productividad y eficiencia que han permitido generar dotaciones de alimentos antes poco imaginadas. Así en estos países, la disponibilidad alimentaria no representa un problema, y menos aún en los países exportadores de alimentos básicos, tales como Estados Unidos, Francia, Alemania y Holanda. Esto solo puede traer cierto grado de vulnerabilidad para aquellos países que por sus limitaciones geográficas y territoriales no sean fuertes productores, sin embargo, su fortaleza económica les permite adquirir alimentos en cantidad y calidad suficiente de manera estable. Por lo que la vulnerabilidad sólo se daría en caso de una crisis en la producción exterior que pudiera mermar las reservas internacionales.

El problema de la accesibilidad de los países pobres tampoco está presente en los países ricos. Toda vez que aunque existen, son pocos los sectores sociales que pueden tener ingresos tan bajos que no les permitan cubrir una dieta adecuada, por lo que no representa un problema mayúsculo.

Establecer una estrategia de seguridad alimentaria implica considerar a la economía campesina, y esto implica a su vez, controlar un riesgo de seguridad nacional latente, en la medida en que en los países pobres el campesinado continua creciendo, y su disminución relativa se traduce en el aumento de migración o en pobreza urbana, toda vez que no pueden ser absorbidos por la economía de las ciudades. Considerando que también son un factor de presión en la disponibilidad alimentaria, a la que además de no poder acceder de manera integral, contribuyen a incrementar la dependencia externa.

Actualmente, aun se considera que el fortalecimiento de la economía campesina depende en gran medida de las acciones que emanan del gobierno, con todo, no hay que descartar la búsqueda de nuevos mecanismos de relación y corresponsabilidad entre los diferentes actores. Esto es, debido a que el modelo de desarrollo vigente y las prácticas de

⁴¹ José Luis Calva, “Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero”, en Agenda para el Desarrollo, V. 9, México, Ed. Porrúa, 2007, p. 12.

gobierno actuales no contemplan la participación real y activa de las organizaciones sociales en la toma de decisiones.

Como hemos visto hasta aquí, el planteamiento de la seguridad alimentaria implica una serie de obstáculos internos que van desde factores productivos, hasta de ingreso y desarrollo y externos derivados de la globalización y el mercado internacional. Por ello, la seguridad alimentaria debe analizarse y partir de tres condiciones que a saber, son: los efectos de las crisis económicas y sus repercusiones en el ingreso de la población; el deterioro de la producción agraria que disminuye la disponibilidad interna de alimentos básicos y por último, la ausencia de políticas públicas que trasciendan las medidas coyunturales de atención.

Con lo anterior podemos afirmar que una estrategia encaminada a fortalecer la seguridad alimentaria debe soportarse en los siguientes elementos:

Primero, generar una oferta interna de alimentos que permita satisfacer la demanda interna efectiva y las necesidades de los grupos y regiones que no tienen acceso al mercado por problemas de ingreso; establecer los mecanismos que permitan neutralizar las fluctuaciones en la producción y en los precios; reducir al mínimo la dependencia externa de alimentos básicos; ser sustentable en el largo plazo; asegurar el consumo básico de todos los sectores de la población y desarrollar políticas de corte distributivo que permitan mejorar el ingreso económico de los grupos vulnerables.

Ahora bien, la seguridad alimentaria para su mayor dimensionamiento requiere ser medida o evaluada, ya que solo así, se puede conocer su magnitud y los factores que afectan su alcance. Dado que se trata de un problema multidimensional, en su medición se ha recurrido a varios indicadores. Aun así, han prevalecido diferentes criterios sobre qué aspectos son más importantes de tener en cuenta.

Existen los denominados Índices de Disponibilidad que evalúan la seguridad alimentaria mediante indicadores de oferta y demanda, es decir, en términos de cantidades de alimentos disponibles en relación con las necesidades nutricionales, y de necesidades de importación en relación con las capacidades de una región o país para importar.⁴²

⁴² Nelson Valdés y Duniesky Pérez Costa, "Consideraciones metodológicas para la medición y análisis de la SAN a nivel de ecosistemas agrícolas", en Concurso REDSAN Memoria 2007, Chile, FAO, 2008, p.23.

A partir de estas hojas se pueden elaborar índices como: el aporte relativo de determinados productos a la ingesta dietética total; o el aporte per cápita de proteínas y energía procedente de los alimentos básicos, en términos absolutos o en porcentaje del aporte total. Asimismo permiten medir la adecuación del aporte total de energía a las necesidades nutricionales promedio.⁴³

Por su parte, los Índices de Accesibilidad se utilizan para medir el acceso real a los alimentos de diferentes grupos poblacionales. Es útil para determinar qué grupos son más o menos vulnerables y cuáles son sus niveles de desnutrición. En América Latina son bastante utilizados instrumentos relacionados con la llamada canasta de alimentos o canasta familiar.

Algunos indicadores son:

Costo de una canasta básica en relación con el salario mínimo. El costo de la canasta se calcula en base a los precios oficiales de los productos que la integran. El salario mínimo representa el nivel de remuneración por debajo del cual no se puede descender. Al relacionar costo de la canasta con el salario mínimo se puede conocer el alcance del salario para cubrir necesidades básicas.⁴⁴

Porcentaje destinado a los alimentos en relación con el ingreso familiar e identificación de línea de pobreza y porcentaje de población en ésta situación Este indicador mide marginalidad social y riesgo nutricional. A las familias se les considera por debajo del nivel de pobreza si gastan más del 50 % de su salario en la canasta básica, y como indigentes si su salario no alcanza el costo de la canasta.⁴⁵

Índice de precios al consumidor. Se utiliza para medir las variaciones en el tiempo del nivel general de precios de los productos y servicios. Proporciona una medida real de los cambios a partir de un nivel base de los precios que el consumidor paga.⁴⁶

Existen otros indicadores como el Índice Global de Seguridad Alimentaria Familiar (IGSAF), creado por la FAO para vigilar la seguridad alimentaria familiar a nivel global más que a nivel de países. Este método utiliza un indicador de disponibilidad de alimentos per cápita para el consumo humano y la información sobre la distribución de alimentos

⁴³ Ídem, p.24.

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Ídem.

disponibles. Con ello se estima el porcentaje de la población que no dispone de alimentos suficientes para desarrollar una vida activa o adecuada.

Lo anterior demuestra que existen diversas metodologías para acercarse a evaluar el grado de seguridad alimentaria de las familias, regiones o países. En el caso de nuestro país, los métodos de medición basados en la capacidad de acceso económico a los alimentos ha sido el predominante en los últimos años. Estos se han realizado mediante la definición de canastas básicas alimentarias o normativas, y mediante el establecimiento de líneas de pobreza determinadas por el ingreso económico de las personas.

En México, el concepto de seguridad alimentaria ha tomado cierta presencia en los últimos años debido al involucramiento en el mismo por parte de académicos, universidades y organizaciones civiles, las cuales preocupadas por el tema de la pobreza han volteado hacia el hambre y la desnutrición, y han encontrado en dicho concepto, una forma de aproximarse y comprender estas realidades sociales que tanto lastiman a la población. Sin embargo, es importante señalar que en la mayoría de los ámbitos de México, se desconoce la magnitud del problema.

1.4 La Seguridad Alimentaria como asunto de Seguridad Nacional.

Particularmente en los países en desarrollo, la seguridad alimentaria es considerada como un elemento componente de la seguridad nacional. Ésta al estar inmersa en los problemas del desarrollo y la desigualdad, requiere un tratamiento específico de seguridad en su carácter preventivo.⁴⁷ Los riesgos latentes que afectan la seguridad nacional adquieren una nueva dimensión en la perspectiva del desarrollo y de los conflictos de intereses que genera, aspectos que deben ser tratados desde la política económica.

Actualmente los desequilibrios internos sobrepasan los límites tradicionales, ya que no abarcan sólo los espacios rurales más marginados, sino que abarcan espacios urbanos y esto genera tensiones de mayor explosividad al tratarse de una población más concentrada, politizada e informada que exige mejores condiciones en su alimentación y otras necesidades. Estos elementos no cuentan con los suficientes controles internos y no pueden revertirse bajo un esquema de economía abierta. Los modelos actuales de desarrollo dejan de lado los grupos sociales más débiles haciendo casi imposible su integración con el resto de los sectores.

De acuerdo con el planteamiento de Felipe Torres, la seguridad alimentaria del país se ve amenazada por cuatro elementos principales. En principio, las condiciones internas de escaso desarrollo y crecimiento que generan insuficiencia de oferta agropecuaria para satisfacer la demanda interna de alimentos. En segundo plano, las crisis económicas recurrentes que aunado al escaso crecimiento de la economía, han deteriorado drásticamente los niveles de ingreso en las últimas tres décadas, agregando que la excesiva concentración de la riqueza por la falta de políticas distributivas, vuelven inaccesibles los alimentos para grandes sectores de la población. En tercer lugar, los factores externos, donde los agentes económicos manipulan los mercados agrícolas con lo cual están en posibilidades de generar fuertes riesgos e incluso el desabasto de alimentos básicos. Como último elemento, un posible escenario de desaceleración de la economía, en donde debido al deterioro de la producción agrícola interna, el valor de las importaciones alimentarias sobrepase los límites de más de una cuarta parte del valor de las exportaciones totales.

⁴⁷ Felipe Torres Torres, op.cit., p.15.

Es importante mencionar, que “aun con la presencia simultánea de los cuatro elementos mencionados, estamos lejos del umbral de amenaza para la seguridad nacional, el cual solo puede presentarse en un contexto de hambre abierta que involucre a más de la mitad de la población total.”⁴⁸

No obstante, conviene conocer que este escenario puede ser acrecentado si se presentan otros factores tales como fenómenos de sequía que disminuyen las existencias alimentarias nacionales, manipulación de precios internacionales o inestabilidad política interna.

Para efectos de poder entender como la seguridad alimentaria se convierte en un elemento de la seguridad nacional de carácter preventivo, es necesario adentrarnos en lo que debemos entender por seguridad nacional y la multiplicidad de interpretaciones que se le dan a este concepto.

La definición de seguridad nacional presenta un fuerte grado de complicación conceptual, debido al debate existente entre lo que se debe incluir o no en la seguridad nacional. Así, la visión más conservadora sitúa a la seguridad nacional como un asunto de defensa o seguridad militar en donde la defensa del territorio y las amenazas exteriores a la soberanía son los puntos importantes, dejando de lado asuntos como el deterioro ambiental, el agotamiento de los recursos naturales, la pobreza o el narcotráfico, los cuales son incluidos en concepciones más nuevas, amplias y dinámicas sobre la seguridad nacional.

En México, según la ley de Seguridad Nacional, ésta es entendida como “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conllevan a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; [...]
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.”⁴⁹

⁴⁸ Ídem p. 16.

⁴⁹ Ana María Salazar, Seguridad Nacional Hoy: El reto de las democracias, México, Punto de Lectura, 2008, pp. 489-490.

En el apartado VI, se entiende que el desarrollo económico y social son parte de la seguridad nacional ya que sólo así se puede preservar la democracia. Asimismo, para el Partido Acción Nacional (Partido político actualmente en el poder) la política de seguridad nacional debe ser oportuna, moderna y eficaz y estar bajo la vigilancia de una comisión legislativa. La delincuencia organizada transnacional, el narcotráfico, el tráfico de armas, la proliferación de armas de destrucción masiva, la pobreza, las crisis económicas, la violación a los derechos humanos y el deterioro del medio ambiente afectan nuestra seguridad como nación y limitan la convivencia pacífica entre las naciones.⁵⁰ En esta concepción ya se incluyen la pobreza y la situación económica como factores de riesgo a la seguridad nacional.

Para otros analistas, “la seguridad nacional es el conjunto de los componentes del poder nacional -político, económico, científico, tecnológico, social y militar- orientado a garantizar el desarrollo integral de la nación; se entiende que su eje vertebral es el desarrollo y el bienestar humano para alcanzar los objetivos nacionales.”⁵¹

Así tenemos que las interpretaciones más amplias, han tenido mayor eco especialmente en los países pobres, donde se reconoce que los problemas de seguridad surgen justamente de los diversos conflictos regionales y, por ello, una estrategia de seguridad debe ajustarse a la realidad de problemas tales como la pobreza, la desigualdad y la ausencia de consenso político traducidos en violencia interna que conforman graves amenazas para la paz y estabilidad.

Existe el acuerdo en que una amenaza para la seguridad nacional es “una acción o secuencia de sucesos que implican, en un lapso relativamente breve, una degradación de la calidad de vida de los habitantes de un estado...”⁵²

En general, el concepto de seguridad nacional opera en gran parte, bajo criterios territoriales de riesgo y defensa, donde los grupos sociales son vistos como enemigos de la soberanía nacional, por lo que hay que mantenerlos controlados. Ante lo anterior, se contrapone una visión de la seguridad nacional cuyo adversario no son las fuerzas y grupos sociales, sino el reconocimiento de la situación de atraso y dependencia que prevalecen en el país y América Latina. A esta concepción nos sumamos, toda vez que no reconocer que los grupos sociales son resultado de las condiciones a veces deplorables

⁵⁰ Ídem, pp. 490-491.

⁵¹ Ídem, p. 493.

⁵² Ídem, p. 17.

de vida de la gente y que esto es una constante que no ha sido superada, es desconocer el origen y realidad de los países latinoamericanos, en donde la pobreza es el principal enemigo de la estabilidad y el crecimiento, y más aun, desconocer que los anhelos de mejores condiciones de vida han sido la causa de los movimientos subversivos en la región latinoamericana.

En esta lógica, la mayoría de los retos para la seguridad nacional devienen del fracaso por generar un desarrollo económico y político sostenido e incluyente. Por consiguiente, la esencia de la seguridad nacional es prevenir y anticipar los problemas de una sociedad, más que controlar y someter coercitivamente. De esto concluimos que existe una clara relación entre el desarrollo económico, la democracia y la justicia social con la seguridad nacional.

De esta manera, las preocupaciones de la seguridad no sólo se refieren a amenazas externas que ponen en riesgo la soberanía interna, sino también a los factores internos que derivan de los conflictos entre individuos, grupos regiones o situaciones problemáticas que desafían la capacidad de gobernar.⁵³ Con lo planteado hasta aquí, podemos argumentar que la seguridad nacional es un concepto amplio y positivo que prioriza la necesidad de los individuos de vivir en paz y contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna. En consecuencia, los gobiernos que pretendan contribuir a la seguridad nacional tendrán que implementar u adoptar políticas de desarrollo y distribución generadoras de equilibrio social.

La seguridad nacional se convierte entonces en un asunto de Estado que deriva de lograr avances en el desarrollo mediante un sistema que permita de manera segura incrementar los niveles de vida y asegurar la independencia y autodeterminación de la nación.

Así entonces al entender el papel que el desarrollo juega dentro de la seguridad nacional podemos decir que la estabilidad y la seguridad son posibles en una nación que satisfaga en forma oportuna las necesidades básicas de su población, su supervivencia, los intereses colectivos, su soberanía y su independencia. La seguridad nacional es un grado relativo de garantías que mediante acciones políticas, económicas y militares puede proporcionar un Estado para salvaguardar los intereses nacionales reconociendo los antagonismos internos o externos existentes o previsibles.⁵⁴

⁵⁴ Felipe Torres Torres, op.cit., p. 20.

Resumiendo, podemos afirmar que en su sentido positivo, la seguridad nacional se convierte en un conjunto de condiciones necesarias para la estabilidad, que incluye el hecho de que el Estado nacional pueda llevar adelante su proyecto de dirigir a la sociedad hacia el logro de los objetivos de desarrollo y estabilidad social.

En la alimentación, el punto de conflicto a la seguridad nacional sólo puede presentarse en la situación de carencia o escasez de alimentos que podría causar muerte por hambre o bien en el deterioro del consumo, manifestado en malnutrición y desnutrición en amplios sectores poblacionales, aunado a la imposibilidad de garantizar ciertos niveles de producción para la subsistencia y con la interrupción en ese momento de los flujos o suministros de ayuda alimentaria interna o internacional.

Los riesgos que verdaderamente afectan a la seguridad nacional son aquellos acontecimientos que de manera acumulada y gradual van mermando y degradando las condiciones de vida de amplios sectores rurales y urbanos y que propician el surgimiento de grupos o sectores que cuestionan el modelo de desarrollo afectando la capacidad de los Estados en la toma de decisiones y poniendo en duda la viabilidad del proyecto de desarrollo. *

En la realidad actual, independiente de las consideraciones conceptuales que tratan de identificar cuáles son los umbrales o límites en donde los desequilibrios inciden en la generación de riesgos a la estabilidad social, conviene decir que hoy en día los niveles de inseguridad alimentaria ocasionados por los altos precios de alimentos básicos han generado revueltas por hambre que vulneran la seguridad en más de 30 países a nivel mundial, según el Banco Mundial.⁵⁵

“Ya son más de treinta y siete los países en los que la inseguridad alimentaria ha provocado protestas.”⁵⁶ Durante el 2008 se presentaron diversos tumultos y manifestaciones en diversas ciudades de Egipto, Marruecos, Haití, Filipinas, Indonesia, Pakistán, Bangladesh, Malasia y sobre todo de África Occidental, Senegal, Costa de Marfil, y Camerún.⁵⁷

* Un ejemplo de ello se vio en la crisis Argentina de 2001 donde la inestabilidad y deterioro económico limitó súbitamente el consumo alimentario de la población generando levantamientos civiles en gran escala y de fuertes consecuencias sociales.

⁵⁵ Serge Halimi, “El FMI y el Hambre” en Le Monde diplomatique. Edición Chilena, Año VIII, Numero 85, p.3.

⁵⁶ Ignacio Ramonet, “Motines del Hambre” en Le Monde diplomatique. Edición Chilena, Año VIII, Numero 85, p.7.

⁵⁷ Ídem.

Si bien este tipo de manifestaciones fueron o son, rebeliones de los grupos más pobres y vulnerables limitadas al ámbito urbano, y no representan un riesgo a la seguridad nacional, si son síntomas de descontento que bien pueden ocasionar inestabilidad e inseguridad social a mediano y largo plazo. Cabe mencionar que éstas acontecen en los ámbitos urbanos toda vez que es allí donde se encuentra la población más concentrada, informada, politizada y demandante de mejores condiciones de alimentación.

En el caso de nuestro país, la inseguridad alimentaria ha penetrado fuertemente a los sectores urbanos. Así, según cifras de Felipe Torres, existen sólo en el ámbito urbano, más de 26 millones de personas en México que presentan algún grado de inseguridad alimentaria.⁵⁸ Tomando en cuenta que no existe una política actual que permita reducir esos niveles en el corto, mediano y largo plazo, y más aun teniendo en cuenta la actual situación económica que está generando mayor deterioro del poder económico de las familias por el desempleo y los altos precios, conviene generar urgentemente mecanismos que permitan reducir los riesgos de mayor inseguridad hacia esa población y también los riesgos que esa población representa para la estabilidad y paz social del país. Es necesario evitar que esas poblaciones se conviertan en *focos rojos* que después sea más complicado atender.

Ahora bien, en el caso de nuestro país, la seguridad alimentaria no solo debe ser vista como asunto de seguridad nacional en el sentido de la prevención de riesgos por las tensiones que ocasiona la falta de acceso a los alimentos en regiones específicas. También existe la pertinencia de considerar a la seguridad alimentaria como un asunto de seguridad nacional por otros motivos. Si el gobierno incorpora a la seguridad alimentaria dentro de sus objetivos prioritarios, estratégicos y de seguridad nacional, probablemente tendrá mayor capacidad de maniobra que si sólo es considerada como un objetivo más de combate a la pobreza, o de crecimiento económico. Hemos visto que el combate a la pobreza y el crecimiento tienen presencia en los discursos políticos pero en la realidad los esfuerzos que se realizan siguen siendo limitados.

Por el contrario, los esfuerzos y decisiones que los gobiernos hacen para resguardar la seguridad nacional generalmente tienen más consenso entre los grupos decisorios internos y en la comunidad internacional. Ello puede coadyuvar a la mejor toma de decisiones y canalización de recursos y estrategias, lo que permitiría el diseño de un mejor tratamiento a este problema.

⁵⁸ Felipe Torres Torres, op.cit., p. 270.

Además, como se verá en el cuarto capítulo, en años recientes se han incorporado nuevos factores que pueden poner en riesgo la estabilidad alimentaria del país, hoy comprometida con la fuerte dependencia externa de bienes básicos, que si bien ello no representa un riesgo actual, en el largo plazo sin duda lo hará.

1.5 Soberanía Alimentaria.

El concepto de soberanía alimentaria se ha convertido en foco de interés en los últimos años, no solamente para organizaciones campesinas, sino también para organizaciones indígenas, así como organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil en general.

La Vía Campesina ⁵⁹ el movimiento campesino global, desarrolló el concepto a principios de la década de los años noventa del siglo pasado, con el objetivo de animar a Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S) a discutir y fomentar alternativas a las políticas neoliberales que ayudarán a lograr la seguridad alimentaria principalmente de los países subdesarrollados.

“Nosotros, la Vía Campesina, un movimiento creciente de trabajadores agrícolas, organizaciones de campesinos, pequeños y medianos productores y pueblos indígenas de todas las regiones del mundo, sabemos que la seguridad alimentaria no puede lograrse sin tomar totalmente en cuenta a quienes producen los alimentos. Cualquier discusión que ignore nuestra contribución, fracasará en la erradicación de la pobreza y el hambre. La alimentación es un derecho humano básico. Este derecho se puede asegurar únicamente en un sistema donde la Soberanía Alimentaria esté garantizada” (Vía Campesina, 1996).

“La Soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos, los países y las uniones de estados, a definir sus políticas agropecuarias y de producción de alimentos sin imponer el 'dumping' ⁶⁰ a terceros países. Soberanía alimentaria es organizar la producción y el consumo de alimentos de acuerdo a las necesidades de las comunidades locales otorgando prioridad a la producción y el consumo locales domésticos. Soberanía Alimentaria, incluye el derecho de proteger y regular su producción nacional agrícola y ganadera, así como a proteger sus mercados domésticos del dumping de los excedentes agrícolas y de las importaciones a bajos precios de otros países. Campesinos, sin tierra, productores rurales deben tener acceso a tierra, agua, semillas y recursos productivos y

⁵⁹ La Vía Campesina se autodefine como un movimiento internacional de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, indígenas, gente sin tierra, jóvenes rurales y trabajadores agrícolas. Defienden los valores y los intereses básicos de sus miembros. Son un movimiento autónomo, plural, multicultural, independiente, sin ninguna afiliación política, económica o de otro tipo. Las organizaciones que forman la Vía Campesina vienen de 56 países de Asia, África, Europa y América.

⁶⁰ Se entiende por Dumping cuando los alimentos producidos en países exportadores son vendidos a países importadores a precios inferiores a su costo de producción generando pérdida de competitividad para los productos locales. Se considera una práctica de comercio injusta.

servicios públicos adecuados. La Soberanía Alimentaria y la sustentabilidad son elementos altamente prioritarios ante las políticas de comercio.”⁶¹

Esta definición de Soberanía Alimentaria se centra en el derecho de los pequeños productores a producir alimentos, el cual se ha visto deteriorado en muchos países por la globalización, la liberalización económica y las políticas de comercio agrícola internacionales. Cabe mencionar que para la mayoría de países en vías de desarrollo estas normas han sido impuestas por los programas de ajuste estructural auspiciados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) el Banco Mundial (BM) o por la Organización Mundial de Comercio (OMC).⁶²

En las palabras de la Vía Campesina, la Soberanía Alimentaria es “el derecho de cada nación de mantener y desarrollar su propia capacidad de producir alimentos que son decisivos para la seguridad alimentaria nacional y comunitaria, respetando la diversidad cultural y la diversidad de los métodos de producción”.⁶³

Durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, la Vía Campesina presentó una serie de requisitos que ofrecían una alternativa a las políticas de comercio mundial y que concretarían el derecho humano a la alimentación. En la declaración de 1996 “Soberanía Alimentaria: un futuro sin hambre” se afirmó que “la Soberanía Alimentaria es una condición previa para una seguridad alimentaria genuina” y por lo tanto el Derecho a la Alimentación puede ser visto como la herramienta para lograrla. Vale la pena destacar los siete principios de la Vía Campesina para lograr la Soberanía Alimentaria:

“1. Alimentación, un Derecho Humano Básico. La alimentación es un derecho humano básico. Todos deben tener acceso a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente adecuada en cantidad y calidad suficientes para mantener una vida sana con plena dignidad humana. Cada nación debería declarar que el acceso a la alimentación es un derecho constitucional y debería garantizar el desarrollo del sector primario para asegurar el cumplimiento de este derecho fundamental.

2. Reforma Agraria. Es necesaria una reforma agraria auténtica, que proporcione a las personas sin tierra y a los productores, especialmente a las mujeres, la propiedad y el control sobre la tierra que trabajan y que devuelva a los pueblos indígenas sus territorios. El derecho a la tierra debe estar libre de discriminación de

⁶¹ Fuente: http://www.viacampesina.org/main_sp/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=27&Itemid=44
Página consultada el martes 03 de marzo de 2009.

⁶² Michael Windfuhr y Jennie Jonsén, *Soberanía Alimentaria: Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*, United Kingdom, FIAN Internacional, Edición ITDG, 2005, p.5.

⁶³ Fuente: http://www.viacampesina.org/main_sp/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=27&Itemid=44
Página consultada el martes 03 de marzo de 2009.

género, religión, raza, clase social o ideología. La tierra le pertenece a aquellos que la trabajan. Las familias de productores de pequeña escala, especialmente las mujeres, deben contar con acceso a tierra productiva, crédito, tecnología, mercados y servicios de extensión. Los gobiernos tienen que establecer y apoyar sistemas de crédito rural descentralizados que le dan prioridad a los sistemas de producción de alimentos para consumo interno para garantizar la Soberanía Alimentaria. Se debería utilizar la capacidad de producción en vez de la tierra como una garantía para respaldar el crédito. Para animar a las personas jóvenes a permanecer en comunidades rurales como ciudadanos productivos, el trabajo de producir alimentos y cuidar la tierra tiene que ser lo suficientemente apreciado, tanto económica como socialmente. Los gobiernos deben efectuar inversiones de largo plazo de recursos públicos en el desarrollo de infraestructura rural social y ecológicamente adecuada.

3. Protección de Recursos Naturales. La Soberanía Alimentaria implica el cuidado y uso sostenible de los recursos naturales especialmente tierra, agua, semillas y razas de animales. Las personas que trabajan la tierra deben tener el derecho de practicar la gestión sostenible de los recursos naturales y de preservar la diversidad biológica. Esto solamente puede lograrse desde una base económica sólida, con seguridad en la tenencia, con suelos sanos y uso reducido de agroquímicos. La sostenibilidad de largo plazo exige apartarse de la dependencia de los insumos químicos, de los monocultivos comerciales y de los modelos intensivos de producción industrializada. Se necesita de modelos naturales equilibrados y diversificados. Los recursos genéticos son el resultado de milenios de evolución y le pertenecen a toda la humanidad. Representan el trabajo cuidadoso y el conocimiento de muchas generaciones de pueblos rurales e indígenas. Debe prohibirse que las compañías privadas patentes y comercialicen los recursos genéticos. Por lo tanto, los Acuerdos de Propiedad Intelectual de la OMC son inaceptables. Las comunidades de productores tienen el derecho de utilizar libremente y proteger los recursos genéticos diversos, incluidas semillas y razas de animales que hayan sido desarrolladas por ellos a lo largo de la historia.

4. Reorganización del Comercio de Alimentos. Antes que nada, la alimentación es una fuente de nutrición y solamente en segundo lugar un artículo de comercio. Las políticas agrícolas nacionales deben priorizar la producción para consumo interno y autosuficiencia alimentaria. Las importaciones de alimentos no deben desplazar la producción local ni reducir los precios. Esto significa cesar el dumping de exportación o las exportaciones subvencionadas. Los productores de pequeña escala tienen el derecho de producir alimentos de primera necesidad para sus países y a tener el control sobre la comercialización de sus productos. Los precios de los alimentos en los mercados internos e internacionales deben estar regulados y reflejar los verdaderos costos de producir esos alimentos. Esto aseguraría que las familias de productores de pequeña escala tengan ingresos adecuados. Es inaceptable que el comercio de

productos alimenticios básicos se siga basando en la explotación económica de los más vulnerables (los productores de menores ingresos) y en más degradación del ambiente. Es igualmente inaceptable que las decisiones de comercio y producción sean dictadas cada vez más por la necesidad de divisas extranjeras para cubrir las grandes cargas de la deuda. Estas deudas colocan una carga desproporcionada sobre las poblaciones rurales y, por lo tanto, deberían ser condonadas.

5. Eliminar la Globalización del Hambre. La Soberanía Alimentaria está socavada por las instituciones multilaterales y por el capital especulativo. El control cada vez mayor de las empresas multinacionales sobre las políticas agrícolas ha sido facilitado por las políticas económicas de las organizaciones multilaterales tales como la OMC, BM y el FMI. Por lo tanto, se requiere de la regulación y el establecimiento de impuestos sobre el capital especulativo y el cumplimiento estricto de un Código de Conducta para las ETN. (Empresas Transnacionales)

6. Paz Social. Todos tenemos el derecho de estar libres de violencia. La alimentación no debe ser utilizada como un arma. Los niveles cada vez mayores de pobreza y marginalización en el área rural, conjuntamente con la creciente opresión de las minorías étnicas y poblaciones indígenas, agravan las situaciones de represión y desesperación. El desplazamiento continuo, la urbanización forzada, la represión y el racismo cada vez mayor hacia los productores de pequeña escala no pueden ser tolerados.

7. Control Democrático. Los productores de pequeña escala deben tener una intervención directa en la formulación de políticas agrícolas en todos los niveles. La Organización de Naciones Unidas y las organizaciones relacionadas tendrán que sufrir un proceso de democratización para permitir que esto se haga una realidad. Todos tenemos derecho a información certera y franca y a un proceso de toma de decisiones abierto y democrático. Estos derechos forman la base de una buena gobernanza, responsabilidad e igualdad de participación en la vida económica, política y social, libre de cualquier forma de discriminación. En particular se debe garantizar a las mujeres rurales la toma de decisiones directa y activa en cuestiones alimentarias y rurales.”⁶⁴

Queda claro que hablar de soberanía alimentaria implica modificar las estructuras existentes del comercio internacional, de producción, almacenamiento, de distribución, inversión, crédito etc., y más aun, implica transformar la concepción que sobre la alimentación y los alimentos ha impuesto el modelo actual de desarrollo, en el cual, la alimentación es antes que un bien social, un producto de mercado, digno de ser explotado para la maximización de ganancias. La concepción de soberanía alimentaría no sólo alude a un comercio justo, sino al reconocimiento de los derechos de las naciones, regiones, pueblos, productores y consumidores a decidir en torno a su alimentación.

⁶⁴ Ídem.

No tenemos duda de que el concepto aludido y sus principios rectores pueden generar consenso entre la mayoría de la población. Sin embargo, tampoco existe duda de la complejidad para llevar a cabo una transformación de esa magnitud y poder aspirar a alcanzar la soberanía alimentaria. Esto lo vemos claramente si tomamos en cuenta la Declaración de Roma de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996, que hizo un llamado a la reducción de las personas que padecen de hambre a la mitad para el año 2015, y la incorporación de esta declaración en el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de la ONU.

Respecto a esto, basta con dar una revisión al Informe Mundial sobre alimentación 2006 de la FAO, para saber que poco se ha avanzado en la materia. A pesar de existir consenso mundial en la necesidad de disminuir el hambre, aun no se ha convertido en objetivo prioritario real para la mayoría de los países del mundo, incluido el nuestro. Este Informe muestra que las tendencias positivas en la reducción del número de personas que padecen hambre y desnutrición que fueron reportadas para la primera mitad de la década de los años 90 se ha invertido: así, entre 1995 y 2005 el número de personas que padecían de hambre crónica en los países en vías de desarrollo aumentó a una tasa de casi 5 millones por año.

Ahora bien, conviene destacar algunos puntos de lo comentado hasta ahora. Cabe resaltar que el concepto de soberanía alimentaría centra su atención en el “marco” internacional (OMC, FMI, BM,) y las causas internacionales del hambre. También se centra en políticas nacionales que pueden orientarse hacia la reducción de la pobreza rural y la eliminación del hambre y la desnutrición.

Asimismo, apunta el derecho a una alimentación adecuada como un instrumento jurídico de referencia y proporciona normas jurídicas para todas las medidas y políticas asumidas por cada Estado para proteger el acceso a la alimentación adecuada para todos y todas. Además plantea que es necesario que los Estados implementen sus obligaciones bajo el derecho a la alimentación adecuada y otros derechos humanos.⁶⁵ En el caso de México, el derecho a la alimentación aun no está garantizado por nuestra Constitución Política, de hecho, esta es una de las discusiones que recientemente han brotado en el debate como elemento necesario para poder garantizar la soberanía alimentaria del país.

⁶⁵ Michael Windfuhr y Jennie Jonsén, *op.cit.*, p.5.

El término de Soberanía Alimentaria permite abordar los problemas del hambre y la desnutrición, así como el fomento al desarrollo rural, la integridad ambiental y los medios de vida sostenibles. Este enfoque está siendo desarrollado y discutido como una contrapropuesta al paradigma del desarrollo dominante fundamentado en el comercio agrícola internacional liberalizado y en la producción industrial agrícola y de alimentos realizada por productores con abundantes recursos. En este sentido, la soberanía alimentaria ha sido la respuesta que las organizaciones campesinas han construido para enfrentar el embate que el neoliberalismo ha impuesto a los sistemas alimentarios mundiales.

La Soberanía Alimentaria se ha convertido en el nuevo marco de política para cuestionar las tendencias actuales en desarrollo rural y las políticas alimentarias y agrícolas que no respetan o apoyan los intereses y necesidades de los productores de pequeña escala y pescadores artesanales, ni los del ambiente. Es un concepto que sin duda seguirá siendo referente en los debates y análisis sobre alimentación y seguridad alimentaria.

Como podemos distinguir hasta aquí, el término de soberanía alimentaria es un concepto más ambicioso que el de seguridad alimentaria. La seguridad alimentaria reconoce en el modelo de desarrollo las causas de la inaccesibilidad. Pero aunque con las limitaciones mencionadas, reconoce en el comercio internacional un elemento para aumentar la disponibilidad alimentaria de un país. Lo anterior no se contempla en la soberanía alimentaria, toda vez que ésta se sustenta sólo en la producción interna para atender el mercado local, regional y nacional.

En términos más claros, la soberanía alimentaria se convierte en un objetivo ineludible para cualquier país que aspire a mantener su independencia con respecto al exterior, pero también en un objetivo difícil de alcanzar dadas las condiciones impuestas por el modelo de desarrollo global vigente.

Así, ser soberanos en términos alimentarios implica mantener una infraestructura agroalimentaria fuerte y autosuficiente que permita la capitalización del campo, además de mantener una fortaleza competitiva en la producción básica que no dependa de las fluctuaciones internacionales del mercado. Lo anterior debe estar apoyado por políticas

que aseguren el consumo interno de la población, independientemente del nivel social alcanzado y de su participación en la distribución del ingreso.⁶⁶

En México, la soberanía alimentaria está limitada, en principio, por dos factores de gran peso. Primero, la crisis de producción de alimentos básicos hace, hoy en día, impensable el correcto abastecimiento alimentario de la población, y segundo por el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), en “donde fuimos obligados a liberar aranceles de forma gradual pero con franca desventaja en términos de precios y costos en los principales alimentos y orillados mediante el comercio a comprar lo que podemos producir. Ambos elementos comprometieron de facto la soberanía y la posibilidad de alcanzar la autosuficiencia.”⁶⁷

Resumiendo las principales definiciones que se proponen de la soberanía alimentaria, se pueden definir los factores que la integran:

“a) Control del proceso de la propia producción, sobre todo de la pequeña y mediana producción agroalimentaria; b) Capacidad de autoabastecimiento de los alimentos básicos por parte de la unidad que los produce y consume: unidad familiar, comunidad, localidad, región, país, que vienen a ser los sujetos de la misma; c) Cualidades de los alimentos producidos-acopiados: suficientes en calidad y en cantidad; culturalmente apropiados al contexto social; d) Formas de producir dichos alimentos: respetando los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción, comercialización agropecuaria y de gestión de los espacios rurales. Sistemas diversificados de producción. e) Finalidad social de la soberanía alimentaria: llevar una vida sana, digna y autónoma por parte de unidades familiares, comunidades, localidades, regiones y países”.⁶⁸

Actualmente, las tendencias mundiales sobre sistemas agroalimentarios locales presentan una alineación muy similar al concepto de la soberanía alimentaria. Esto es que los pequeños grupos de campesinos locales de distintas regiones del mundo han encontrado en la autogestión local y en el desarrollo de sistemas agroalimentarios locales, la manera de hacer frente a la globalización del sistema alimentario mundial.

⁶⁶ Felipe Torres Torres, op.cit., p. 30.

⁶⁷ Ídem, p. 31.

⁶⁸ Víctor M. Quintana “Para recuperar nuestra soberanía alimentaria” ponencia presentada en el Congreso Virtual Interinstitucional: Los Grandes Problemas Nacionales, México, Septiembre, 2008.

Por nuestra parte, consideramos que en la medida en que se aborde y trabaje hacia la seguridad alimentaria, dando prioridad a la producción interna como primer fuente de disponibilidad, sin duda se avanzará también hacia el logro de la soberanía alimentaria.

Además, consideramos más apropiado alcanzar la seguridad alimentaria de acuerdo a las condiciones que imperan en el país, en donde el mayor obstáculo se encuentra en la falta de acceso a los alimentos.

Aunado a lo anterior, conviene decir que el término de seguridad alimentaria tiene mayor aceptación global por parte de diversos gobiernos e instituciones de Europa y América Latina. Asimismo, organismos internacionales como la ONU, FAO, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la propia OECD, reconocen y han manifestado la necesidad de alcanzar y resguardar la seguridad alimentaria como una prioridad en este nuevo siglo.

Capítulo II: El Sector Agroalimentario Mexicano.

2.1 Antecedentes del sector Agrícola y Alimentario.

Para entender la dinámica actual del sector agrícola mexicano, es necesario revisar los antecedentes del campo mexicano en cuanto a su papel que ha tenido como fuente primaria de disponibilidad alimentaria del país y como impulsor del desarrollo nacional. Asimismo, convendrá resaltar cómo la participación activa del Estado mexicano influyó en el desarrollo y crecimiento del sector agropecuario.

El Estado mexicano de la época moderna del siglo pasado, mediante un fuerte impulso del sector público llegó a convertirse en promotor, regulador, planificador y dirigente de un modelo de desarrollo que estimuló el crecimiento del país y que incluyó al sector agropecuario dentro de sus objetivos prioritarios.

El intervencionismo estatal se hizo latente a partir de los años treinta y tuvo como función principal promover el desarrollo industrial y el crecimiento económico, utilizando para ello todos sus recursos políticos y económicos así como administrativos disponibles.⁶⁹ La injerencia del Estado en la economía derivó, entre otras cosas, en la creación de un amplio sector público, el cual se reflejó en la creación de múltiples empresas estatales y/o de participación estatal, que vinieron a complementar y reforzar al sector industrial que carecía de elementos para su propio desarrollo, crecimiento y expansión. Así, el sector público trató de subsanar las fallas o limitaciones que el sector industrial presentaba en esos momentos, tales como la estrechez del mercado interno, la dependencia de abastecimientos del exterior, falta de energéticos, limitadas comunicaciones y escasez de materias primas.⁷⁰

Este intervencionismo estatal se concentró en el desarrollo industrial, por ello, a esta etapa que comprende de los años cuarenta a los años setenta, se le conoce como la del Estado desarrollista, toda vez que la prioridad fue el desarrollo y no el bienestar social.

⁶⁹ Rocío Citali Hernández Oliva, Globalización y Privatización: El desmantelamiento del Sector Público en México, Tesis para obtener el grado de Maestra en Administración Pública, México, UNAM, 2000, p. 58.

⁷⁰ Ídem, p. 59.

Esto se aprecia claramente si observamos la naturaleza del gasto público de esos años. “En los años cuarenta, la inversión pública se dirige sobre todo a Comunicaciones y Transportes (entre el 50 y el 60% de la inversión pública total), lo que nos habla de una intervención estatal más abocado a la creación de obras de infraestructura”.⁷¹

Asimismo, “la inversión pública destinada al beneficio social en los años que van de 1940 a 1970 y que cubren las áreas de salud y seguridad social, educación, investigación, vivienda, servicios públicos urbanos y rurales, y otras inversiones sociales, muestran una tendencia errática y más bien baja, representando tan sólo el 16.8% promedio de la inversión pública federal total; en tanto que para el fomento industrial y comunicaciones el gobierno destinó inversiones que en el mismo periodo significaron más del 66% de la inversión total.”⁷²

No obstante, años antes, en la percepción oficial en torno a la misión económica del Estado, la cuestión agraria y sus modalidades también cumplieron un papel crucial. El frente agrario fue uno de los más dinámicos a partir de 1924. En parte por convencimiento, en parte por necesidad de implantar la paz social y la seguridad. Para 1928 los diversos gobiernos revolucionarios habían entregado cerca de 5.4 millones de hectáreas, lo que representa el 3% de la superficie total del país.⁷³

Sin embargo, el primer enfoque integral del problema agrario y de sus soluciones se debe al presidente Calles. La visión agraria de Calles estaba permeada por el concepto del pequeño propietario, dueño de la tierra y de los medios técnicos y conocimientos para hacerla trabajar en abundancia. De ello derivaron los grandes proyectos de irrigación establecidos en el gobierno de Calles, mediante la aprobación de la Ley Federal de Irrigación promulgada en 1925. Estos proyectos, tenían por finalidad aumentar la producción agrícola, la creación de la pequeña propiedad y la creación de un programa de infraestructura hidráulica autofinanciable mediante la Comisión Nacional de Irrigación.

Bajo esta lógica desarrollista, continuada por el presidente Lázaro Cárdenas, el sector agropecuario fue favorecido y así fue que a partir de la década de los años treinta se puso en marcha una política de creciente inversión estatal que se dirigió principalmente a la construcción de obras de infraestructura básica necesarias para alentar el proceso de industrialización y dinamizar la producción agrícola. Así, fuertes inversiones estatales,

⁷¹ Ídem, p. 60.

⁷² Ídem.

⁷³ Luis Medina, Hacia el nuevo Estado: México 1920-1994, México, FCE, 2002, p.111.

subsidios al campo, el crédito agrícola y la creación de obras de irrigación, entre otras, permitieron incrementar la producción agrícola y promover la producción de insumos necesarios para la creciente industria nacional. Esta inversión pública y fomento desarrollista logró que el país alcanzara la autosuficiencia alimentaria durante varios años, garantizándose asimismo la disponibilidad alimentaria que la población requería sin necesidad de recurrir al exterior.

Así, durante los años cuarenta y sesenta, en México se aplicaron políticas de inversión y fomento agropecuario que se reflejaron en un crecimiento medio de 6.1% anual, periodo conocido como el *milagro agrícola mexicano*. De hecho a este fenómeno de crecimiento de más de 20 años se le consideró paradigma del desarrollo agrícola entre las naciones de economía de mercado del tercer mundo.⁷⁴ “El llamado *milagro agrícola mexicano* durante el desarrollo estabilizador, significó una prodiga fuente de divisas que financiaron la importación de bienes de capital para el desarrollo industrial (más de la mitad de las exportaciones nacionales de mercancías provinieron entonces del sector agropecuario), satisfizo la creciente demanda interna de alimentos y proveyó las materias primas agrícolas demandadas por una economía en rápida industrialización y urbanización.”⁷⁵

En los años de la década de los cuarenta, durante la Segunda Guerra Mundial, la política agrícola se orientó en aumentar rápidamente la producción para aprovechar el incremento de la demanda externa y abastecer adecuadamente a la población mexicana en una época en donde no se podían importar granos.

El crédito al campo aumentó cinco veces respecto a los años anteriores. El gobierno aumentó la apertura de nuevas tierras al riego mediante la planeación integral buscando abastecer de agua potable a más poblaciones favoreciendo además, la creación de energía eléctrica.

Más adelante, ya en la época del gobierno de Ruiz Cortines iniciado en 1953, las políticas económicas implementadas fueron la base de lo que se conoce como el desarrollo estabilizador. En materia agraria lanzó un programa de fomento a la producción agrícola para reconvertir grandes extensiones de agricultura comercial a la producción de granos básicos; fortaleció para ello a la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana -

⁷⁴ José Luis Calva, “Política Agrícola para el Desarrollo Agropecuario Sostenido con Equidad” en Felipe Torres (Coord.) El Sector Agropecuario mexicano después del colapso económico, México, Plaza y Valdés y UNAM, 1998, pp. 9-11.

⁷⁵ Ídem, p. 11.

antecedente de la empresa estatal CONASUPO- para importar y distribuir grandes cantidades complementarias de cereales con el fin de regular el mercado de granos, y estableció un rígido mecanismo de control de precios a cargo de las secretarías de Economía y Gobernación.

La política anterior, resalta por la iniciativa del control de precios. Este mecanismo buscó y logró dos objetivos. Primero mantener rentable la producción agrícola, para que el campesino encontrara en la agricultura un modo de vida y segundo, mantener precios equilibrados en el mercado de consumo. Ambos objetivos hoy en día se encuentran desechados por los gobiernos presentes.

Sin embargo, ya en la década de los setenta se vería que el modelo de desarrollo implementado haría evidente la incapacidad del sector industrial para seguir manteniendo las altas tasas de crecimiento que habían prevalecido desde 1940 y la también incapacidad del sector público para mantener las crecientes inversiones públicas, subsidios y transferencias al sector privado. Lo anterior se debió a la lógica de operación del propio modelo de desarrollo, en donde el sector público asumió los grandes costos y el sector privado sólo acrecentaba los beneficios. Esto se dio “mediante el manejo de precios de bienes y servicios por debajo del precio del mercado para promover la industrialización y el otorgamiento de créditos excesivamente preferenciales para las empresas privadas...lo que claramente provoca utilidades bajas y descapitalización (a las empresas públicas) impactando negativamente en su desempeño financiero.”⁷⁶

“Como resultado de esto, el desfase estructural entre la socialización de los costos y la privatización de las ganancias desembocó en la crisis presupuestaria del Estado.”⁷⁷

Es importante recalcar para efectos de este trabajo, que mientras duró el auge del sector agrícola, el país no sólo logró satisfacer la fuerte demanda de alimentos al interior de todo el país, sino que además sirvió como proveedor de materias primas agrícolas a una industria en pleno crecimiento que requería de mayores volúmenes de insumos primarios para su expansión. Igualmente de importante es no olvidar que este auge agrícola se logró gracias a las medidas de fomento e impulso que el gobierno dirigió al sector.

⁷⁶ Rocío Citlalli Hernández, *op.cit.*, p. 66.

⁷⁷ Ídem, p. 67.

Tales medidas fueron el establecimiento de los precios de garantía a productos agrícolas con lo que se logró mantener rentable la producción de los principales productos agroalimentarios, consiguiendo el aumento en la producción. Asimismo, el crédito agrícola impulsado y generado por la banca de desarrollo a tasas preferenciales, generó la capitalización del sector, haciendo viable un endeudamiento razonable para productores agrarios. La inversión pública en materia de infraestructura también sirvió como detonante de la expansión del sector agroalimentario.

Por ello, la crisis iniciada a mediados de los años 70, también se reflejó en el sector agropecuario principalmente con la disminución de la inversión pública y el estancamiento de los precios nominales de los principales productos agrícolas lo que desestimuló la actividad agrícola y propició el declive de la producción. Así, el crecimiento que se tenía de 6% del PIB del sector anual en la década de los años sesenta, pasó a sólo el 0.8% anual, aunado a que el crecimiento demográfico ascendió a tasas del 3.3% anual.

⁷⁸

Con ello fue que comenzó la dependencia alimentaria que hasta hoy no ha sido posible revertir, con la importación de más de 3 millones de granos anuales los cuales sirvieron para satisfacer el déficit de alimentos básicos propiciado por la creciente demanda de la también creciente población mexicana.

Debido a lo anterior, y a que la creciente dependencia alimentaria fue considerada como un riesgo a la soberanía nacional, se produjo una respuesta que consistió en modificar la política de precios relativos. Así, el gobierno decidió restablecer la política de precios de garantía de los granos básicos a niveles similares a los de los años sesenta. “Así entre 1977 y 1981 la agricultura volvió a alcanzar una tasa de crecimiento del 5.9% anual, similar a la observada durante la época del milagro agrícola”.⁷⁹

Durante la administración de José López Portillo, de 1976 a 1982, dio inicio el Gabinete Agropecuario, con lo que se instrumentaron una serie de programas de fomento al desarrollo agrícola, cuyo objetivo consistió en alcanzar la autosuficiencia alimentaria mediante la elaboración y ejecución de programas estatales como Alianza para la Producción y federales como el Programa Nacional Agropecuario y Forestal.

⁷⁸ José Luis Calva, “Política Agrícola para el Desarrollo Agropecuario Sostenido...”, p.11.

⁷⁹ Ídem, p. 12.

Asimismo, como parte de las políticas dirigidas al sector, en 1980 se estableció el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Ley de Fomento Agropecuario, instrumentos propuestos por el gobierno con los cuales se pretendió reforzar la inversión en infraestructura y la política de créditos por medio del Banco Nacional de Crédito Rural, mejor conocido como BANRURAL. En una primera etapa, el gobierno pretendió con el SAM, disminuir la creciente dependencia alimentaria con el exterior, ya vista en esos años.

Posteriormente, y en un cambio de actitud, se manifiesta la necesidad de acentuar la relación entre la inversión extranjera y las actividades agrícolas lo cual se hace mediante la flexibilización del art. 27 constitucional a través de la Ley de Fomento Agropecuario.

Es justo reconocer que el SAM realizó importantes esfuerzos en el sector agrícola. Incentivó el crédito agrícola, el apoyo a la producción de alimentos básicos y pretendió reducir la caída de la producción agrícola y el empleo rural. Conviene resaltar que estos instrumentos concebidos desde la esfera gubernamental representaron fuertes avances en materia agraria, que lograron revertir casi de inmediato las tendencias negativas en cuanto a producción y disponibilidad alimentaria.

Los esfuerzos del gobierno por mejorar la realidad alimentaria nacional se hicieron presentes con la creación de la CONASUPO, institución creada para el fomento de la comercialización de productos básicos cuyas funciones esenciales eran racionalizar las importaciones de alimentos, determinar una reserva estratégica de granos básicos y distribuir productos alimentarios de primera necesidad.

Empero, para desgracia del sector y de la población en general, el nuevo repunte propiciado por la política de precios de garantía y el SAM, a pesar de demostrar su éxito, fue estrangulado a partir de la crisis de 1982, que conllevó el establecimiento del nuevo modelo de desarrollo vigente hasta nuestros días.

En 1983, la CONASUPO, comenzó a funcionar bajo un sistema selectivo, y posteriormente se fueron liquidando algunas de sus empresas. Esto trajo como resultado que entre 1983 y 1986 los subsidios para consumo humano se redujeron de 107 mil millones de pesos a 67 mil millones de pesos.

No obstante, contrario a lo que pareciera, durante este periodo de Miguel de la Madrid se creó una institución específicamente dedicada a la política alimentaria, la

Comisión Nacional de Alimentación (CONAL), dedicada a proteger y elevar los niveles de alimentación de la población. Posteriormente se creó el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), el cual pretendió retomar el objetivo de la autosuficiencia alimentaria propuesto en el SAM. Ambos programas no alcanzaron los objetivos planteados.

La agudización de la crisis se hace más notoria en el periodo de 1982 a 1988, lapso en que las políticas económicas experimentan un giro radical con respecto al modelo de desarrollo anterior; se pasa de un intenso proteccionismo a una acelerada apertura comercial.⁸⁰

Como consecuencia inmediata de la crisis agrícola, el país se volvió cada vez más dependiente del exterior en lo que se refiere al abasto interno de alimentos. Fue entonces cuando la situación se consideró preocupante en vista de que la dependencia alimentaria vulneraba seriamente la soberanía nacional, máxime cuando el gobierno de los Estados Unidos (principal proveedor de alimentos), ejercía fuertes presiones políticas sobre las naciones importadoras. No obstante, este hecho sólo representó el principio de nuestra dependencia alimentaria, ya que el volumen promedio anual de importación de granos básicos alcanzó la cifra de 5.4 millones de toneladas para el periodo 1977-1982 y de 6.9 millones de toneladas entre 1983-1987 (lo que representó más del 20% del consumo interno, aún cuando los niveles de éste hayan bajado considerablemente durante ese periodo).⁸¹

“La profundización de la dependencia alimentaria, asociada a la agudización de la crisis agrícola en el periodo 1982-1987, adquiere mayor gravedad precisamente porque se produce en medio de una sensible insuficiencia alimentaria que afectó duramente, sobre todo, a la población pobre de México a partir de 1983.”⁸² Lo anterior se reflejó en la reducción del consumo alimentario per cápita registrado en el país en este periodo, el cual fue un 20.9% menor con respecto al existente en 1981. Con ello, podríamos decir que se inició la pérdida de la seguridad alimentaria manifestada en el aumento de la malnutrición y desnutrición de grandes sectores poblacionales rurales y urbanos.

⁸⁰ Gonzalo Aguirre Casillas, op.cit., p. 30.

⁸¹ Ídem, p. 8.

⁸² Ídem, p. 9.

2.2 El Neoliberalismo y el Sector Agrícola Mexicano.

En la década de los años setenta, dio inicio en Chile una de las transformaciones económicas más importantes del siglo pasado. En el Cono Sur del continente americano, con el escudo del golpe militar al gobierno del presidente Allende, el nuevo régimen adoptó drásticamente el modelo económico neoliberal impulsado por el economista Milton Friedman y sus discípulos de la Escuela de Chicago. Con ello, daba inicio lo que sería la campaña más efectiva para dismantelar al Estado de sus funciones de conducción y regulación del desarrollo económico y social y sobredimensionar al mercado como el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos y la generación de bienestar social. El nuevo paradigma, impuso de nuevo la idea de la superioridad del mercado y de la incapacidad del Estado para organizar y dirigir a la sociedad y sus economías.

Así, el neoliberalismo como ideología dominante, se acompañó de los procesos de privatización y desmantelamiento del sector público, modificando el papel intervencionista del Estado a nivel mundial, vigente desde los años cuarenta. Sin embargo, esta tendencia fue más severa en los países subdesarrollados quienes vieron vulneradas sus economías mediante políticas de “ajuste estructural” y limitados sus mecanismos gubernamentales para generar crecimiento y desarrollo.⁸³

El neoliberalismo y libre mercado, se ha caracterizado por imponer la privatización, desregulación, dismantelar al sector público, reducir el presupuesto público destinado a actividades de promoción sectorial o gasto social, generar una fuerte apertura comercial mediante tratados comerciales y por sobreponer los factores macroeconómicos, como el control de la inflación, por sobre el crecimiento y el bienestar social.

Con ello, el neoliberalismo orientó “a los estados nacionales y a sus organizaciones administrativas a cambios fundamentales en su funcionamiento y estructuras con tendencias dismanteladoras de las áreas productivas potencialmente más rentables y de los servicios públicos para abrir espacios de movilidad a los capitales privados.”⁸⁴

⁸³ Rocío Citlalli Hernández, *op.cit.*, pp. 1-8.

⁸⁴ Ídem, pp. 1-2.

México, no quedó al margen del nuevo modelo económico. A partir de la crisis de 1982, adoptó las medidas de ajuste y estabilización, cambiando radicalmente la política económica implementada por los anteriores gobiernos. Así, el objetivo del desarrollo del país se cambió por el de reducir el déficit en la balanza de pagos y lograr el superávit del sector público. Esto se realizó mediante la desregulación de la economía, el desmantelamiento y venta de empresas estatales y transfiriendo el control del desarrollo nacional al capital privado nacional y transnacional.

Particularmente el sector agrario, ha sido uno de los rubros económicos más afectados por el nuevo paradigma. Esto ha sido, debido a que el sector agrario y en consecuencia el alimentario, es el sector más sensible a la presencia del Estado, y a la vez, los alimentos, son una de las armas políticas más efectivas a nivel internacional con que cuentan los países desarrollados para imponer sus reglas.

De esta manera, el sector agrícola fue y es parte fundamental de los planes de “ajuste” y reestructuración, debido al papel estratégico como fuente primaria de disponibilidad alimentaria en el país, y como proveedor de suministros intermedios necesarios para la industria. Papel que en México desarrolló eficazmente.

La noción neoliberal impuesta en México, advertía que era conveniente reducir las distorsiones derivadas de programas gubernamentales sectoriales y permitir que los agentes privados, en mercados desregulados, logaran la óptima asignación de los recursos productivos. También se postulaba que la desregulación y liberalización conduciría al incremento de las inversiones de capital en la agricultura, a la elevación de la eficiencia y al desarrollo de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias.⁸⁵

El diagnóstico neoliberal, enfatizaba que los problemas por los que atravesaba la agricultura, hasta el inicio de los años ochenta, tenían como causa principal el intervencionismo estatal y la presencia de un sector campesino que era incapaz de responder a los retos de la modernización, por lo que se consideraba necesario eliminar las distorsiones en la asignación de los recursos y traspasar el mando de la agricultura al capital privado, para lograr impulsar la inversión, el cambio tecnológico y el crecimiento de la producción.⁸⁶

⁸⁵ José Santos Cervantes, [El neoliberalismo y la crisis del campo en México](http://www.ppsm.org.mx/teoriaypractica/tp8/elneol.html), artículo publicado en <http://www.ppsm.org.mx/teoriaypractica/tp8/elneol.html>, página del partido popular socialista mexicano consultada el 6 de febrero de 2009.

⁸⁶ Ídem.

Como era de esperarse, las recetas neoliberales no ayudaron a contener la crisis que el sector agrario venía presentando años atrás, sino por el contrario contribuyeron a generar el mayor deterioro del sector.

Las políticas neoliberales han deteriorado gravemente al sector agroalimentario reduciendo los niveles de seguridad alimentaria de la población. Así de acuerdo con Calderón Salazar, las políticas neoliberales “acentuaron la dependencia; aceleraron su transnacionalización; produjeron una regresión productiva; desarticularon la estructura económica e impusieron un esquema de modernización de las actividades exportadoras, excluyente y autoritaria. Además empeoraron las condiciones de vida de las grandes mayorías [...] agravando sus problemas de hambre, miseria y marginación”.⁸⁷

La agenda neoliberal aplicada al sector agropecuario, se puede concentrar en tres grandes estrategias. En primer término, los cambios en la política económica y la reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial. En segundo término, la reforma a la legislación agraria que suprimió el carácter inalienable de la propiedad campesina ejidal y comunal. Por último, la apertura comercial iniciada con la adhesión al GATT y con la posterior firma del Tratado de Libre Comercio. En este apartado abordaremos los dos primeros puntos.

Política Económica y reducción de la participación del Estado. Con la crisis de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid fijó el objetivo de restablecer la estabilidad y el crecimiento. Las condiciones del momento eran poco favorables. El peso estaba devaluado, la deuda externa cobraba vigor, los precios del petróleo tendían a la baja y las tasas de interés a la alza. Bajo este panorama, se tomaron fuertes medidas con el objetivo de controlar la inflación y generar los excedentes que permitieran hacer frente al compromiso de la deuda externa. Asimismo se optó por lograr el superávit del sector público y de la balanza de pagos.

El nuevo programa económico se inclinó hacia el control de las variables macroeconómicas. Esto se hizo mediante la “liberalización de precios del sector privado, la indexación de precios del sector público, el establecimiento de incrementos salariales por debajo de la inflación y un fuerte proceso devaluatorio”.⁸⁸

⁸⁷ Jorge Calderón Salazar, “Reflexiones sobre política macroeconómica y desarrollo rural en México”, en Felipe Torres (Coord.), El sector agropecuario Mexicano después del colapso económico, México, Plaza y Valdés, UNAM, 1998, p.27.

⁸⁸ Roberto Escalante y Diana Talavera, “La política macroeconómica en el sector agrícola”, en Felipe Torres (Coord.), El sector agropecuario, ..., p.73.

Dentro de las medidas de política económica que más afectaron al sector agroalimentario fueron las destinadas a reducir el déficit público y a controlar el proceso inflacionario.

Primero se redujo la inversión pública en fomento agropecuario. Así, la inversión pública, que antes había sido detonador del desarrollo del sector, disminuyó 86.9% entre 1981 y 1995. Igualmente, el gasto público global en fomento rural declinó 61.5% en el mismo periodo.⁸⁹ Con ello, se redujeron las obras de infraestructura agrícola, la investigación en el sector, los apoyos técnicos a campesinos y productores y el crédito agrícola. La reducción de este último, fue especialmente negativo en el desarrollo del sector. La banca nacional de desarrollo, disminuyó sus créditos agropecuarios de 19,193 millones en 1981 a 9, 450 millones en 1995. Asimismo, el área habitada por Banrural, se redujo de 7, 263,000 hectáreas en 1982 a sólo 1, 060,000 hectáreas en 1994.⁹⁰ Así, según José Luis Calva, el crédito agrícola no solo disminuyó, sino que se encareció. Por ejemplo, en 1989, el interés de las tasas bancarias era del 43.62% anual, mientras la inflación fue del 18.6%.⁹¹

Cabe señalar que, contrariamente, en los países desarrollados (Europa, Canadá, Estados Unidos), se reforzó el intervencionismo estatal mediante fuertes subsidios (vigentes actualmente) y recursos a programas productivos.

Ahora bien, en el rubro del control inflacionario, también hubo fuertes repercusiones en aras de su reducción. Los precios relativos o de garantía del sector agropecuario sufrieron una fuerte contracción, que afectó severamente la rentabilidad y por ende, la producción de alimentos en el país. Así, entre 1982 y 1994, los términos de intercambio se deterioraron un 27%. Los cultivadores de maíz, perdieron el 37.6% del poder adquisitivo de su grano, en el mismo periodo. Los productores de frijol el 36.2%, los trigueros el 25.8% y los productores de soya el 48.3%.⁹²

“Pero en términos de rentabilidad, la pérdida fue todavía mayor, porque las relaciones de intercambio de los granos respecto a los precios de las materias primas de la actividad agrícola [...] se deterioraron 49.7% para el maíz, 48.5% para el frijol, 42.4% para el trigo y 58.3% para la soya.”⁹³

⁸⁹ José Luis Calva, “Política Agrícola para el desarrollo agropecuario...”, p. 14.

⁹⁰ Ídem.

⁹¹ Ídem, p. 15.

⁹² Ídem, pp. 12-13.

⁹³ Ídem, p. 13.

Cuadro: 1

Términos de Intercambio de los granos, 1981-1995

PRECIOS DE GARANTÍA			
AÑO	MAIZ	FRIJOL	TRIGO
1981	1,149	3,158	920
1982	903	1,867	963
1983	937	1,610	909
1984	1,026	1,621	969
1985	998	2,903	925
1986	874	2,884	822
1987	861	1,844	756
1988	857	1,819	788
1989	843	1,787	847
1990	947	2,755	831
1991	896	2,632	772
1992	840	2,352	683
1993	778	2,177	690
1994	717	2,016	683
1995	626	1,516	708

Precios en pesos por tonelada.

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Sexto Informe de Gobierno, Anexo, 1994;
Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995.

En el cuadro anterior se muestra como para el año de 1995, año en que entró en vigor el TLCAN, el precio de garantía por tonelada de maíz, frijol y trigo fue reduciendo llegando a ser inferior al vigente en 1981.

No es necesario ser economista para entender que la reducción de la rentabilidad ocasionada por la depreciación de los precios de los principales granos, ocasionó la mayor reducción en la producción. Así, los campesinos que fueron afectados por estas medidas, al no poder continuar con la producción habitual, se vieron obligados, en el mejor de los casos, a cambiar de cultivo por uno más rentable, a emigrar hacia el país vecino y hacia las ciudades grandes y medias del país, buscando realizar actividades no agrícolas como jornaleros, albañiles o refugiándose en el comercio informal, con las consecuencias conocidas en este sentido.

En esos años lo único que creció constantemente, además de los costos de los insumos agrícolas, fue la población del país y con ello las necesidades de disponibilidad de alimentos. Consecuentemente, el país recurrió mayormente a la importación de granos

básicos, aumentando la ya vigente dependencia alimentaria. Igualmente, el deterioro del poder adquisitivo de la población, repercutió en la reducción alimentaria de la población, orillando a millones de familias al subconsumo y malnutrición.

Los datos al respecto son claros. En términos de valor, el PIB agrícola por habitante “se redujo 21.9% entre 1982 y 1995; la producción pecuaria disminuyó 21.4%; y la producción silvícola descendió 25.3%. En unidades físicas, la producción por habitante disminuyó 41% en granos; descendió 31.1% en carnes rojas; declinó 18.2% en lácteos; y se redujo 46.7% en productos maderables”.⁹⁴ Como consecuencia, las importaciones agroalimentarias aumentaron notablemente de 1,740 millones de dólares en 1982, a 7,274 millones de dólares en 1994.⁹⁵ Actualmente éstas ascienden a más de 20,000 millones de dólares anuales, donde sobresalen carnes y lácteos con 3 mil 893 millones de dólares; preparaciones de frutas y legumbres con 852 millones; alimento para animales con 754 millones; aceites y grasas comestibles con 707 millones; y molienda nixtamal con 453 millones de dólares.

Como arriba mencionamos, esto no sólo implicó la creciente dependencia alimentaria, sino también implicó la reducción de nuestras reservas alimentarias y sobre todo la disminución del consumo alimentario de la población, con el consecuente incremento en la desnutrición infantil, que en el medio rural pasó del 7.7% en 1979 al 15.1% en 1989.⁹⁶

La brecha creada entre los precios agrícolas y los precios de los insumos industriales se reflejó sobre los márgenes de rentabilidad de las inversiones productivas en el sector al incrementar en mayor proporción, los precios relativos tanto de los bienes de inversión fija, como tractores y maquinaria, como los de los insumos agrícolas, tales como fertilizantes, semillas, combustibles y electricidad. Así, por ejemplo, “de diciembre de 1981 a diciembre de 1987 el precio de garantía del maíz se multiplicó en 37.6 veces mientras que el precio del diesel se multiplicó en 178 veces, el de la gasolina en 82 veces y el de los tractores agrícolas en 64.3 veces.”⁹⁷

En el caso de los campesinos y productores medianos, cuyas explotaciones se basan más en la fuerza de trabajo propia y familiar, tuvieron que reducir sus niveles de consumo e incluso ir desprendiéndose de partes de sus patrimonios familiares a fin de

⁹⁴ Ídem, pp. 15 -16.

⁹⁵ Ídem, p. 16.

⁹⁶ Ídem.

⁹⁷ José Luis Calva, Crisis agrícola y alimentaria en México, 1982-1988, México, Fontamara, 1988, p. 22.

compensar el incremento de sus costos de producción provocado por el grave deterioro de los términos de intercambio en el sector, anulando por completo, cualquier posibilidad de acumulación. A esto habría que añadirle las continuas devaluaciones que sufrió nuestra moneda a lo largo de toda la década, lo cual encareció aún más los insumos de capital agrícolas en virtud de que la mayoría de éstos estaban valuados en dólares.

De acuerdo a un análisis realizado por el autor José Luis Calva: “En 1987 la destructorización se aceleró drásticamente al disminuir el parque de tractores en 6,402 unidades con respecto a los que había en 1981, lo que condujo a que la existencia de tractores agrícolas en México, en vez de aumentar como lo exige el desarrollo agrícola, fuera incluso inferior a la existente en 1982”.⁹⁸

La reducción de los precios de garantía se cambió por pagos directos por hectárea a los productores de básicos a través del programa denominado PROCAMPO, iniciado en 1993, lo cual, junto con la equiparación de los precios internos con los internacionales, empujaría a los productores a desplazar su actividad hacia aquellos cultivos en que tuviesen “ventajas comparativas”. Más adelante nos detendremos al análisis de esta política agraria que encaminó la producción interna hacia productos de exportación como frutas, hortalizas y flores y que continua vigente actualmente.

A pesar de la grave situación agroalimentaria palpable, desde los años ochenta la reducción del gasto público en el sector rural continuó durante toda la década de los años noventa. Por lo que ya para 1999 el PIB agropecuario y forestal resultó inferior en 17.6% al de 1981. Asimismo, la producción en kilogramos de los ocho principales granos en 1999, se redujo 27.6% respecto a 1981. En este mismo lapso la producción de carnes rojas disminuyó 34.6% y la de leche 15.5%.

En el periodo de 1981 a 1999, la política neoliberal logró su objetivo. La inversión pública en el sector disminuyó más de 93% en ese periodo. Además el gasto público global en fomento rural declinó 74.6% entre 1982 y 1999. La reducción del gasto e inversión en el sector agrario afectaron la creación de nueva infraestructura así como la operación y mantenimiento de la existente. También se cancelaron recursos para investigación, extensionismo, sanidad vegetal y maquinaria agrícola.

⁹⁸ Ídem, p. 31.

Por lo anterior no es de extrañar que, según datos del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), mientras Estados Unidos elevó su producción por hectárea de maíz de 4 toneladas en 1961, a casi 10 toneladas en 2006, en ese mismo periodo México pasó de 1 tonelada a poco más de 2 toneladas. También gracias a la reducción de recursos para maquinaria agrícola, Estados Unidos cuenta hoy con 1.6 tractores por cada trabajador agrícola; Canadá, 1.9 por hombre ocupado, y en México sólo hay 3.8 tractores por cada 100 trabajadores agrícolas, según datos del economista J. Luis Calva.

Cuadro: 2

Inversión Pública y Gasto Federal en fomento agropecuario

AÑO	Millones de pesos de 1994		Porcentaje del PIB	
	GASTO	INVERSIÓN	GASTO	INVERSIÓN
1981	32,635.9	14,465.3	3.13	1.39
1982	26,531.1	12,808.9	2.56	1.23
1983	22,690.0	8,390.0	2.28	0.84
1984	21,165.9	8,379.6	2.06	0.81
1985	19,166.3	7,263.4	1.82	0.69
1986	18,207.9	5,817.3	1.79	0.57
1987	13,403.9	4,749.9	1.29	0.46
1988	10,662.6	3,054.8	1.02	0.29
1989	10,287.6	3,640.7	0.95	0.34
1990	10,610.7	3,679.4	0.95	0.33
1991	10,568.1	4,033.7	0.91	0.35
1992	11,014.0	3,604.0	0.93	0.30
1993	11,074.3	2,784.9	0.91	0.23
1994	16,015.9	2,967.5	1.28	0.24
1995	12,580.5	1,901.4	1.08	0.16

Fuente: Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Sexto Informe de Gobierno, Anexo, 1994; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995.

En el mismo periodo en que los precios de garantía registraron sus mayores reducciones, (ver Cuadro 1), la inversión y gasto público gubernamental al igual fueron disminuidos. Cuadro 2.

Ahora bien, la reducción de la participación del Estado en la actividad agropecuaria del país, no solo se manifestó en la reducción de la inversión pública, sino además incluyó la venta, enajenación o privatización de empresas públicas relacionadas

con el sector. Recordemos que la privatización del sector público es parte fundamental de la estrategia neoliberal aplicada en casi todo el mundo.

Así, a lo largo de las décadas de los años ochenta y noventa, se llevó a cabo la eliminación de múltiples instituciones entre las que figuran: la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (AGNASA); la Comisión Nacional de Fruticultura (CONAFRUT); Tabacos Mexicanos (TABAMEX); Instituto Mexicano del Café (INMECAFE); Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX); Alimentos Balanceados Mexicanos (ALBAMEX); y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).⁹⁹ Esta privatización o desincorporación de empresas paraestatales, también significó la eliminación de subsidios, toda vez que los insumos que proveían estas empresas fueron eliminados orillando a los productores y campesinos a comprar insumos a precios de mercado. Medida que no hubiera sido tan drástica sino hubiera disminuido el rango de rentabilidad de los productos agrícolas.

El segundo objetivo de la política neoliberal en el sector agropecuario fue la reforma del artículo 27 constitucional. El gobierno de Salinas de Gortari argumentaba que la descapitalización del agro y la incertidumbre en la propiedad de la tierra impedían la realización de grandes proyectos de inversión los cuales podrían elevar la transformación productiva, la rentabilidad y competitividad del sector.

Consideramos importante explicar cuál era la comprensión del agro para el gobierno de esos años. Al principio de este trabajo mencionamos que del gobierno dependen la direccionalidad que van a tener las acciones de la administración pública y por ende, el tratamiento de los asuntos públicos. En este sentido es conveniente citar la visión que se tenía al respecto.

“...mientras que los campesinos se aferren a una parcela marginal, sin recursos y con una baja productividad, estarán destinados a la pobreza y a ser un lastre para la sociedad. La solución es, entonces, que esta población encuentre trabajo en otras actividades mejor remuneradas, y que a la producción agrícola se dediquen aquellos que cuentan con las condiciones necesarias para hacer de ella una actividad rentable y dinámica.”¹⁰⁰

⁹⁹ Alethia Freeman Saucedo, El TLCAN y sus repercusiones en la soberanía alimentaria, Tesis para obtener el grado de Licenciada en Sociología, México, UNAM, 2007, p. 60.

¹⁰⁰ Luis Téllez, La modernización del sector agropecuario y forestal, México, FCE, 1994, p.153.

Con esto, queda claro que el gobierno no pretendía fortalecer la actividad campesina, por el contrario, deseaba que los campesinos dejaran sus tierras y se incorporaran a otras actividades no agrícolas. Sin embargo, es claro que aunque así lo desearan algunos campesinos, cosa muy improbable, no existía la capacidad en otros sectores de la economía para absorber a los cerca de 5 millones de campesinos. Quisiéramos resaltar este comentario toda vez que esta idea de “modernizar” en el marco del neoliberalismo, tiene más que ver con la idea de desaparecer o excluir a aquellos que no están en condiciones de competir por sus condiciones de pobreza o marginación, provocando mayor pobreza y exclusión y limitando seriamente su posibilidad de desarrollo.

Con ello se explica porque el gobierno y la administración pública instrumentaron políticas, acciones y decisiones que contribuyeron a deteriorar la productividad agraria y la calidad de vida de la población rural.

Bajo esta lógica, el gobierno decidió modificar el artículo 27 constitucional, para “terminar con la inseguridad de la tenencia de la tierra”.

Citando nuevamente: “Particularmente, era necesario modificar el artículo 27 constitucional y su Ley Reglamentaria, con el fin de eliminar la incertidumbre en la tenencia de la tierra asociada con el reparto agrario; garantizar la libertad de decisión y gestión de los ejidatarios, y permitir la enajenación de las parcelas. Estas medidas permiten una utilización más eficiente de los recursos productivos; desestimulan el minifundismo; abren nuevas perspectivas para los ejidatarios y coadyuvan a elevar el nivel de bienestar de las familias en el campo”.¹⁰¹

Con la reforma al artículo 27 se declaró concluido el reparto agrario, asimismo se abrió paso a la formación de sociedades mercantiles, la venta de parcelas al interior de los ejidos, el arrendamiento de parcelas ejidales y en general la concentración de grandes extensiones de tierra hasta 25 veces más de lo que se permitía anteriormente, lo que llevo a instaurar el libre mercado en las extensiones agrícolas.

Actualmente, diversos estudios han demostrado que dicha reforma constitucional, ha llevado al empeoramiento de las condiciones del campo así como al deterioro de las condiciones de vida de la población rural, contrario, al objetivo ofrecido por el gobierno en esos años.

¹⁰¹ Ídem, p. 12.

Dicha reforma también contribuyó a acentuar la separación entre los productores agrarios y los campesinos. Los primeros presentan ciertos niveles de capitalización, abundantes tierras uso de tecnología y comercialización de sus productos. Los segundos, aunque son la mayoría en términos de población, disponen de menores cantidades de tierra, además de presentar nula tecnología y productividad.

Los análisis hechos por Roberto Escalante y Diana Talavera, demuestran que la eliminación del minifundio y la concentración de grandes extensiones de tierra agrícola, han contribuido a la caída de la producción de granos básicos. Lo que generó el consecuente aumento en las importaciones alimentarias. También, ha provocado el desplazamiento de miles de campesinos que se han visto obligados a vender sus tierras, debido también a la pérdida de rentabilidad en la producción. Esto conlleva al aumento en el desempleo rural, una caída en los salarios del sector y en general al incremento de la pobreza rural.¹⁰²

La importancia del artículo 27 constitucional va más allá de establecer el carácter legal o de explotación de la tierra. Este artículo es una conquista histórica derivada del movimiento revolucionario en México. Este contrato entregó tierra a los campesinos y aseguró la permanencia de su propiedad haciéndola inalienable, inembargable e imprescriptible, al tiempo que concedió al empresariado agrícola un amplio espacio territorial y económico legítimo bajo el régimen de propiedad agraria privada. La reforma a este artículo y a la Ley Agraria decretadas en 1992, insisto, cancelan el contrato social agrario de la Revolución mexicana. El proyecto neoliberal de reforma de este artículo anunció como objetivo esencial revertir el crecimiento del minifundio en el campo, con el fin de estimular una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad.

Ahora bien, revertir el minifundio ha significado facilitar la concentración de la tierra en grandes unidades de producción. Modelo que es incongruente con la realidad económica y social del campo mexicano. Estas acciones descritas, implementadas durante las décadas de los ochenta y noventa, junto con la abrupta apertura comercial establecida con el TLCAN, condujeron a la consolidación de nuestra dependencia alimentaria; a la pérdida de miles de empleos rurales; al empeoramiento de las condiciones del sector rural y; sobre todo, al detrimento y vulnerabilidad de nuestra seguridad alimentaria.

¹⁰² Roberto Escalante y Diana Talavera, op.cit., p. 86.

2.3 La apertura comercial. El TLCAN y el Sector Agroalimentario.

Como explicamos arriba, el sector agropecuario mexicano entró en crisis desde los años setenta, reduciendo sus niveles de producción de básicos e incrementando los niveles de dependencia alimentaria. Sin embargo, también hemos visto que la peor crisis del sector fue resultado de la nueva política económica que entró en vigor a partir de la crisis de 1982, la cual estableció la supremacía del mercado y el retiro del Estado en el fomento y regulación de la actividad económica y el desarrollo sectorial, deteriorando además la seguridad alimentaria interna y externa del país.

La grave crisis agrícola vigente en esos años, aunado a la disminución de inversión pública en desarrollo rural, profundizó el deterioro en el ingreso y el nivel de vida de los habitantes del campo. Con todo y lo anterior, durante las dos últimas décadas del siglo pasado, México, entró en un proceso de inserción en el mercado mundial. Este proceso ha llevado al país a aumentar el intercambio comercial con el resto del mundo pero principalmente con Estados Unidos y Canadá.

Ahora bien, la apertura comercial de México, iniciada formalmente en 1986 con la adhesión al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) y consolidada con la firma del TLCAN, no fue producto de la casualidad. Por el contrario, dicho acuerdo comercial fue y es parte medular de la agenda neoliberal instalada en nuestro país desde los años 80. Recordemos que el modelo neoliberal trae bajo el brazo el paradigma del “libre mercado”. Así, en México, el libre mercado se consolidó a raíz de la adhesión a la nueva área comercial creada en América del Norte.

Asimismo, vale la pena recordar que las condiciones en que México se encontraba en ese periodo, respecto a sus socios comerciales, no distan mucho de las actuales. Enormes y mayúsculas asimetrías, aunadas a las enormes desigualdades económicas y sociales que existen al interior de nuestro país. Además, sin haber logrado el desarrollo de nuestro mercado interno y el fortalecimiento de nuestro sectores productivos, y más aun, con un gobierno en franco distanciamiento del fomento al desarrollo, fuimos capaces de insertarnos en un proceso de intercambio comercial con uno de los países más avanzados del planeta, cuyo PIB en promedio es unas 20 veces mayor que el nuestro y presenta una de las agriculturas más subsidiadas y mecanizadas del planeta.

Si bien la adhesión de México al GATT significó la mayor apertura y desregulación de la economía mexicana en sus diferentes sectores desde los tiempos de la revolución mexicana. Fue ya con el TLCAN que quedaron institucionalizadas las políticas de libre comercio en nuestro país.

Por ello, consideramos preciso mencionar algunos aspectos entorno a dicho tratado. Primero, el TLCAN no reconoció la vasta asimetría de México que tiene como país en desarrollo, lo cual fue condicionado por Estados Unidos. Esto se traduce en enormes ventajas e instrumentos para la articulación geoeconómica del país del norte.

El Tratado auspicia la liberación de los movimientos de mercancías y de capitales, y se desentiende del proteccionismo y los programas estadounidenses de restricción de los flujos migratorios en su frontera con México. Han bajado o desaparecido las barreras arancelarias y los sectores agrícolas, industriales, financieros y de servicios, se han integrado bajo la hegemonía de Estados Unidos, ello ha llevado a que los consorcios norteamericanos profundicen su dominación sobre nuestro país.

Por ello, de acuerdo con Saxe Fernández, el TLCAN es, básicamente, un instrumento impulsor de los intereses empresariales estadounidenses, que no contempla un solo mecanismo que permita corregir o disminuir las profundas asimetrías de las economías involucradas.¹⁰³

Cabe resaltar, que mientras en México a partir de los años ochenta, se había procedido con un desmantelamiento productivo y normativo que se formalizó en el TLCAN, los otros dos socios mantuvieron intacta una amplia variedad de instrumentos y mecanismos para fomentar el crecimiento y para proteger sectores y empresas, lo cual llevó a que sectores económicos como el agropecuario estuvieran desprotegidos e indefensos frente al de los otros socios, que ofrecen apoyos técnicos y financieros a su sector agrícola y establecen mecanismos de protección de mercados.¹⁰⁴

De hecho, lo que Estados Unidos pretendió y logró con la firma del tratado fue asegurar su acceso a productos y recursos naturales que abundan en México y Canadá y que sus crecientes y demandantes ciudades requieren. Por otro lado, buscó un mercado más amplio para su tecnología y productos acabados los cuales no tienen salida en el mercado mundial por la fuerte competencia que enfrentan. Además, ha logrado “mover”

¹⁰³ John Saxe Fernández, *La compra-venta de México*, México, Plaza y Janes, 2002, pp.169-174.

¹⁰⁴ Ídem, pp.184-186.

algunas de sus industrias pesadas de tecnología vieja, que aparte de contaminantes, son incosteables en territorio americano por requerir de mucha mano de obra en su fabricación, tales como la industria automotriz y la textil. De ahí el incremento desmesurado de maquiladoras en la frontera norte y estados del sureste a partir del TLCAN.

En contraste, los objetivos anunciados por el gobierno mexicano al negociar y firmar el TLCAN fueron: generar suficientes empleos bien remunerados para la población mexicana, reteniéndola en el país; atraer grandes volúmenes de inversión extranjera para mantener los equilibrios macroeconómicos y aumentar los coeficientes de inversión física; acelerar el crecimiento económico y la productividad; acabar con las obstrucciones a las exportaciones mexicanas y realizar un pasaje por vía rápida de México al primer mundo, además de mejorar las relaciones económicas y sociales entre los países socios.¹⁰⁵

Como contraparte, actualmente el producto nacional, la inversión física, el empleo, los salarios y el bienestar social, son significativamente inferiores a los existentes antes de la entrada en vigor del TLCAN. Inclusive a pocos años de entrar en vigor el TLCAN las cifras ya corroboraban esta tendencia.

Así para 1996, el PIB per cápita fue 6.8% menor que el de 1993; la inversión física bruta fue 15.4% menor que en 1993; el desempleo abierto fue 16.4% mayor y; los salarios mínimos fueron 22.9% inferiores a 1993.¹⁰⁶

Igualmente, “en el primer año del TLCAN, México aumentó su déficit comercial de 18,890 millones de dólares en 1993 a 24, 266.8 millones de dólares en 1994, cuya contraparte fue el dramático crecimiento de los pasivos externos que saltaron de los 125 mil millones de dólares en 1989 a 239.9 miles de millones en 1994 y 250.6 miles de millones en 1996, desembocando en el colapso financiero de 1994.”¹⁰⁷

Además, las facilidades de acceso al mercado estadounidense no se aumentaron significativamente. Esto debido a que el país del norte no ha modificado su política proteccionista e impone barreras no arancelarias a los productos mexicanos en general, afectando también al sector agrario. Tal es el caso del autotransporte, el cemento, el atún, el jitomate y el aguacate, así como en dulces y algunos alimentos procesados.

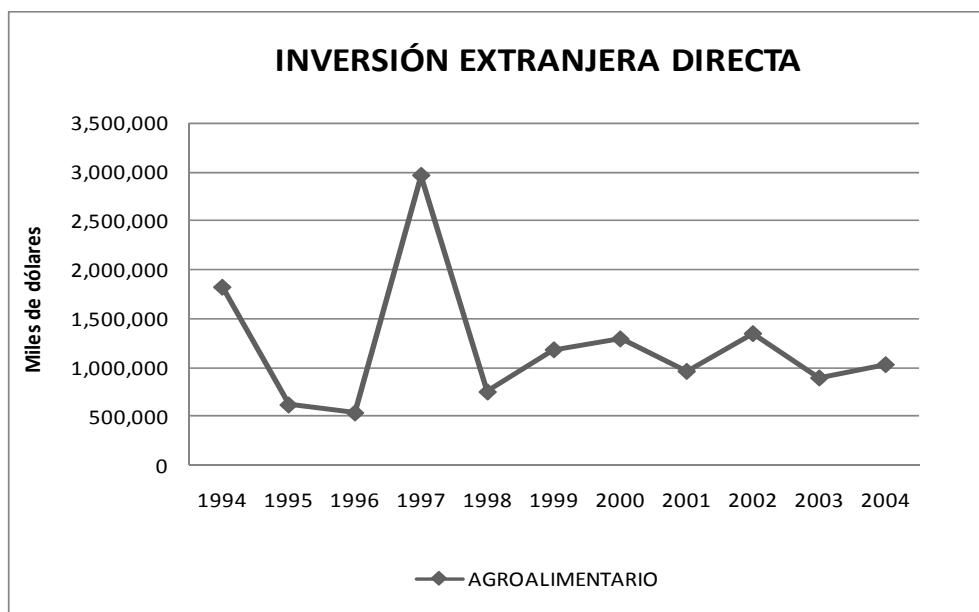
¹⁰⁵ José Luis Calva Téllez, “La Economía Nacional y la Agricultura de México a tres años de operación del TLCAN “en Gary W. Williams y Manuel Ángel Gómez Cruz, (Coords.), TLC y Agricultura ¿Funciona el Experimento?, México, JP.1998, p.86.

¹⁰⁶ Ídem, p. 90.

¹⁰⁷ Ídem.

Por su parte, la esperada Inversión Extranjera Directa, no se realizó conforme a lo esperado y menos aún, en el sector agroalimentario, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro: 3



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía.

En este cuadro podemos observar que la inversión extranjera sólo se incrementó considerablemente en 1997, sin embargo, la correspondiente a 2004 resultó incluso menor que la de 1994.

Cabe recordar que previo al inicio del Tratado comercial, el gobierno mexicano eliminó la política de precios para el maíz y el frijol en 1993, los dos granos más importantes para el campo mexicano y los únicos dos que habían sobrevivido a la ola de reducción de precios de garantía instrumentada años antes. Asimismo, la política vigente siguió eliminando los subsidios a los insumos como semillas, fertilizantes, agua, luz y combustibles. Bajo esta lógica en 1993, se creó el Procampo como la vía para sustituir las pérdidas ocasionadas por la reducción de la rentabilidad económica del sector. Con todo ello, las posibilidades de que México fuera beneficiado con el tratado comercial, eran casi nulas desde el inicio. De hecho, actualmente, una parte sustancial del consumo interno es

cubierto con productos importados y esto representa una regresión del proceso de sustitución de importaciones que experimentó México a partir de los años treinta.

En lo que respecta al sector agropecuario, el intercambio comercial generado a raíz del TLCAN si bien se ha incrementado y dinamizado, éste no ha traído beneficios a la gran mayoría de la población rural y tampoco a la balanza comercial del país, la cual ha sido deficitaria desde hace ya varios años.

Así por ejemplo, en 1985 México producía 29 millones 640 mil toneladas de granos, 28 millones en 1994 y 30 millones 415 mil toneladas en 2005. Paralelamente, en ese mismo periodo, la población se incrementó en 37 millones de habitantes, al pasar de 67 a 104 millones de personas. Esto demuestra que la producción de los diez granos básicos (arroz, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, cártamo, algodón, la soya, cebada y sorgo) no se ha incrementado en los últimos 20 años como debiera de acuerdo a la creciente población y demanda alimentaria interna.¹⁰⁸

A este respecto, conviene hacer un repaso al tema de los granos básicos y su incorporación al TLCAN. La importancia estratégica del subsector de granos básicos en nuestro país, que abarca el factor alimentario, económico, histórico, cultural, social y de seguridad alimentaria y nacional, y la profunda asimetría entre nuestra agricultura de granos y la de Estados Unidos y Canadá, planteaban la necesidad de excluir y proteger a dicho subsector de los acuerdos de liberación comercial, o por lo menos al maíz y el frijol. De hecho, es posible recordar que organizaciones campesinas, universidades y la sociedad civil, manifestaron su desacuerdo con la intención del gobierno mexicano de incorporar los granos básicos a la negociación del tratado comercial.¹⁰⁹

Sin embargo, como es característico de nuestro sistema político y de la exclusión neoliberal hacia la sociedad, la opinión de los sectores involucrados: campesinos, productores y sociedad civil, fue ignorada por el gobierno en turno. Con ello, el Estado mexicano sacrificó al subsector de granos básicos, y con ello a la agricultura campesina y la seguridad alimentaria, en aras de una liberalización comercial desmedida, alejada por completo del interés nacional.¹¹⁰

¹⁰⁸ Jorge A. Calderón Salazar, *Agricultura mexicana y TLCAN. Mitos y realidades*, ensayo publicado en la página: <http://ierd.prd.org.mx/cov143/JACS1.htm>, consulta realizada el 2 de marzo de 2009.

¹⁰⁹ Rodríguez Maldonado y Víctor Suárez Carrera, "La agricultura de granos básicos en México a tres años del TLC", en Gary W. Williams y Manuel Ángel Gómez Cruz, (coord.), op.cit., p.246.

¹¹⁰ Ídem.

El TLCAN implicó para dicho subsector la “eliminación de los precios de concertación y garantía, precios de mercado alineados a los precios internacionales, privatización del mercado agrícola y desmantelamiento del aparato estatal de regulación, comercialización y abasto.”¹¹¹

Al respecto, en un estudio realizado por Rodríguez Maldonado y Suárez Carrera, mencionan que al quedar incorporado el subsector de granos básicos al acuerdo comercial, se acordó su liberalización total en plazos de 10 y 15 años. Para el maíz y el frijol, se acordaron aranceles-cuotas de importación, para proteger a la producción interna de las importaciones. No obstante, esto no se cumplió ni siquiera en los primeros años de vigencia del TLCAN. Calderón Salazar, menciona que en el caso de varios granos como el maíz y el trigo, así como en el de otros productos del campo, no se cobraron aranceles, es decir, que Hacienda no captó los impuestos que por importación debían pagar ciertos productos, en el marco de lo acordado en el TLCAN.

El gobierno mexicano decidió no cobrar los aranceles que eran sustanciales a la importación de granos, oleaginosas e, incluso, de productos cárnicos (carne de res, puerco, lácteos y huevo). Lo anterior, a pesar de que en el tratado se estableció una disminución gradual desde 1994 a 2007. En la realidad, desde 1994 se aplica una radical desgravación por decisión unilateral. Con esto el gobierno mexicano generó una fuga cercana a los 550 millones de dólares, que por concepto de arancel debieron ingresar a las arcas federales sólo entre 1995 y 1996.¹¹²

Además, el gobierno no consideraba preocupante el aumento en las importaciones de granos, toda vez que permanecía la idea de que importar es más barato que producir. Esta idea se reforzó cuando se negoció y firmó el tratado comercial, ya que la información existente arrojaba un escenario permanente de sobreproducción mundial de granos y precios internacionales a la baja. Sin embargo, tal error cobró factura inmediatamente en los primeros meses de 1996, cuando la producción y las reservas mundiales disminuyeron, principalmente en Estados Unidos, provocando un aumento en los precios internacionales, incrementándose alrededor de 200% respecto a los años previos.

A este suceso se agregó la disminución de la producción nacional y “la amenaza de embargo norteamericano y europeo a sus exportaciones a fin de proteger el abasto a

¹¹¹ Ídem, pp. 254-255.

¹¹² Ídem, p.247.

su mercado interno.”¹¹³ En el segundo semestre del mismo año, los precios internacionales volvieron a presentar una súbita caída.

Esto anterior es de gran importancia, ya que muestra por una parte que los precios internacionales presentan una fuerte volatilidad lo que desestabiliza el costo final de los alimentos y por otra parte, y quizás un factor de mayor preocupación, es que la dependencia externa de alimentos básicos puede provocar inseguridad alimentaria y graves riesgos a la seguridad nacional, generados por la disminución de las existencias internacionales, lo que obligaría a los países exportadores a limitar sus ventas a los países dependientes o bien vender poco y a precios elevadísimos, lo que resultaría en la disminución del consumo alimentario de la población. Esto es un argumento de cómo la dependencia externa de alimentos básicos vulnera la seguridad alimentaria del país.

De acuerdo con informes oficiales del Banco de México y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria en el país fue de 1.9% en el periodo de 1994 a 2007. Recordemos que en la época del milagro agrícola la tasa de crecimiento fue de alrededor del 6%. Asimismo, la participación agropecuaria en el PIB pasó de 6.1 por ciento, en 1993, a 3.7 por ciento, en el tercer trimestre de 2007.¹¹⁴

Recordemos que la apertura comercial de México tuvo como objetivo central el impulsar la capacidad exportadora del país y convertirla en el motor del crecimiento nacional junto con la inversión extranjera directa. Sin embargo, el saldo de la balanza comercial, es decir, el resultado neto entre el ingreso por exportaciones, menos el gasto por la adquisición de mercancías (importaciones) se mantiene deficitario para el país, y en los pasados 14 años significó una pérdida neta de divisas por 81 mil 645 millones de dólares, de acuerdo con registros del INEGI.¹¹⁵

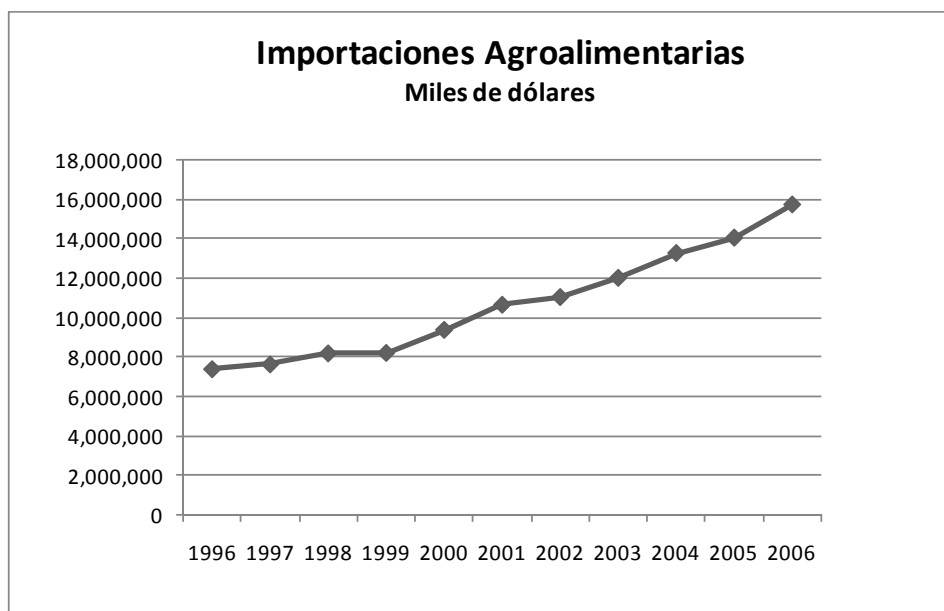
En cifras globales, la balanza comercial no mejora en lo absoluto. Así para 2008, de acuerdo con cifras del INEGI, ésta registró un déficit acumulado de 16 mil 838.1 millones de dólares, cifra superior en 50.4% respecto a 2007. Esto como resultado de un total de exportaciones por 291 mil 806.6 millones de dólares e importaciones por 308 mil 644.7 millones.

¹¹³ Ídem, p.253.

¹¹⁴ Juan Zúñiga y Víctor Cardoso, “En 14 años, el TLCAN apuntaló el dominio de firmas foráneas en México”, en La Jornada, México, 31 de diciembre de 2007.

¹¹⁵ Ídem.

Cuadro: 4



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Comercio Exterior y la Secretaría de Economía.

Las importaciones de mayor importancia son las correspondientes a los granos básicos como la semilla de soya, el maíz, frijol, trigo y cebada, las cuales representan cerca del 75% del valor total de las importaciones agrícolas. La dependencia alimentaria de México respecto al exterior, se concentra en productos como granos, semillas y carnes frescas.

Asimismo, la mayor parte de la inversión extranjera se ha orientado a la Bolsa de Valores, donde las empresas transnacionales han obtenido cuantiosas ganancias gracias a las facilidades fiscales creadas en México a partir de los años 90. El restante de la inversión ha servido para dismantelar el aparato productivo nacional mediante la compra de empresas mexicanas por consorcios extranjeros. Con ello, se observa que los objetivos prometidos con la apertura comercial han estado muy lejos de cumplirse.

Aunado a lo anterior, en la dimensión social, la política neoliberal iniciada en los años ochenta y que alcanzó su cúspide con la firma del Tratado de Libre Comercio, ha contribuido en su conjunto a deteriorar las condiciones de vida de la población rural y particularmente de quienes se dedican a la agricultura tradicional. A consecuencia de ello,

miles de campesinos y comunidades están abandonando la agricultura y están optando por el trabajo asalariado en el sector de los servicios y las maquiladoras.¹¹⁶

La expansión de las maquiladoras después de la firma del TLCAN ha creado un auge del empleo rural. Sin duda, la industria maquiladora ha tenido un importante impacto económico debido a la generación de empleo, principalmente entre las mujeres y hombres jóvenes, Sin embargo pese a su contribución en el empleo y el mayor dinamismo que impone a los servicios locales y regionales, el salario percibido apenas supera el salario mínimo. Esta industria maquiladora además ha originado un nuevo proceso de diferenciación socioeconómica en las regiones rurales ya que un creciente número de campesinos ha elegido el modo de vida asalariado como el medio para escapar de la pobreza.¹¹⁷

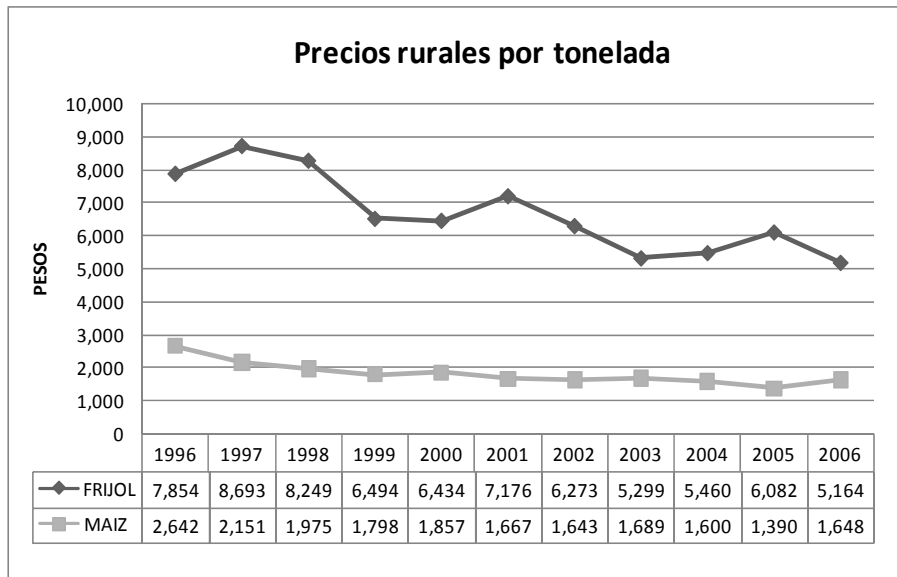
La apertura comercial a través del TLCAN está empobreciendo a los campesinos y agricultores minifundistas que no pueden competir con las importaciones de maíz y el aumento del costo de los insumos. Ambas políticas están deteriorando las condiciones de subsistencia, lo que hace que opten por la vía asalariada como modo de vida.

Las políticas neoliberales y la liberación comercial han afectado negativamente las posibilidades de sobrevivencia de los campesinos quienes no pueden competir con las importaciones, cuyo precio internacional no refleja el elevado subsidio que otorga el gobierno de los Estados Unidos a sus productores. Así por ejemplo, a partir de la firma del TLCAN en 1994, el precio del maíz producido en México ha tenido que ajustarse al precio internacional, lo que ha reducido a la mitad el precio del grano en el período 1994-2000. Además, el costo de los insumos se ha incrementado considerablemente.

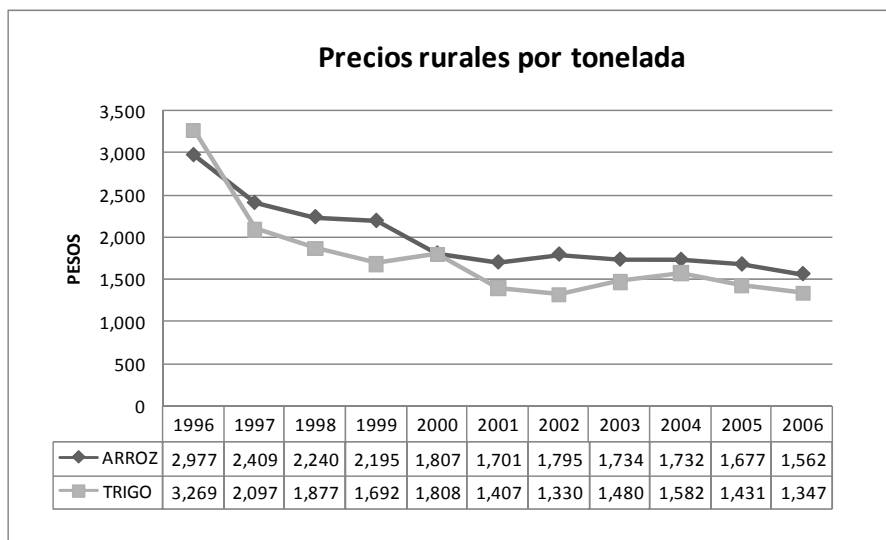
¹¹⁶ Lucio Alberto Pat Fernández y José Nahed Toral "Modos de vida y seguridad alimentaria de los mayas de Campeche", en Concurso REDSAN Memoria 2007. Chile, FAO, 2008, pp. 131-132.

¹¹⁷ Ídem, p. 131.

Cuadro: 5

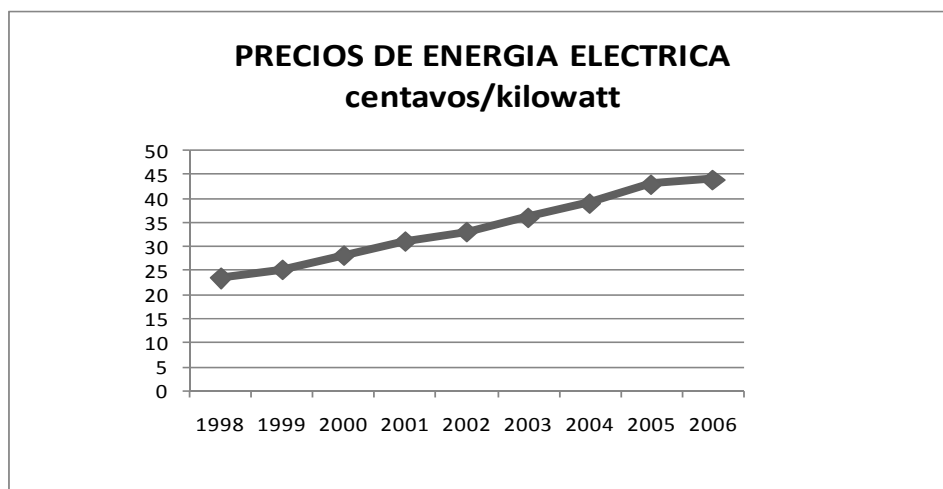


Cuadro: 6



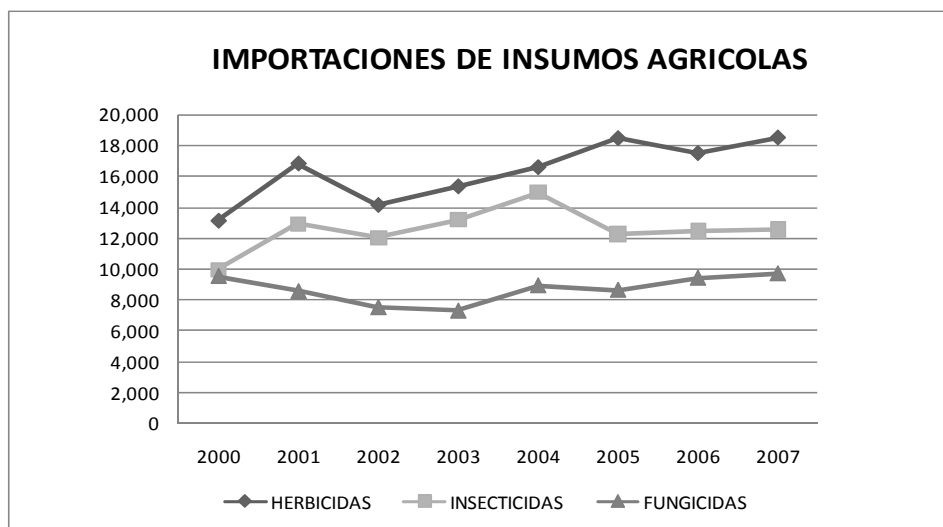
Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional Agropecuario.

Cuadro: 7



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Energía

Cuadro: 8



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional Agropecuario.

En los cuadros 5 y 6 observamos que los precios por tonelada de los cuatro principales granos en México han continuado bajando haciendo cada vez menos rentable dicha producción. Por su parte en el cuadro 7 vemos que por ejemplo la energía eléctrica aumenta en costos, siendo esta parte de los insumos más utilizados. Al igual en el cuadro 8 se aprecia el aumento que presenta la importación de insumos como herbicidas y fungicidas.

Así por ejemplo, estudios realizados en distintas localidades de Campeche han demostrado que la relación beneficio-costo de la producción de maíz en el sistema mecanizado es de 1.17 (\$ 970 por ha), es decir, por cada peso invertido en este sistema se obtiene una ganancia de 17 centavos. Por otra parte, la producción de maíz con sistemas tradicionales, sin tecnología, sólo cubre las necesidades de consumo de seis meses, el resto del año el productor recurre a la compra de maíz o de tortillas a precios que muchas veces duplican o triplican los precios a que venden.¹¹⁸ La baja rentabilidad del cultivo provoca que los ejidatarios renten sus terrenos y se dediquen a diversas actividades en otros sectores económicos, como la albañilería, jardinería y la manufactura. En este nuevo escenario, los campesinos dejan de producir maíz, grano que además constituye el alimento más importante de su alimentación.

Lo anterior se debe también “a la estructura oligopólica de la industria de harina nixtamalizada, que abastece de materia prima a la industria tortillera nacional. Se estima que en el período 1994-2000, el precio de la tortilla de maíz se quintuplicó, y entre 2001 y 2006 se elevó un 70 %. El empobrecimiento de los campesinos a causa de la baja y/o negativa rentabilidad del cultivo de maíz se refleja en testimonios como el siguiente: “Cada día estamos más pobres, el precio de venta del maíz no sube pero el precio de fertilizantes y de la gasolina suben todo el tiempo. Por eso cada vez nos vemos obligados a buscar trabajo en la ciudad y nuestros hijos ya no quieren ser campesinos.”¹¹⁹ Lo anterior repercute fuertemente en la inseguridad alimentaria de la población rural que se ve obligada, por su baja productividad, a comprar granos y alimentos a costos elevados, incluso en ocasiones a precios más altos que en las poblaciones urbanas. Con esto podemos observar que la responsabilidad en el resguardo de la seguridad alimentaria por parte del Estado mexicano, se ha delegado al mercado. Éste ha tomado la función y orientación respecto a la seguridad alimentaria del país, lo cual ha dejado como saldo la creciente población en condiciones de desnutrición y malnutrición.

Con lo visto hasta aquí, podemos afirmar que las políticas neoliberales de ajuste estructural y estabilización, que tuvieron como premisas la privatización y reducción del aparato gubernamental, aunado a la emergencia de una clase gobernante alejada de los intereses nacionales y el factor de la apertura comercial formalizada mediante la firma del TLCAN, han sido los factores y las causas principales del preocupante deterioro de la seguridad alimentaria en las últimas décadas.

¹¹⁸ Ídem, p. 140-142.

¹¹⁹ Ídem. p. 141.

2.4 Programas actuales del Sector Agrario.

A partir de los años ochenta, la formulación e implementación de políticas orientadas al desarrollo sectorial y particularmente al sector agropecuario, han estado fuertemente influenciadas por el contexto internacional. Asimismo, como hemos visto en los apartados anteriores, la definición de la política económica del país, se ha visto determinada en gran medida, por las recomendaciones y condicionamientos de organismos financieros internacionales así como por los Estados Unidos.

La determinación del gobierno mexicano de dismantelar el aparato institucional que existía y que dio pie al crecimiento del sector agrario hasta mediados de los años setenta, así como la incursión al mercado exterior formalizada con la firma del TLCAN, aunado a las reformas constitucionales referentes al sector agrario y a la tenencia de la tierra, no podían derivar en otra cosa más que en la alineación y subordinación de nuestra agricultura a la tendencia internacional impuesta por los países desarrollados, en donde ellos, con sistemas agrarios fuertemente subsidiados y protegidos imponen el rol a los países subdesarrollados, de importadores netos de alimentos básicos y exportadores complementarios de alimentos fluctuantes como frutas y verduras.

Así, México ha eliminado las políticas que pudieran ser catalogadas, por organismos internacionales, como distorsionantes del mercado, y ha escogido la instrumentación de políticas con “orientación al mercado”. Dicha concepción ha llevado a definir estrategias que lejos de incentivar una mayor producción agroalimentaria para atender las necesidades de disponibilidad interna, han abrazado fielmente los procesos de apertura comercial impuestos por los países desarrollados.

Un estudio realizado por Juan de Dios Trujillo Félix, explica que los cambios en las políticas agrícolas implementados por varios países en la década de los 80, tuvo su raíz en la disputa por los mercados entre Estados Unidos y la Unión Europea. Lo que derivó que en la llamada Ronda de Uruguay, se establecieran nuevas visiones y determinaciones que acotaron el espacio para la definición de políticas nacionales, más

aún, los países miembros quedaron obligados a reportar medidas de política sectorial para determinar si estas eran aceptables o no dentro de la lógica de mercado.¹²⁰

Bajo esta lógica y “de acuerdo con las disciplinas de la OMC, las buenas políticas ya no son aquellas que fomentan la producción y dan lugar a altas tasas de crecimiento o permiten la mejor realización de objetivos nacionales sino las que no afectan o tienen efectos mínimos sobre el comercio”.¹²¹

Ahora bien, dentro de la definición de políticas prohibidas o no recomendables, se encuentran las de precios de garantía y los distintos sistemas de precios de intervención como los programas de almacenamiento y compras públicas. Recordemos que una de las medidas que deterioró el sistema agropecuario en México fue precisamente la eliminación de los precios de garantía, lo que conllevó a reducir los niveles de rentabilidad e intercambio económico de los productores mexicanos. Los sistemas de almacenamiento y compras públicas también estuvieron presentes en México, tal es el caso de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, mejor conocida como CONASUPO.

Asimismo, estas nuevas directrices de política agraria han implicado la reducción de los presupuestos destinados a la agricultura, así como el desplazamiento desde medidas de sostén de precios, hacia transferencias o pagos gubernamentales de sostén directo del ingreso, las cuales han tendido a persistir más allá de su carácter compensatorio inicial.¹²² En el caso de nuestro país, esto se materializó con la creación del PROCAMPO, instrumento encaminado a compensar la pérdida de ingreso ocasionada por la caída de los precios de garantía.

La incorporación de México a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995 y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en 1994 obliga al país a dar cuentas, a dichos organismos, respecto a las políticas que se aplican y al monto asignado para el desarrollo agropecuario. Cabe mencionar que este tipo de acuerdos u obligaciones adquiridas, si bien se aplican a todos los países miembros, no dejan de ser violatorios de nuestra soberanía ya que limitan nuestro derecho a decidir e impulsar a sectores estratégicos para beneficio nacional, coartando nuestra capacidad de acceder a la soberanía alimentaria. La incursión del país en el libre mercado y su adscripción a estas organizaciones internacionales, ha llevado a la definición de políticas

¹²⁰ Juan de Dios Trujillo Félix, “Las políticas agrícolas de México en un contexto internacional”, en José Antonio Ávila, Presente y Futuro del sector agrícola mexicano en el contexto del TLCAN, México, COLMEX, 2008, p. 35.

¹²¹ Ídem, p. 36.

¹²² Ídem, pp. 36-37.

nacionales que buscan incrementar la capacidad exportadora del país en bienes fluctuantes y no indispensables y a la importación de bienes estratégicos e indispensables.

También valdría la pena agregar que, de acuerdo con Trujillo Félix, los acuerdos derivados de las negociaciones internacionales de comercio, en las que México participó, se dieron en un contexto de países altamente industrializados, los cuales ya habían alcanzado un fuerte desarrollo en sus agriculturas, convirtiéndose, incluso, en países exportadores netos.¹²³ Es evidente que México no había alcanzado un desarrollo pleno de su agricultura, por lo que la adopción de medidas de austeridad presupuestaria y liberalización comercial no podía reflejarse en resultados positivos al sector.

Ahora bien, es necesario ser imparciales y ofrecer al lector la información completa. Si bien la adopción de medidas y directrices de estos organismos han influido en la composición de las políticas agrarias que se han definido en nuestro país en los últimos años, también hay que decir que cada país miembro decide que tanto imponer estas restricciones en aras de no reducir su capacidad agropecuaria y, por ende, deteriorar su seguridad alimentaria.

A este respecto, Trujillo Félix también menciona que los gobiernos de cada país deciden, más allá de las restricciones impuestas, el tipo de políticas aplicadas en función de su capacidad presupuestaria y de su visión ideológica. Asimismo, influyen también los procesos políticos internos, las organizaciones civiles y la capacidad de los sectores sociales involucrados de incidir en la definición de las políticas nacionales. Es por ello que diversos países miembros, no llevan a cabo fielmente las políticas definidas internacionalmente o bien, utilizan totalmente los mecanismos previstos como aceptables, con lo que sus gobiernos mantienen una fuerte presencia en sus sectores agrarios.

En el caso de México, no es de extrañar que esto no suceda así. Por una parte, el proceso de definición de las políticas en materia agropecuaria se ha caracterizado, como el resto, por ser excluyente e invalidar la participación u opinión de los sectores sociales y privados. Recordemos el caso mencionado de la incorporación de granos básicos al tratado comercial de América del norte. Esto ha derivado en la formulación de políticas unilaterales carentes de consenso social.

Por otra parte la enorme carga ideológica que ha caracterizado a los gobiernos neoliberales en México ha provocado que éstos desaprovechen los márgenes y espacios

¹²³ Ídem, p. 35.

de maniobra establecidos en el marco de las negociaciones comerciales. Así por ejemplo, la OMC establece límites o techos del apoyo financiero que pueden otorgar los gobiernos, bajo distintas modalidades, a sus agriculturas con el fin de fomentar su desarrollo. En los últimos años, en México hemos ejercido un presupuesto muy por debajo de estos límites establecidos. Lo que significa que la austeridad presupuestaria ha sido mayormente determinada por la ideología interna de nuestros gobernantes, que por los límites o restricciones internacionales. Asunto que, insistimos, no ocurre en los demás países miembros. Por el contrario, se recurre fuertemente a los subsidios incluso sobrepasando, algunas veces, los límites impuestos o acordados.

En el caso mexicano, sin duda la intervención más clara del gobierno en relación con el sector agrario se ubica en el marco del programa PROCAMPO. Por ello conviene hacer algunos señalamientos al respecto basados en un estudio realizado por diversos investigadores mexicanos.¹²⁴

Este programa fue creado en 1993, como apoyo compensatorio a la pérdida de rentabilidad ocasionada por las políticas de ajuste y de apertura comercial que derivaron en la disminución de los apoyos del Estado al sector agrario. Con ello se pretendió dar impulso a los campesinos y productores mediante transferencias económicas dadas por unidad de superficie. Cabe mencionar que el PROCAMPO surgió como programa temporal, es decir que su objetivo era ayudar al productor con apoyos económicos directos, mientras este lograba avanzar hacia su modernización para después enfrentarse solo a las fuerzas del mercado, lo que se denomina para el neoliberalismo como lograr competitividad. A pesar de que el PROCAMPO tenía vigencia de 1994 a 2008, el gobierno actual decidió continuar con su ejercicio, ya que si bien no compensa las pérdidas de ingreso de los agricultores y campesinos, su abrupta eliminación tendría seguramente resultados negativos.

Su operación está a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), y se realiza a través del organismo Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) y sus delegaciones, quienes a su vez, se coordinan con los gobiernos estatales para su operación regional.

De acuerdo con información oficial, el presupuesto asignado al Procampo equivalió en promedio, para el periodo 1995-2002, a cerca de 4.6 por ciento del PIB del

¹²⁴ Pedro Durán Ferman, et al., *Evaluación del Procampo, 1993-2006*, consultado en: <http://ierd.prd.org.mx/cov137/RSR1.htm>, el 16 de febrero de 2009.

sector agropecuario, y benefició a 2.8 millones de productores, que representaron 35% de la población dedicada al sector primario. Asimismo, del total de productores beneficiados en 4.2 millones de predios, el 63% fue apoyado en superficies de dos o menos hectáreas y se cubrió el 85% de la superficie sembrada con los 10 cultivos principales.¹²⁵

En los objetivos del PROCAMPO se pueden leer las intenciones generales de la política agraria de los últimos años. Los objetivos son: apoyar el ingreso de los productores no comerciales; fomentar la conversión productiva; compensar a los productores nacionales por los subsidios que se otorgan a los productores agrícolas de otros países; apoyar a la capitalización del campo y su desarrollo tecnológico; apoyar el equilibrio ecológico, particularmente en lo relacionado con la recuperación y conservación de bosques y selvas en beneficio del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable.

Consideramos pertinente citar textualmente algunas de las conclusiones a las que dicho estudio llegó:

“esta investigación concluye que si bien Procampo, al proporcionar un pago directo a los productores, implica un efecto positivo en el ingreso de éstos, no hay evidencia fundamentada de que haya sido suficiente como para que mejorar sus condiciones de vida. Con más de 70% de beneficiarios de menos de 5 hectáreas y un subsidio por hectárea no superior a mil 250 pesos, no se puede inferir que estos productores observen de manera significativa avances en modernización y reconversión productiva, protección del medio ambiente, organización para la producción, arraigo y disminución de la migración, competitividad y todo el listado de objetivos colaterales asignados al programa.

Tal como está en su forma actual, Procampo ha sido un programa discriminatorio (donde la mayor parte del subsidio se concentra en pocos productores, al estar en función de la superficie de siembra), que fue diseñado para responder a un enfoque de política poco compatible con la realidad del campo mexicano, donde existe una gran heterogeneidad productiva, de tenencia, de superficie, de ingresos, de régimen hídrico, de tecnología y, consecuentemente, un rezago productivo y de calidad de vida evidente para la mayoría de los productores del sector agropecuario.

Por lo anterior, la realidad objeta los resultados positivos y optimistas de las evaluaciones de Procampo dado el nivel de rezago productivo y pobreza extrema en que se encuentra la mayoría de los productores, agudizados por la eliminación de los estímulos a la producción. No se puede sostener que con lo

¹²⁵ Ídem.

limitado del presupuesto asignado al sector y con la amplitud de objetivos de Procampo se registren mejoras y efectos multiplicadores consistentes.”¹²⁶

Con los planteamientos arriba señalados, podríamos percibir que el principal problema o limitación del PROCAMPO, es en sí su propia definición. Con esto nos referimos a que su diseño como programa resulta inadecuado para la realidad rural del país. Esta razón proviene, en parte, del hecho de ser un programa con proyección unilateral, que no contempló en su realización las necesidades reales del sector rural mexicano ni de su población objetivo.

Las limitaciones estructurales del programa son acompañadas con limitaciones o fallas en su aplicación. Así, estudios realizados por Fundar: Centro de Análisis e Investigación, A.C., han evidenciado que el 73% del total de los recursos del PROCAMPO e Ingreso-Objetivo, sólo han beneficiado a los productores más ricos del país.¹²⁷

Cabe mencionar que el porcentaje citado es referente al total del presupuesto asignado a dichos programas durante 14 años, de 1994 a 2008, con un monto total ejercido de 168 mil 435 millones de pesos. Esto significa que “122 mil millones fueron a parar a los bolsillos de 1.08 millones de productores-los más ricos del país-, que son sólo 20% de los 5 millones 439 mil 703 beneficiados.”¹²⁸

Lo anterior se refuerza con otros estudios que han evidenciado que los apoyos del Procampo han favorecido a los grupos de productores que practican la agricultura mecanizada, ya que son los que mayor superficie tienen y quienes se han capitalizado en equipo y maquinaria agrícola subsidiado por el Programa Alianza para el Campo. Por otra parte, la mayor parte de los campesinos que cultivan bajo sistemas tradicionales y en tierras menores a cinco hectáreas, no cuentan con apoyos del Procampo debido también a que sólo una minoría de estos se registró en dicho programa a causa de la falta de información por parte de las agencias de gobierno.¹²⁹

Asimismo, la Sagarpa ha implementado otros programas complementarios que pretenden reforzar al PROCAMPO. Los más destacados son Ingreso-Objetivo; Alianza para el Campo y; Apoyos Compensatorios.

¹²⁶ Ídem.

¹²⁷ Jesús Cervantes, “El campo: el apoyo oficial para los ricos”, en Revista Proceso, México, No. 1685, 15/02/09, p. 24.

¹²⁸ Ídem.

¹²⁹ Lucio Alberto Pat Fernández y José Nahed Toral, op.cit., pp. 131-134.

El primero, implementado en 2003, consiste en “apoyos otorgados directamente a los productores o a las organizaciones de productores, mediante un apoyo complementario al ingreso de los granos y oleaginosas elegibles.”¹³⁰

“Alianza para el campo, tiene como objetivo impulsar la producción, productividad y competitividad agrícola, mediante el fomento a la investigación y transferencia de tecnología, la sustentabilidad de los recursos naturales, la integración y consolidación de los Sistemas Producto, la capitalización y diversificación de las unidades de producción del sector, el desarrollo de las capacidades humanas y la atención a factores críticos, a fin de elevar el ingreso de los productores y alcanzar la seguridad alimentaria. Este programa se orienta sobre tres estrategias: i) Reconversión productiva, ii) Integración de cadenas agroalimentarias y iii) Atención de factores críticos.”¹³¹

Por último, los apoyos compensatorios “son apoyos directos a productores pecuarios, o a través de sus organizaciones o fabricantes de alimentos balanceados para compensar los costos inherentes a la movilización de los granos, para el acceso a granos forrajeros nacionales; apoyos canalizados a los productores a través de sus organizaciones, así como a compradores orientados al desplazamiento de las cosechas mediante la compensación para almacenaje, fletes (cabotaje y/o flete terrestre) y para la exportación; así como apoyo complementario al ingreso en agricultura por contrato y de compensación de bases; y otros Esquemas de Comercialización específicos.”¹³²

Lo anterior ha sido el contexto dominante que ha definido las políticas agrarias desde la década de los ochenta hasta el día de hoy. Por ello, en la actualidad, la política agraria continúa bajo los mismos parámetros. Producción interna con plena orientación al mercado exterior, en detrimento de la producción orientada a la satisfacción de las necesidades nacionales de disponibilidad alimentaria, es decir, sin orientación al mercado doméstico. En este sentido, podemos concluir que la política agraria no está abocada a la recuperación de la autosuficiencia alimentaria, requisito indispensable para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria del país.

¹³⁰ Fuente: <http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/> , página consultada el lunes 9 de marzo de 2009.

¹³¹ Ídem.

¹³² Ídem.

Capítulo III: La Administración Pública y la Inseguridad Alimentaria en México.

3.1 El deterioro de la Seguridad Alimentaria en los últimos años.

En México, la seguridad alimentaria, es decir, la capacidad de las personas de tener en todo momento acceso físico y económico a los alimentos en cantidad y calidad suficientes, se ha visto vulnerada en los últimos años de manera preocupante. Para situar esta realidad en nuestro país es necesario revisar los factores tanto internos como externos que han inducido a este fenómeno.

Las condiciones actuales de la situación alimentaria de hoy, obedecen a contextos propios del modelo de desarrollo interno y global. La inserción del país en los procesos mundiales del desarrollo de las últimas tres décadas, ha repercutido en la configuración actual de la inseguridad alimentaria. Por ello, para su entendimiento será necesario atender algunos elementos del contexto internacional, que han impactado fuertemente en su deterioro, principalmente en el rubro del acceso alimentario.

Como hemos señalado, para entender el grado existente de seguridad alimentaria se deben atender tres aspectos fundamentales que son: disponibilidad, estabilidad y acceso. Aunque los tres se relacionan directamente, para efectos de un mayor entendimiento explicaremos estos tres aspectos de manera individual.

La disponibilidad alimentaria como factor interno, hace referencia a la existencia física de los alimentos o bienes básicos, a lo que disponemos tanto como consumidores y como país. Esto obliga a revisar la producción interna nacional y alude al sector agropecuario como fuente primaria de disponibilidad.

Hemos hablado que en la década de los años sesenta y setenta del siglo pasado, el campo mexicano logró dos objetivos primordiales: la autosuficiencia alimentaria y servir de impulso al desarrollo industrial. Lo anterior se sustentó en múltiples factores y estrategias. Entre ellas, figuró la ampliación del área cosechada, la incorporación de

tecnología al proceso productivo y las fuertes inversiones estatales en infraestructura, asistencia técnica y crédito, así como una política macroeconómica que favoreció el intercambio económico del sector.

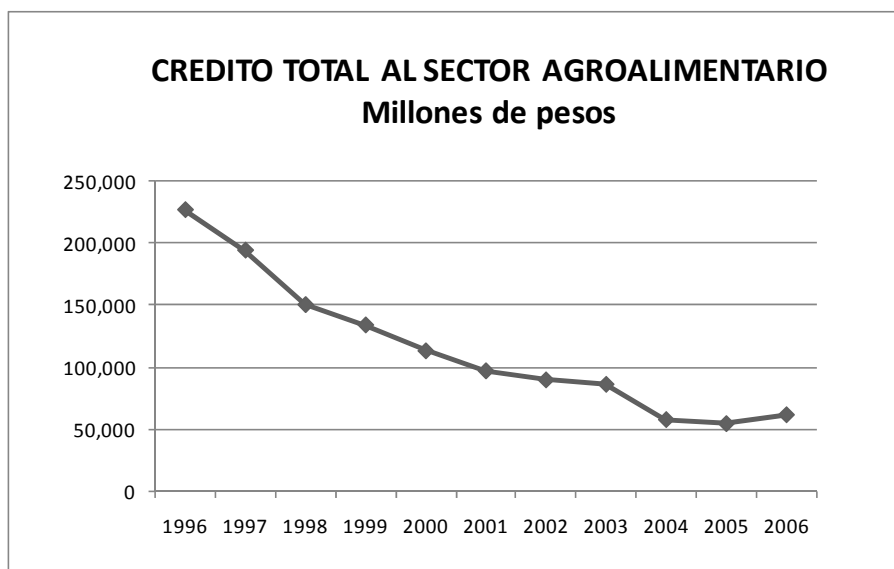
Como explicamos también, ya hacia la década de los ochenta, la emergencia de una nueva clase política en México y la adopción ideológica del neoliberalismo por parte de ella, llevó al abandono del sector agropecuario y a reducir drásticamente la inversión pública en el fomento productivo sectorial, en la etapa misma en que la población mexicana experimentaba uno de sus más fuertes crecimientos en términos cuantitativos. Ello llevó a que la producción agrícola redujera su nivel de crecimiento de alrededor del 6%, logrado en años anteriores, hasta en 1%. Asimismo, el gobierno decidió comprometer al país en una fuerte apertura comercial, la cual se pretendió que podía funcionar como palanca del desarrollo nacional. Así, se permitió el libre flujo de bienes, mercancías y capitales, lo que en el sector agrario significó la libre importación de granos, carnes y alimentos procesados. Esto obligó a competir a los productores nacionales, con una de las naciones más poderosas cuya agricultura es de las más tecnificadas y subsidiadas del mundo.¹³³

Las consecuencias de enfrentar a los productores y campesinos nacionales ante el fuerte y subsidiado mercado agrícola estadounidense, al mismo tiempo de retirar los apoyos estatales al campo, propició la pérdida de rentabilidad en la actividad agraria de bienes básicos, lo que conllevó a la destrucción de miles de empleos rurales, al incremento en la migración del campo a las ciudades y al vecino país del norte, generando el abandono de tierras productivas y obligándonos a importar los alimentos que antes producíamos internamente.

Igualmente el crédito otorgado al sector agroalimentario disminuyó radicalmente, mermando las posibilidades de compensar la competencia mediante la compra de maquinaria o insumos. Cuadro 9.

¹³³ En promedio en el periodo de 1995 a 2000, Estados Unidos subsidió a su agricultura por montos superiores a los 50,000 millones de dólares anuales. Más datos en: www.ers.usda.gov.

Cuadro: 9



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional Agropecuario.

Para la seguridad alimentaria, la disponibilidad tiene que ver con la suficiencia, la cual se refleja en los niveles de producción interna e intercambio comercial. En este sentido, la situación actual del país en materia de suficiencia, ha significado un fuerte debilitamiento de la disponibilidad, ya que ahora dependemos de la producción externa y de las condiciones de mercado impuestas por los países exportadores, para complementar casi el 50% de nuestro consumo alimentario anual.¹³⁴

De acuerdo con Felipe Torres y otros investigadores, el factor externo es ahora crucial para la seguridad alimentaria, ya que a pesar de que las exportaciones han presentado crecimiento constante en los últimos años, el intercambio comercial de México con el resto del mundo es en general desfavorable para nuestro país.

En este rubro tenemos que actualmente las importaciones de alimentos han ido en aumento provocando que la balanza comercial presente un déficit creciente en los últimos años. Así por ejemplo, entre 2000 y 2007, las exportaciones agropecuarias pasaron de 4,132 millones de dólares a 7,005 millones de dólares, siendo los productos de mayor exportación el café en grano, jitomate, pimienta, pepinos, melón, sandía, papaya y ganado vacuno en pie, así como camarón congelado. En el caso de las importaciones, éstas pasaron de 4,741 millones de dólares en 2000 a 8,579 millones de dólares en 2007.

¹³⁴ Justificación del proyecto de la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad agroalimentaria y nutricional, México, Cámara de Diputados, 2006. Información consultada en la página: www.diputados.gob.mx el 12 de enero de 2009.

Los productos de mayor importación fueron el maíz amarillo, arroz, frijol, soya, trigo, cebada, carne, leche, algodón y sorgo.¹³⁵

Como se observa, dentro de los productos de mayor importación están los granos básicos como el maíz, frijol, trigo y arroz. Esto representa un grave riesgo a la seguridad alimentaria de grandes grupos poblacionales ya que estos bienes aseguran una dieta a bajo costo, pero al estar sujetos a la producción externa y a los precios internacionales se pone en riesgo el acceso a ellos. Así las crecientes importaciones representan el principal detonante de la vulnerabilidad alimentaria externa de México.

Por ello, investigadores coinciden en que “adquirir los alimentos en el exterior coloca a México en una situación de vulnerabilidad alimentaria ya que el consumo interno está sujeto a la crisis de producción y a la fluctuación de los precios internacionales de estos bienes”,¹³⁶ ambos aspectos fuera de nuestro control. Lo anterior, vulnera la economía y reduce la seguridad alimentaria nacional.

Conviene recalcar que la vulnerabilidad externa generada por la dependencia alimentaria se agrava dado que la importación tiende a crecer en bienes básicos, como maíz, trigo, arroz, frijol, carne y leche, artículos de primera necesidad. Asimismo, la exportación que se promueve y es creciente año con año, se realiza en bienes prescindibles, los cuales dependen de mercados volátiles que ante una situación de crisis económica, como la actual, son los primeros en desecharse. Además sus precios tienden a fijarse por los países compradores, quienes pueden imponer trabas no arancelarias repercutiendo en el comercio.¹³⁷

Cabe agregar que la mayor parte del comercio agroalimentario exterior se realiza con los Estados Unidos, tanto en importaciones como en exportaciones.¹³⁸ En el segundo caso, esto ha llevado a una reconversión productiva de la agricultura mexicana que ha transformado al campo en complementario de las necesidades de la demanda estadounidense. Esto tiene fuertes desventajas ya que la excesiva concentración del comercio exterior nos convierte en un país dependiente de las políticas, precios y demanda de alimentos que en ese país se establecen como parte de su política económica y de seguridad nacional.

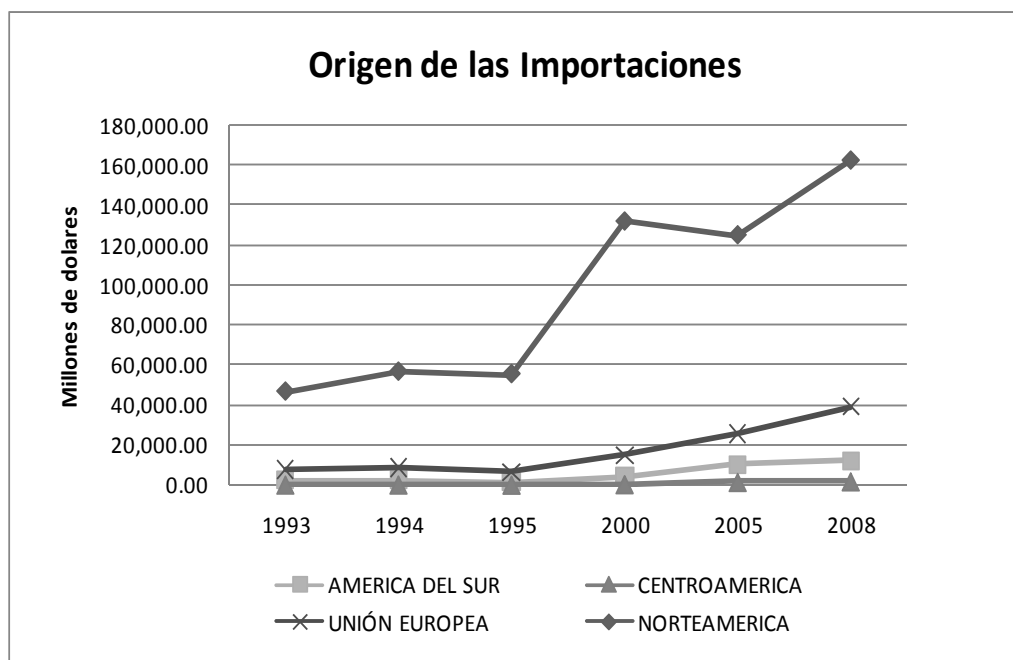
¹³⁵ Cifras construidas con datos del INEGI.

¹³⁶ Felipe Torres Torres, *Seguridad Alimentaria: Seguridad Nacional...*, p. 92.

¹³⁷ Ídem, pp. 102-103.

¹³⁸ Actualmente más del 80% del comercio exterior.

Cuadro: 10



Fuente: Construida a partir de datos del INEGI.

Esta relación comercial del sector agrícola de México y Estados Unidos es tan estrecha (Cuadro 10) que inclusive ha generado un proceso de especialización de la agricultura mexicana en cultivos como frutas y hortalizas de invierno, que atiende únicamente al calendario agrícola estadounidense. Así, estos productos que exportamos son marginales y complementarios de la producción agrícola estadounidense, por lo tanto, fácilmente prescindibles y sujetos a cualquier desventaja comercial, tales como disminución en precio, demanda y trabas no arancelarias en su acceso. Esto ha provocado que al interior de nuestro país se hayan desplazado algunos productos agrícolas de consumo popular como el maíz, trigo y arroz.

Además, conviene hacer la anotación de que en el mediano y largo plazo la política agrícola vigente en nuestro país, nos puede llevar a escenarios muy complicados en términos de disponibilidad alimentaria. Esto es debido a que en un escenario futuro de crecimiento poblacional y económico, aumentaría primeramente el consumo nacional de granos básicos, después de carnes y alimentos preparados, al mismo tiempo que de frutas y hortalizas. Lo primero, nos llevaría a aumentar vertiginosamente las importaciones de granos y carnes, después nos llevaría a demandar mayormente los productos que actualmente exportamos.

Siguiendo este planteamiento, el problema viene si tomamos en cuenta que dadas las limitaciones de producción agrícola de área cultivable y de agua, el crecimiento en el ingreso nacional traería como consecuencia una mayor demanda interna de alimentos que actualmente importamos y exportamos, con lo que entraríamos en serias dificultades para satisfacer las necesidades internas y mantener los ritmos actuales de exportación. Lo anterior, nos llevaría a ser importadores de granos básicos, carne, leche, frutas y hortalizas, aumentando gravemente la dependencia alimentaria y el respectivo déficit en la balanza comercial.

Aunado a lo anterior, existe otro factor poco atendido que puede afectar nuestra disponibilidad alimentaria relacionado también a la estabilidad. Este se encuentra en el hecho de que la producción de bienes básicos está concentrada en relativamente pocos países exportadores, los cuales han agotado casi toda la superficie cultivable disponible, además de que la productividad ha llegado casi al límite. Esto hace que sea poco el incremento en la productividad que pudiera darse en los próximos años. Sin embargo, existen cada vez más países importadores, cuya producción interna no completa sus necesidades alimentarias, y en el mediano y largo plazo, el crecimiento poblacional demandará mayores cantidades de importación.

El comercio mundial de alimentos estará sujeto a fuertes presiones por éstos países importadores los cuales tendrán que pagar un alto costo por los alimentos, en el supuesto, claro está, de que la producción mundial alcance a cubrir la creciente demanda internacional tanto de los países exportadores como de los importadores.

Prueba de que este escenario no está lejos, es lo que ha sucedido a partir de 2007 en países como India, Vietnam y Egipto, que decidieron reducir sus ventas al exterior para poder atender su demanda interna, debido, entre otras cosas, a la creciente población y a la reducción de las existencias mundiales por factores climáticos ocurridos durante 2007 y 2008.¹³⁹

Lo más sensato es pensar en lo necesario e indispensable que es incrementar la producción interna de bienes básicos, así como diversificar nuestro comercio exterior. Por ello, consideramos que no implementar cambios urgentes en la política agrícola actual, hace poco viable el poder garantizar nuestra seguridad alimentaria, además de ser en el largo plazo, una seria y real amenaza a la estabilidad y seguridad nacional de nuestro país.

¹³⁹ Serge Halimi, op.cit., p. 3.

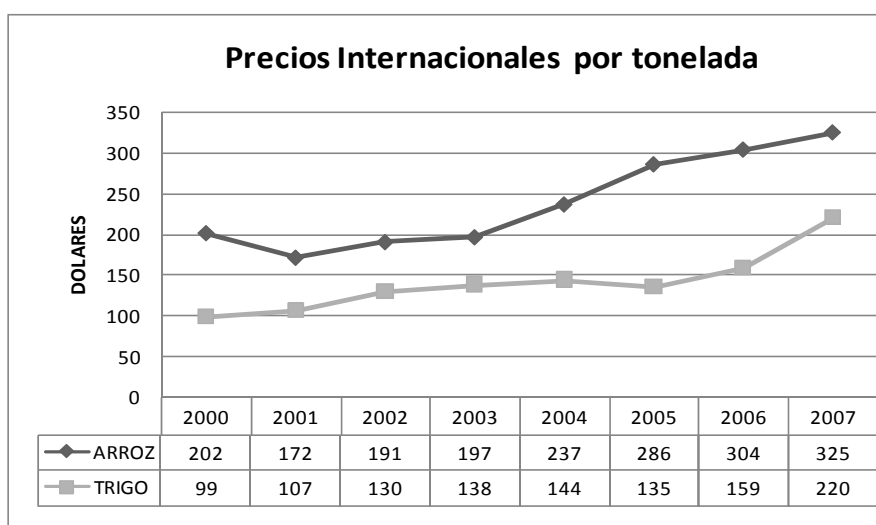
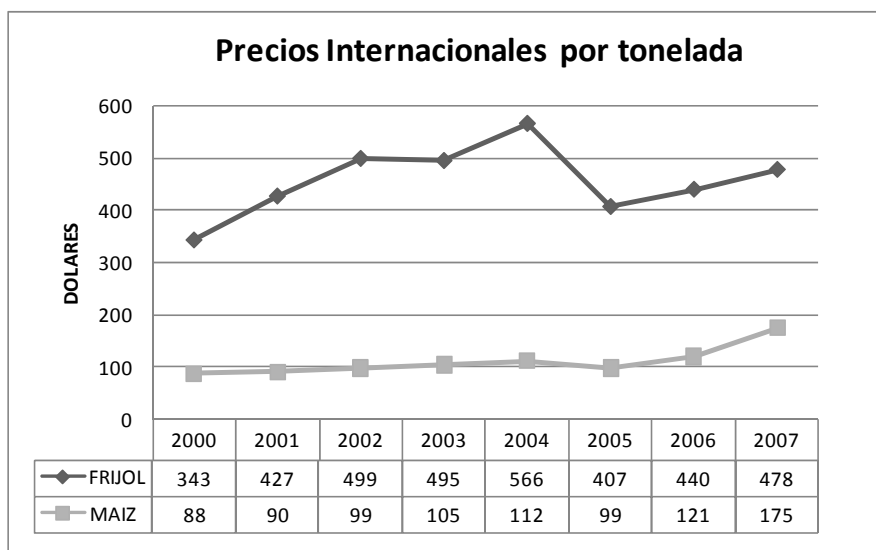
El segundo rubro a evaluar es la estabilidad. A este respecto tenemos como indicadores la producción continua y la estabilidad de precios en los alimentos básicos. Sobre el primero, hemos visto que la producción en México si bien es permanente, ésta no es suficiente en los alimentos de mayor demanda interna. Hemos señalado que la política agrícola vigente, ha propiciado un incremento en las importaciones, basada también en la creencia de que importar es más barato que producir.

Sobre el segundo indicador, en los últimos años se han visto claros ejemplos de inestabilidad e incertidumbre, ya que actualmente existen factores de presión que llevan a modificar la estabilidad de los precios, generalmente hacia la alza, afectando fuerte y precipitadamente en el costo final de los alimentos y por ende, en el consumo alimentario de la población.

Así por ejemplo, durante el verano de 2007, entre mayo y septiembre, la tonelada de trigo a nivel internacional pasó de 200 a 400 dólares. El arroz pasó de 35 a 70 dólares la bolsa de 50 kilos. Igualmente hubo incrementos en el maíz, los lácteos y la soya. Recordemos que en el trigo, el arroz y la soya, hoy importamos el 46%, 75% y 95%, respectivamente del consumo nacional. Además de que los precios en la mayoría de los bienes básicos están alineados conforme los precios internacionales. Hoy más que nunca, por el factor de los precios en los alimentos básicos, el tema de la seguridad alimentaria se encuentra en la agenda de la mayoría de los países ricos y pobres, por desgracia México parece ser la excepción. *

* Los factores arriba mencionados, entre los que destaca el alza en el precio de los alimentos y la generación de biocombustibles, han generado que recientemente se hable de una *crisis alimentaria* a nivel mundial. Conviene aclarar que hoy en día no podemos hablar de una crisis derivada de riesgos de escases toda vez que la producción mundial está lejos de ser insuficiente. Sin embargo, sí existen nuevos elementos que sin duda, cambiarán en los próximos años esta afirmación. Así mientras la energía sea cara los biocombustibles competirán con los alimentos por tierra y agua. Lo que conllevará al permanente incremento en los precios internacionales. Asimismo, el aumento en la demanda de alimentos por parte de países emergentes continuará desestabilizando los precios mundiales. En el mediano y largo plazo, si las condiciones de aumento en la productividad alimentaria de hoy -estimadas entre el 1 y 2% anual- se mantienen, y por su parte los niveles poblacionales continúan con sus niveles de crecimiento,- habrá 8,000 millones de habitantes en el 2025-, sin duda, nos enfrentaremos a riesgos por escasez toda vez que la producción alimentaria mundial será insuficiente para atender tales requerimientos. En ello deriva también la insistencia en este trabajo de la necesidad de lograr la autosuficiencia alimentaria y depender lo menos posible del mercado internacional, que estará sujeto a fuertes presiones en los años futuros.

Cuadro: 11 y 12



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional Agropecuario.

El aumento de precios en los alimentos básicos (Cuadros 11 y 12) obedece a diversos factores que según se ve permanecerán constantes en los próximos años. Entre ellos destacan los siguientes: 1) el aumento en la demanda por parte de los países emergentes como China, India y Brasil; 2) el aumento en la demanda para la creación de agrocombustibles; 3) la especulación financiera y; 4) los factores climáticos.

Sobre el primero, conviene mencionar que en los años recientes el constante crecimiento económico de los países emergentes, como China, India, Brasil y Rusia,

sumado a sus procesos de urbanización, ha modificado fuertemente los comportamientos alimentarios de gran parte de la humanidad. Hoy en día se come más, y sobre todo más carne. Los chinos por ejemplo, consumieron 5 veces más carne en 2005 que en 1980.¹⁴⁰

Al aumentar el ingreso per cápita de la población, cada vez se consumen más granos tanto para consumo humano como para producir carne. Las nuevas clases medias de estos países comen más veces por semana carne de pollo, cerdo y vacunos. Por ello, hay que criar más ganado y por ende comprar más granos ya que por cada kilo de ave, se necesitan 3 kilos de granos para su producción y más de 6 kilos para cada kilo de carne vacuna. Así este aumento de la población y de las condiciones económicas de países altamente poblados, hicieron que la demanda de cereales creciera inexorablemente en los últimos años.

Conviene mencionar que este factor será permanente ya que el crecimiento poblacional y económico de esos países continuará en el futuro produciendo un cambio estructural en los consumos mundiales. De hecho, estimaciones del ecologista Lester Brown calculan que cuando los chinos consuman tanta carne como los estadounidenses absorberán el 50% de los cereales producidos en el mundo.¹⁴¹

El segundo factor ha sido el aumento en la demanda para la generación de agrocombustibles, que si bien ha sido en menor medida, existe evidencia de que ha contribuido al aumento de precios en granos como el maíz. Actualmente la producción de biocombustibles absorbe poco más del 10% de la producción mundial de maíz.

Sin embargo, no es el único producto para la generación de agrocombustibles también se ocupa la caña de azúcar, girasol, trigo y remolacha.

En los últimos años, se han incrementado los productores que ante la demanda de estos bienes, han decidido venderlos a precios más altos a las empresas generadoras de agrocarbures, obteniendo así mayores utilidades. Esta tendencia al igual que la anterior seguirá vigente los próximos años. Prueba de ello es que la Unión Europea ha decidido que un 10% del total de hidrocarburos consumidos de aquí al 2020 deben ser agrocarbures.¹⁴² Por su parte Estados Unidos fijó un 15% en el mismo sentido pero de

¹⁴⁰ Ídem.

¹⁴¹ Ignacio Ramonet, op.cit., p. 7.

¹⁴² Ídem.

aquí al 2017. Asimismo, el FMI estima que en los próximos años, entre un 20% y un 50% de las cosechas mundiales de maíz serán desviadas para la elaboración de carburantes.¹⁴³

Según datos del Instituto de Investigaciones de Políticas Alimentarias (IFPRI), con sede en Washington, la industria del etanol, puede hacer aumentar el precio del maíz para el año 2020 en un 25% como mínimo y hasta en un 70% como máximo.

Es evidente que las repercusiones de este factor no se pueden ignorar en países como el nuestro que tienden a la dependencia alimentaria, ya que cada vez son más los productores que deciden vender sus cosechas, por razones de ganancia, a empresas de carburantes limitando la cantidad destinada a la exportación. Esto puede generar en el largo plazo, competencia de los países importadores por los alimentos excedentes de los países desarrollados; escenario nada favorecedor en el aseguramiento de la seguridad alimentaria de la población.

El tercer factor es la especulación financiera. Los mercados agrícolas han evolucionado en los últimos años. Inicialmente éstos fueron creados para cubrir el riesgo de la variación de precios, pero actualmente se han convertido en terreno de especuladores, inversionistas regulares e incluso grandes productores. Los fondos de inversiones apuestan por los productos alimentarios: maíz, soya, trigo y arroz; los fondos compran y almacenan apostando por el alza. Estudios recientes estiman que la especulación es responsable de un 10% de las subidas de los alimentos.¹⁴⁴

El clima también es responsable en la variación del precio de los alimentos. En los últimos años, situaciones como las sequías de Australia, el exceso de agua en Europa y las heladas en Argentina, han sido factores que han desestabilizado las existencias mundiales de cereales y por ende, han contribuido en el incremento de los precios. Las malas cosechas por problemas climáticos es algo un tanto difícil de predecir. Sin embargo, es claro que este factor cada vez influirá mayormente en la producción mundial de alimentos. Fenómenos como el cambio climático sin duda repercutirán en el mediano y largo plazo sobre los alimentos. En el 2007, el factor climático generó anemia en la producción mundial. El sistema de producción actual no está exento de ser afectado fuertemente por los fenómenos climáticos.

¹⁴³ Ídem.
¹⁴⁴ Ídem.

Ahora bien, estos factores de dependencia alimentaria, y escalada de precios, así como las tendencias que comentamos ejercerán presiones en la producción mundial de los próximos años, repercuten actualmente y se relacionan íntimamente con el factor que es considerado el mayor problema de la seguridad alimentaria: el acceso a los alimentos.

En México, en los últimos años el acceso a los alimentos se ha visto deteriorado fuertemente debido a la falta de crecimiento económico y a la creciente desigualdad que concentra la riqueza y no distribuye el ingreso. La política económica impuesta desde los años 80 y vigente hasta el día de hoy, ha privilegiado las metas macroeconómicas sobre el mejoramiento social y el desarrollo económico de la población. Los datos al respecto son claros. A partir de la década de los ochenta, el ingreso y poder adquisitivo de la gente fue disminuyendo gravemente, la política reduccionista no sólo redujo las intervenciones del sector público en la economía como hemos mencionado, sino que también propició el estancamiento de los salarios y la pérdida del poder de compra. Asimismo, las crisis económicas recurrentes en nuestro país, han deteriorado y reducido la capacidad adquisitiva de la población.

Así por ejemplo, de los años ochenta a principios de los noventa, el salario promedio de los trabajadores mexicanos perdió 60% de su poder adquisitivo. La inflación subió 130% en el periodo de 1989 a 1993, poco antes de la firma del TLCAN; lo que llevó a imponer una nueva contención salarial y la apertura comercial abrupta que hemos señalado. El resultado fue más desempleo y sustitución de precios internos por externos. Además, la distribución del ingreso fue regresiva y los niveles de pobreza crecieron lo que se reflejó también en una severa contracción del poder de compra.¹⁴⁵

De acuerdo con datos de la CEPAL, a principios de los años noventa, el 6.6% de la Población Económicamente Activa no percibía ingreso alguno; 18.7% ganaba menos de un salario mínimo; y 35.4% ganaba de uno a dos salarios mínimos. Así, resulta que un 60% de los trabajadores mexicanos obtenía ingresos inferiores al mínimo indispensable para cubrir sus necesidades básicas.¹⁴⁶

Ya en el año de 1995, México vivió la crisis más profunda de su historia reciente. Cerca de dos millones de personas perdieron su empleo, el poder adquisitivo se redujo 20%, la inversión pública en el sector rural disminuyó 75%, y un 30% en programas

¹⁴⁵ Jorge Calderón Salazar, "Reflexiones sobre política macroeconómica y desarrollo rural en México", op.cit., p.29.

¹⁴⁶ Ídem, p.30.

asistenciales. La inflación llegó a 51% y el costo de la canasta básica aumentó en 60%. En contraparte, el pago por concepto del servicio de la deuda pública aumentó 50%.¹⁴⁷

Lo anteriormente descrito, aunado a la falta de crecimiento económico de los últimos años, ha propiciado el aumento de la pobreza en México. En este sentido, y de acuerdo con datos oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL), en 1992 el porcentaje de pobres en México era de 53%, respecto del total de la población. Ya para el año de 1996, este porcentaje era del 69%.¹⁴⁸ Asimismo, y de acuerdo con datos de la misma institución, se estimó que en el 2006, ese porcentaje se había reducido al 42.6% de la población total de México; lo que representa a más de 44 millones de mexicanos.

El acceso a los alimentos comprende el mayor desafío de la seguridad alimentaria interna de México. Este tiene que ver con la pobreza existente y se refleja en la incapacidad económica de grandes sectores poblacionales que por sus bajos ingresos no pueden cubrir sus necesidades alimentarias. Al principio de este trabajo explicamos que el grado de seguridad alimentaria tiene que ver con el nivel de crecimiento y desarrollo económico de los países así como con la distribución del ingreso. Por ello, entre más desigual y pobre es una sociedad mayor es el grado de inseguridad alimentaria.

Ahora bien, conviene aclarar que no todas las personas en condición de pobreza padecen o se encuentran en situación de inseguridad alimentaria. Sin embargo, la pobreza resulta un indicador útil de seguridad alimentaria, siempre teniendo en cuenta que se trata de una línea de pobreza alimentaria. Esto es que la pobreza puede ser útil para medir la inseguridad alimentaria. Bajo este enfoque, ser pobre alimentario o estar en condición de inseguridad alimentaria, significa no poder participar de las dietas acostumbradas y deseadas en el grupo humano al que se pertenece. Como resultado de esta condición, la pobreza alimentaria implica severas carencias que pueden manifestarse en subconsumo, desnutrición, tensión social y conflicto en el largo plazo.¹⁴⁹

En este sentido, de acuerdo con los datos oficiales, en México existen 14.4 millones de personas en esta condición, que el gobierno federal identifica como *pobreza alimentaria*. Sin embargo, otros estudios como los realizados por Felipe Torres (UNAM) sitúan la inseguridad alimentaria interna en mayores magnitudes.

¹⁴⁷ Ídem, p.37.

¹⁴⁸ Felipe Calderón, Segundo Informe de Gobierno, México, p. 294.

¹⁴⁹ Felipe Torres Torres, Seguridad Alimentaria: Seguridad Nacional..., pp. 154-155.

El estudio determinó que “es en las zonas urbanas donde se concentra la población mexicana que padece una situación crítica, puesto que 26.8 millones de habitantes no poseen los recursos para obtener una dieta alimentaria adecuada. En el medio rural la situación es más alarmante: 80% de la población padece inseguridad alimentaria, lo que equivale en términos absolutos, a poco mas de 20 millones de habitantes”.¹⁵⁰

Los resultados de estas investigaciones realizadas demuestran que 46 millones de personas no alcanzaban a cubrir el mínimo alimentario recomendable lo que supone que dicha población sufría distintos grados de desnutrición o malnutrición.

De acuerdo con el mismo investigador, la geografía de la inseguridad alimentaria en términos de población, se sitúa principalmente en los estados de Guerrero, México, Oaxaca, Chiapas y el Distrito Federal, seguidos por Guanajuato, Hidalgo, Tlaxcala, Yucatán, Tabasco, Quintana Roo, Nuevo León y Puebla.

Asimismo, el estudio demuestra que la inseguridad alimentaria fue aumentando a partir de 1990. Así, por ejemplo, en ese año, la población en condiciones de malnutrición era solo del 32%. En cambio, para el año 2000, ésta llegó al 45%. Ahora bien, al ubicar el número de habitantes con algún grado de inseguridad alimentaria, encontramos que éste pasó de 27 millones 734 mil 725 en 1990, a 45 millones 441 mil 695 en el año 2000. Lo cual indica claramente que durante esa década, la inseguridad alimentaria creció en forma constante.

La población rural que enfrenta problemas de inseguridad alimentaria es aquella que se compone de familias de campesinos pobres, quienes practican una agricultura de subsistencia con bajos rendimientos produciendo generalmente maíz y frijol, cuyos ingresos no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas.

Por su parte en el ámbito urbano, esta población se compone por desempleados y subempleados, trabajadores, niños y mujeres con sueldos de subsistencia, trabajadores informales y emigrantes de las zonas rurales que se establecen en las zonas periféricas de las ciudades grandes y medias. Además, por el lado del capital humano, esta población representa un obstáculo para el país para alcanzar mejores niveles de productividad y competitividad que requiere la economía abierta de hoy en día.

¹⁵⁰ Ídem, pp. 156-157.

Por otro lado, los estados con mejores niveles de seguridad alimentaria son Jalisco, Baja California, Baja California Sur, Tamaulipas, Chihuahua, Nayarit, Sonora y Sinaloa.

Si bien actualmente no existen cifras certeras sobre la inseguridad alimentaria de hoy en día, sí existen datos de pobreza que sirven como referente para deducir que los niveles de inseguridad alimentaria señalados permanecen hasta hoy. Así, por ejemplo, los estudios de Julio Boltvinik, ubican que el 81.3% de la población en México es pobre, y 39.1 % indigente a nivel nacional.¹⁵¹

Asimismo, el gobierno federal a través del CONEVAL ha reconocido que durante los pasados 14 años, el crecimiento del PIB per cápita anual fue de 1.6%, la distribución del ingreso sólo ha mejorado 2 puntos porcentuales – entre el 10% de la población más rica del país, pasaron de retener el 41.6% de la riqueza nacional a 39.3% entre 1992 y 2006-, y la reducción de la pobreza anual en esos años fue de sólo el 1.8%.¹⁵² Factores que como hemos visto, determinan en gran medida el avance o retroceso en el grado de seguridad alimentaria.

Además el CONEVAL ha asegurado que la pobreza crecerá este 2009 y el próximo, debido al incremento en los precios de los alimentos y por el desempleo ocasionado por la crisis financiera mundial. También son útiles los resultados del Informe Mundial sobre la inseguridad alimentaria en el Mundo 2006, publicado por la FAO, en donde se muestra que no ha existido progreso en México en la reducción de la inseguridad alimentaria en el periodo de 1996 a 2006.

Sin duda, la magnitud de la inseguridad alimentaria, vista desde el acceso, es preocupante. Asimismo, los factores antes descritos de vulnerabilidad externa, también presentan escenarios poco favorables.

En resumen, podemos decir que la inseguridad alimentaria en México tiene dos vertientes principales. Por un lado la falta de acceso alimentario de grandes sectores de la población urbana y rural que alcanza un universo de más del 40% de la población y por otro lado, una creciente vulnerabilidad en su factor externo motivada por la creciente dependencia alimentaria como consecuencia de la falta de producción interna.

¹⁵¹ Fuente: <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/24/index.php?section=opinion&article=032o1eco>, consultada el 23 de marzo de 2009.

¹⁵² Víctor Ballinas y Andrea Becerril, "Crecerá la pobreza en 2009, revela CONEVAL a senadores", en La Jornada, México, 5 de diciembre de 2008.

En este sentido, el valor de las importaciones de alimentos pasó de 2 mil 800 millones de dólares en promedio anual en el trienio 1980-1982, a 14 mil 300 millones en el trienio 2004-2006, y a 19 mil 300 en 2007, lo que refleja el crecimiento de la dependencia alimentaria en México. Al cierre de 2008, el monto alcanzó los 21 mil 400 millones de dólares.¹⁵³

Hemos mencionado además, los posibles riesgos que conlleva el depender del exterior para el abasto de los alimentos y también como este fenómeno afecta directamente al consumo interno por los incrementos en precios que se suscitan frecuentemente.

El alza de precios en la canasta básica, es soportable en economías desarrolladas, donde la alimentación representa no más del 14% de los gastos familiares, pero en los países pobres como el nuestro, se destina más del 60% de los ingresos para alimentarse, por lo que el alza de precios trae fuertes repercusiones en la seguridad alimentaria de millones de familias. Desde 2007, el valor de los productos lácteos ha subido un 80%, el de la soya un 87% y el del trigo un 130% en promedio a nivel global. El Banco Mundial afirma que estos aumentos de precios empujan al abismo de la miseria a millones de personas alrededor del mundo. Asimismo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola estima que por cada aumento de 1% del coste de los alimentos básicos, 16 millones de personas entran en condición de inseguridad alimentaria a nivel mundial.

De acuerdo con un ejercicio realizado por el Centro de Estudios en Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, se puede apreciar que en 2008 las cantidades consumidas de arroz y tortilla disminuyeron en comparación con 2002.

Por último valdría la pena comentar que el grado de inseguridad alimentaria en ciertas regiones del país, incluso ha suscitado fenómenos como el robo de granos básicos a empresas agroalimentarias, por parte de la población rural. Así, por ejemplo, en Celaya Guanajuato, la población asaltó un tren de la transnacional Cargill que transportaba maíz. Según datos de la empresa se afirma que de 2005 a 2007, el robo de maíz fue de 2.5 toneladas por mes; ya para 2008, estos sumaron más de 1,350 toneladas. Igualmente, la empresa Portimex, reporta incrementos sustanciales en el robo de maíz. Lo mismo

¹⁵³ Cifras construidas con datos del INEGI.

diversas asociaciones de productores de frijol han manifestado aumentos sustanciales de robos.¹⁵⁴

Debido a la magnitud de la inseguridad alimentaria en México, consideramos que recuperar la autosuficiencia alimentaria y avanzar en la construcción de la seguridad alimentaria de las grandes mayorías de la población, debe constituir sin duda, la prioridad fundamental del Estado mexicano hoy en día.

¹⁵⁴ Jesús Cervantes, *op.cit.*, pp. 24-25.

3.2 La Administración Pública Federal y sus programas en relación a la alimentación y la Seguridad Alimentaria.

Para los gobiernos y administraciones públicas de la mayoría de los países, la alimentación de su población sin duda es un tema de importancia. Sin embargo, la seguridad alimentaria al ser una referencia teórica más reciente, no ha sido incorporada en las agendas institucionales de muchos países en desarrollo. En nuestro caso, el problema de la alimentación sin duda ha sido abordado desde tiempo atrás, pero desde la perspectiva de la política social como parte del combate a la pobreza. Así, durante las décadas pasadas, la alimentación ha sido incluida como un rubro más en los programas gubernamentales de atención a grupos vulnerables y en extrema pobreza.

El interés de los gobiernos y las administraciones públicas entorno a los problemas de la alimentación y la nutrición de la población ha estado presente desde décadas atrás, no obstante, fue a partir de las décadas de los años ochenta y noventa, cuando los Estados, sobre todo de la región latinoamericana, retomaron un interés mayor al respecto.

Lo anterior se debió principalmente a tres razones. La primera tiene que ver con el aumento en la reducción de los niveles de acceso a los alimentos que experimentaron las poblaciones pobres. La segunda, derivó de la fuerte apertura comercial que se formalizó en la firma de tratados internacionales y liberalización de mercados que afectó a los productores nacionales y al autoconsumo. Por último, la preocupación surgida a raíz del incremento sustancioso en el número de pobres, debido a la aplicación de políticas de choque económico que agudizaron el empeoramiento de las condiciones de vida materiales de diversos grupos sociales.

Conviene recordar que derivado de las crisis económicas ocurridas durante los periodos de ajuste estructural, aunado a la disminución del gasto social e inversión pública, el retiro del Estado en actividades de fomento sectorial y la contención salarial, afectaron fuertemente la estabilidad y el acceso alimentario de grandes grupos poblacionales en los ámbitos urbanos y rurales. La respuesta del Estado consistió principalmente en el rediseño de la política social.

Así para la década de los noventa, se intensificaron las políticas y programas alimentarios que los gobiernos dispusieron para reducir los efectos del embate neoliberal implantado. El Estado recurrió a la focalización del gasto social, en un intento de hacer más efectiva la oferta de bienes y servicios sociales, dando prioridad a los sectores más desprotegidos y vulnerables.¹⁵⁵

Al igual que en la región, en nuestro país, existían programas alimentarios desde los años setentas, pero fue a partir de los ochenta y noventa cuando estos tomaron mayor auge. En este sentido, conviene destacar la creación del Programa Nacional de Alimentación (Pronal), que comprendió programas de abasto y subsidios a una población determinada. Este tuvo como objetivos el garantizar el abasto de productos básicos a grupos marginados en zonas rurales y urbanas. Incluyó bienes como el maíz, frijol, azúcar, arroz y leche.¹⁵⁶

En el sexenio de Carlos Salinas, se creó la Secretaría de Desarrollo Social quien coordinó el proyecto central de ataque a la pobreza de esa administración, instrumentado mediante el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que pretendió poner en práctica una nueva corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad. Este programa se basó en principios de participación social comunitaria de los actores beneficiados. Sin embargo, parece no haber revertido las condiciones de pobreza, ya que al término del sexenio de Salinas, el país registraba más de 40 millones de pobres.¹⁵⁷

Posteriormente fue implementado el Programa para Superar la Pobreza. Bajo este nombre se decidió continuar con la política de transferencia de recursos a los grupos en extrema pobreza, con lo que mediante subsidios y otros mecanismos como la inversión en infraestructura social básica, atendió rubros como la salud, alimentación, educación, seguridad social y vivienda. El programa incluyó la asistencia alimentaria mediante la instrumentación de desayunos escolares y canastas básicas alimentarias para población pobre en zonas rural y urbana.

Este programa incluyó los subprogramas de Liconsa, Diconsa y Fidelist, que continúan vigentes hasta el día de hoy. El primero consiste en programas de abasto social de leche. El segundo, contempla las tiendas de abasto rurales y urbanas. El tercero fue el

¹⁵⁵ Felipe Torres Torres, Seguridad Alimentaria: Seguridad Nacional..., p.166.

¹⁵⁶ Ídem, p.167.

¹⁵⁷ Ídem, p. 168.

subsidio a la tortilla para poblaciones pobres, mediante la entrega de tarjetas que garantizaban esta prestación social.¹⁵⁸

Las limitaciones de estos programas fueron principalmente que atendían a población mayoritariamente urbana. Además de que la focalización de la población objetivo limitó los beneficios a población en pobreza extrema, dejando fuera a grandes sectores pobres del país. Así por ejemplo, de los subsidios de Diconsa, Liconsa y otros programas, más del 50% se concentraron en el Distrito Federal, donde sólo existía el 7% de la población infantil con algún grado de desnutrición, mientras que otro 15% de los apoyos llegaba al sureste del país, el cual concentraba más del 50% de la población desnutrida de México.

Así tenemos que la transición del modelo económico en los años ochenta, también derivó en la reforma del Estado en materia social, lo que implicó un tránsito de las políticas de acceso universal a la educación, salud, alimentación y vivienda típicas del Estado desarrollista, hacia políticas de extrema focalización, bajo el supuesto de un mejor gasto social.

La cobertura de los programas implementados en esos años ha tenido como perfil dominante el estar enfocadas sólo a la atención de grupos vulnerables y en extrema pobreza. Los gobiernos neoliberales optaron por administrar la pobreza mediante las transferencias monetarias y subsidios asistenciales, excluyendo de esas participaciones a los demás sectores sociales y limitando las condiciones para la superación efectiva de la pobreza.

En esa lógica, la formulación de una política económica que pudiera favorecer el desarrollo económico, la distribución del ingreso y el mejoramiento social fue sustituida por un supuesto eficientismo en el manejo del gasto social y en la creación de entidades y programas capaces de medir y administrar la pobreza distribuyendo los beneficios y subsidios asistencialistas, previo claro está, de una localización exhaustiva de los beneficiarios individuales.

Esto anterior fue acompañado en el sector alimentario, de la extinción de empresas, infraestructura y subsidios “en aéreas clave del abasto y la alimentación, como la producción, el transporte, el almacenamiento y la comercialización”.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Ídem, p. 169.

Con lo planteado hasta aquí, podemos ver que la política social implementada en los años ochenta, y a principios de los noventa, tuvo como objetivo aminorar los efectos devastadores que las políticas de choque y ajuste económico tuvieron sobre los sectores más desprotegidos, sin embargo, esta política social no atendió a todos los afectados, sino sólo a los más extremos, que sin la ayuda recibida peligraría su propia sobrevivencia.

Por su parte, los investigadores Torres Salcido y Mario del Roble señalan que en ese periodo existieron en general dos tipos de políticas sociales y alimentarias. Las primeras, fueron producto de la transformación de las políticas de corte universal, hacia las focalizadas que hemos mencionado aquí. Estas estuvieron basadas en criterios técnicos sobre la pobreza, su medición y forma de superación. Asimismo, este tipo de políticas trataron de eliminar las intermediaciones políticas existentes, bajo el esquema de entrega directa de transferencias o subsidios a la población objetivo. Las segundas, fueron aquellas dirigidas a fomentar la participación popular, a través de la organización de los grupos interesados en el abasto y la alimentación.

Sobre las primeras, hemos mencionado arriba su poca cobertura y su sesgo principalmente urbano. Desatendiendo la mayoría de los espacio rurales donde se concentraba la mayor población en desnutrición.

En el segundo tipo de políticas, que surgieron ya en los noventa, existen programas que por su diseño permitieron una participación más directa de los diversos actores sociales. Estas políticas “lograron conservar las tradiciones organizativas de los ámbitos rurales y de los barrios urbanos, de las redes de solidaridad social y de las formas de socialización como la confianza social y el intercambio de informaciones y servicios.”¹⁶⁰

En México, como ejemplo de este tipo de políticas y programas encontramos el PRONASOL, implementado en el periodo de Salinas de Gortari. El Fondo de Inversión y Solidaridad en Chile y el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social en Perú.

Estos autores señalan también que entre los programas específicos de este tipo se encuentra la conformación de consejos populares de abasto en el campo y la ciudad, creados a través de las redes que se entrelazan entre las burocracias y las comunidades

¹⁵⁹ Torres Salcido y Mario Del Roble, Políticas sociales alimentarias y la reforma del estado en América Latina, en Espacio Abierto- Cuaderno Venezolano de Sociología, Venezuela, 2002, abril-junio.vol.11 num.2, p.233.

¹⁶⁰ Ídem, p.242.

para el aprovechamiento de los fondos sociales. El punto más a destacar en este tipo de programas es el elemento de la participación social, lo que sin duda contribuye a la generación de capital social.¹⁶¹

Ahora bien, este tipo de políticas si bien estimuló la participación social y la creación de redes y del llamado capital social, señalan Salcido y del Roble, no significó la participación de los beneficiarios en su formulación; ya que más bien la participación se generó sólo en la instrumentación. La formulación y diseño siempre fue realizada de manera unilateral por parte del gobierno y las burocracias. Sin embargo, sí se distinguen de las políticas de beneficiarios pasivos que no contemplan esquemas participativos y sin intervención ni crítica alguna respecto a las políticas y asignaciones distribuidas.

Ya en años más recientes, las políticas sociales experimentaron nuevos cambios que han consistido en optar por un manejo más integral en el tratamiento de los problemas de pobreza y alimentación. Así, la tendencia es ligar las políticas de asistencia alimentaria con políticas de acceso a la salud y a la educación, principalmente.

En México, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), es un ejemplo claro de este tipo de tendencias. En la realidad es que las políticas sociales desarrolladas bajo estos esquemas solo tienen como finalidad garantizar los mínimos de consumo alimentario, salud y educación, para grupos sociales que no pueden proveérselos a través del mercado por la exclusión que éste genera, además de que han alcanzado solo de manera muy limitada los objetivos de incorporar la participación social.

En general, las políticas sociales aplicadas han sido focalizadas, en donde las diferencias entre una y otra estriban más en la forma de instrumentar y aplicar los beneficios sociales. Sin embargo, como señala Felipe Torres, estas políticas están lejos de generar condiciones de superación de la pobreza ya que no atacan las raíces de ésta, ni generan la adecuada distribución del ingreso. Tampoco mejoran las condiciones de desnutrición que abarca cada vez mayores regiones y población. Además estos programas tienden a ser transitorios, o sincronizados con periodos de gobierno, y no están exentas de tener cortes de carácter clientelar o populista.

La existencia de éstas políticas sociales y alimentarias si bien han contribuido a aminorar temporalmente las condiciones de desnutrición, están lejos de ser políticas orientadas a resguardar o garantizar la seguridad alimentaria del país. Podemos afirmar

¹⁶¹ Ídem, p. 244.

que estas políticas, orientadas en el combate a la pobreza solo han incluido dentro de sus rubros de atención, el factor de la alimentación.

Con esto vemos que en el caso de la seguridad alimentaria, no existieron políticas federales ni regionales específicas para dar tratamiento a dicho problema, y menos desde la atención integral que requiere la dimensión de la seguridad alimentaria, es decir incluyendo los factores de disponibilidad, estabilidad y acceso. En este sentido podemos concluir que la seguridad alimentaria no estaba contemplada en los programas institucionales del gobierno durante las décadas pasadas, por lo que no podían existir políticas que pretendieran darle tratamiento.

Afortunadamente para el país y la región latinoamericana, el nuevo siglo trajo consigo un renovado interés por la resolución de los problemas derivados del hambre y la desnutrición. Este nuevo llamado de atención fue suscitado por el surgimiento, ahora con mayor organización, de los actores más afectados: los grupos de productores y campesinos.

Por lo anterior, resultan de gran importancia los cambios que se dieron a partir del 2001, sobre todo en México, respecto al tema del campo y la alimentación. Es importante abarcarlo debido a que la concurrencia en el debate de los diferentes actores sociales del sector rural, influyó en que la seguridad alimentaria quedara incorporada en los programas institucionales del gobierno federal. Al quedar elevada a rango institucional, la seguridad alimentaria, se incorpora a la agenda de gobierno, lo cual abre una real posibilidad en la atención de dicho problema.

De hecho, la inclusión de la seguridad y soberanía alimentarias en el discurso político y en las exigencias de las organizaciones campesinas y demás interesadas en el rubro alimentario, provocó un efecto positivo, ya que la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria además se incorporaron al debate público de la sociedad civil.

De esta forma el 28 de abril de 2003 se firmó el llamado Acuerdo Nacional para el Campo (ANC). Este acuerdo generó fuertes expectativas debido a que su creación derivó de la presión y lucha social y además porque en su definición se incluyó la participación de múltiples actores y organizaciones campesinas de todo el país.

Cabe destacar que en el ANC, se establecieron las pautas para la creación de una Ley Federal de Planeación Agropecuaria y Soberanía y Seguridad Alimentaria. Esta

ley tendría como sustento además de la soberanía y seguridad alimentarias, la inclusión del derecho a la alimentación. Lo anterior podía representar un fuerte avance en materia alimentaria. Asimismo, se propuso establecer inversiones estructurales, productivas y sociales con presupuestos multianuales. Sin embargo, el gobierno federal incumplió gran parte de los acuerdos sustantivos que implicaban cambios estructurales y que habían quedado establecidos en el ANC, además de que dicha ley nunca fue decretada.

Empero, se consiguió algo de suma importancia. La publicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la incorporación en ella, de la seguridad y soberanía alimentarias. También se logró la ampliación del presupuesto asignado al sector rural, el cual se ha incrementado año con año; así como la creación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

La importancia de estos mecanismos es que por primera vez se incorporan, aunque de manera muy limitada y orientada mayormente al ámbito rural, los conceptos de seguridad y soberanía alimentarias.

Así la **Ley de Desarrollo Rural Sustentable** en su Artículo 3º. define los siguientes conceptos:

- *“Seguridad alimentaria:* el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población.
- *Soberanía Alimentaria:* la libre determinación del país, en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional.
- *Alimentos básicos y estratégicos:* respectivamente, aquellos así calificados por su importancia en la alimentación de la mayoría de la población, o su importancia en la economía, de los productores del campo o de la industria.
- *Productos básicos y estratégicos:* aquellos alimentos que son parte de la dieta de la mayoría de la población en general o diferenciada por regiones, y los productos agropecuarios, cuyo proceso productivo se relaciona con segmentos significativos de la población rural u objetivos estratégicos nacionales.”¹⁶²

Asimismo, en su Artículo 5º. establece que “el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país” orientados a diversos objetivos entre ellos el

¹⁶² Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

“contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país”.¹⁶³

En este artículo se contempla la participación del Estado a través de los diferentes ámbitos de gobierno, en el desarrollo de las políticas de seguridad y soberanía alimentarias, las cuales además, tienen el carácter de prioritarias para el desarrollo del país.

Igualmente quedó establecido en el Artículo 53 que los gobiernos federal y estatales estimularán la reconversión, en términos de estructura productiva sustentable, incorporación de cambios tecnológicos, y de procesos que contribuyan a la productividad y competitividad del sector agropecuario, a la seguridad y soberanía alimentarias y al óptimo uso de las tierras mediante apoyos e inversiones complementarias.

En el mismo sentido, los artículos 79, 82, 178, 179, 182 y 183, hacen referencia a las diversas actividades que tanto las organizaciones productoras, campesinos y autoridades federales y estatales, deberán cumplir para orientar esfuerzos hacia el resguardo de la soberanía y seguridad alimentarias.

Entre los puntos a destacar está el compromiso del gobierno federal de otorgar apoyos para compensar las desigualdades de los productores nacionales respecto a los productores de otros países siempre y cuando exista disponibilidad presupuestaria y respetando los compromisos internacionales, además de que contribuyan dichos apoyos a la seguridad y soberanía alimentarias.

Otro rubro importante es el compromiso para establecer las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional.

Asimismo, quedan definidos los siguientes productos básicos y estratégicos:

- Maíz, caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche, carne de bovinos, porcinos, aves y pescado.

Esta ley contempla además, que las acciones para la soberanía y la seguridad alimentarias deberán abarcar a todos los productores y agentes involucrados impulsando la integración de las cadenas agroalimentarias. También se contempla la identificación de

¹⁶³ Ídem.

la demanda interna de consumo de productos básicos y estratégicos, y a partir de ello conducir los programas del sector para cubrir la demanda y determinar los posibles excedentes para exportación, así como las necesidades de importación. Para lo cual, se considera la aplicación de medidas de certidumbre económica, financiera y comercial que garanticen el cumplimiento de los programas productivos agroalimentarios.

Como se concreta en los diversos artículos de esta Ley, las bases jurídicas y responsabilidades generales para actuar a favor de la seguridad alimentaria ya están dadas. La administración pública federal, en conjunto con los gobiernos estatales y municipales tiene ya el sustento jurídico y la responsabilidad de avanzar en la construcción de la seguridad alimentaria y orientar la producción agropecuaria y el desarrollo rural hacia la recuperación de la autosuficiencia alimentaria y la conformación de cadenas agroalimentarias que permitan un mejor abasto, sobre todo como lo indica la propia ley, hacia los sectores de mayor vulnerabilidad.

El cuestionamiento resultante es por qué, si esta ley fue publicada a finales del 2001, aun no existen los programas y políticas definidas para dar tratamiento a la seguridad y soberanía alimentarias. Inclusive, la propia SAGARPA aún no incorpora dentro de sus funciones establecidas en la Ley Orgánica para la Administración Pública Federal, una sola mención a la seguridad alimentaria.

En este sentido el único programa existente enfocado específicamente a la seguridad alimentaria, es el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, sin embargo, como se verá en el siguiente apartado, éste no representa una política definida en la materia, ya que además de su limitada cobertura, éste no fue realizado como una respuesta de nuestro gobierno hacia el problema de la inseguridad alimentaria, sino que es parte de las líneas de acción que la FAO aplica en los países pobres.

3.3 La FAO y el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en México.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el hambre es una violación de la dignidad humana y al mismo tiempo un obstáculo para el progreso social, político y económico. El derecho internacional, reconoce que todos tienen el derecho fundamental a no padecer hambre. No obstante, sólo 22 países en el mundo han incorporado el derecho a los alimentos en su constitución general.

Según la FAO, desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, la Seguridad Alimentaria *“a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”*.¹⁶⁴

*“En esa misma Cumbre, dirigentes de 185 países y de la Comunidad Europea reafirmaron, en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.”*¹⁶⁵

Actualmente, y de acuerdo al “Informe sobre el estado de la inseguridad alimentaria en el Mundo 2006”, publicado por esta organización, aproximadamente 1,200 millones de personas luchan por sobrevivir con un ingreso menor a un dólar por día, y alrededor de 840 millones de personas pasan hambre constante. En ese mismo sentido, se estima que al menos 24,000 personas, muchos de ellos niños, mueren cada día como resultado del hambre. Esto hace que cada siete segundos muere en alguna parte del mundo un niño menor de 10 años, como resultado directo o indirecto del hambre. En los datos anteriores, radica la importancia de voltear urgentemente hacia esa realidad y trabajar decididamente hacia su disminución.

¹⁶⁴ FAO, op.cit., p.2.

¹⁶⁵ Ídem.

De acuerdo a las mediciones que al respecto realiza la FAO, México se encuentra con un deterioro fuerte en sus niveles nutricionales de la población pobre y vulnerable. Así, de acuerdo al Informe arriba mencionado, nuestro país, presenta un nivel de inseguridad alimentaria comparable con el de países como el Salvador, Paraguay, Bolivia y República Dominicana.

En contraparte en la última década, países como Cuba, Perú, Chile, Uruguay, Ecuador, Jamaica y Brasil han avanzado notablemente en la reducción de la inseguridad alimentaria de su población. Lo anterior debido al compromiso existente en esos países de sus gobiernos para con su población, manifestado en los programas y presupuestos específicos que para la seguridad alimentaria han implementado desde hace varios años.

Cuadro: 13

Alejamiento del objetivo de la CMA			
GUATEMALA		HAITÍ	
VENEZUELA			
ARGENTINA	MÉXICO		HONDURAS
		NICARAGUA	
COSTA RICA		REP.DOMINICANA	
		BOLIVIA	
ECUADOR	BRASIL	COLOMBIA	SURINAM
		JAMAICA	
URUGUAY		CHILE	
Acercamiento al objetivo de la CMA			
PERÚ			
CUBA	GUYANA		
Superación del objetivo de la CMA			

Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO, Informe Mundial 2006.

Nota: CMA: Cumbre Mundial de Alimentación; el objetivo establecido fue reducir al 50% la población en condiciones de hambre y desnutrición durante el periodo de 1992-2003.

Dentro de las principales líneas de acción de la FAO, se encuentra el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), el cual se implementa en países pobres que presentan altos índices de inseguridad alimentaria.

El PESA en México constituye al día de hoy, el único programa existente que tiene como objetivo primordial el mejorar la seguridad alimentaria de la población a la que está enfocado. Se realizó una consulta de información pública al gobierno federal en

febrero del presente año. En ella, se solicitó se indicaran ¿cuáles son las políticas o programas que implementados desde el gobierno federal tienen como objetivo la atención al problema de la inseguridad alimentaria en México? La respuesta fue el PESA. Por ello, analizaremos dicho programa para conocer su origen, objetivos, cobertura y metodología.

El PESA surgió en 1994 como un programa para impulsar la producción de alimentos con la finalidad de reducir los niveles de hambre y desnutrición de la población de países pobres. En su primera etapa inició como proyecto piloto y consistió en la introducción de pequeñas tecnologías a la producción tales como sistemas de riego, semillas mejoradas, captación de agua, etc., en pequeñas comunidades o poblaciones en Honduras, Guatemala, Salvador y Nicaragua. Posteriormente la cobertura fue creciendo hasta abarcar hoy en día a más de 100 países alrededor del mundo, de los cuales alrededor de 30 están aplicando ya exhaustivos programas nacionales de seguridad alimentaria.¹⁶⁶

En México, “el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), es una estrategia de apoyo técnico metodológico que tiene como objetivo mejorar la seguridad alimentaria y contribuir a la reducción de la pobreza de manera sostenible en zonas rurales de alta y muy alta marginación.”¹⁶⁷

Comenzó operaciones en nuestro país hasta el año 2002, durante el gobierno del presidente Fox. De acuerdo con los datos existentes en el sitio oficial del programa éste opera en 16 estados de la República y 626 municipios, de los cuales 117 son de los de menor IDH (Índice de Desarrollo Humano), teniendo una cobertura que beneficia a 55,431 familias en 3,736 localidades marginadas.

Por otro lado, de acuerdo con la información ofrecida por la propia SAGARPA en respuesta a la solicitud de información, “en 2008 operó en 123 microrregiones, con presencia en 617 municipios marginados de 15 estados del país (Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Morelos, Hidalgo, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas), con un presupuesto asignado en el PEF 2008 de 1,100 millones de pesos para los primeros cinco estados mencionados, operando los demás con recursos de los programas denominados, Activos Productivos y el de Soporte. El proyecto se ejecuta a través de 119 agencias de desarrollo rural que

¹⁶⁶ La información referente a este programa se localiza en la página de internet: www.sagarpa.gob.mx/pesa/
Página consultada entre el 10 y 15 de enero de 2009.

¹⁶⁷ Ídem.

proporcionan servicios de planeación participativa, elaboración de planes comunitarios de desarrollo y proyectos de hogar saludable, producción de alimentos y generación de ingresos.”¹⁶⁸

Los objetivos específicos del programa son:

1. “Incrementar la producción local y la generación de ingreso para mejorar el acceso a alimentos nutritivos en las localidades.
2. Fortalecer procesos de gestión local para la consolidación de proyectos locales y micro regionales a través de la planeación participativa.
3. Promover la coordinación interinstitucional a nivel local, regional, estatal y nacional para el logro de la concurrencia de los diferentes programas interinstitucionales.
4. Consolidar a las Agencias de Desarrollo Rural como estructuras locales, que tengan un nivel de calidad adecuado y homogéneo en la prestación de servicios de todas las microrregiones en las que se desarrolle el PESA.”¹⁶⁹

Para la operación del PESA confluyen los tres ámbitos de gobierno, el federal, el estatal y el municipal. La dirección del programa está a cargo de distintas instancias tanto del gobierno mexicano como con representantes de la FAO en México:

- “Comisión Directiva del PESA: Constituida por el Subsecretario de Desarrollo Rural de la SAGARPA y el Representante de la FAO en México.
- Consejo Distrital para el Desarrollo Rural Sustentable: Es la instancia consultiva en la cual se presentará la estrategia y metodología del PESA, se validarán los diagnósticos regionales, las líneas estratégicas, así como las principales líneas de acción y los resultados alcanzados.
- Unidad Técnica Nacional del PESA: Es el equipo técnico nacional contratado con recursos del acuerdo entre el gobierno de México y la FAO, liderado por un experto principal que funge como Coordinador Nacional del PESA.
- Agencias de Desarrollo Rural: Son la entidad responsable de la operación del PESA en la región y de la aplicación de la metodología para el logro de los resultados y del impacto esperado.”¹⁷⁰

La operación del PESA consiste primeramente en la detección de la región o localidad o población a incorporar. Esto se realiza a través de las Agencias de Desarrollo

¹⁶⁸ Respuesta de la SAGARPA a la solicitud de Información Pública No. 0000800028509. México, Febrero de 2009.

¹⁶⁹ Página: www.sagarpa.gob.mx/pesa/ . consultada entre el 10 y 15 de enero de 2009.

¹⁷⁰ Ídem.

Rural (ADR). Posteriormente se elabora un estudio regional que consiste en la detección de las necesidades de la zona escogida. Asimismo se realizan entrevistas y acercamientos con la población objetivo. Si la región está dispuesta a recibir la colaboración, esta queda registrada.

Una vez identificados los objetivos y mediante una planeación en donde intervienen la comunidad y los ADR, se elabora la estrategia de intervención comunitaria y el Plan Comunitario. Este consiste en la identificación y formación de proyectos específicos y grupos de trabajo integrados por habitantes de la comunidad que los llevarán a cabo en colaboración con los ADR.

Puestos en marcha los proyectos se hace la entrega de ayuda en materiales, capacitación o bienes que permitan llevar a cabo los proyectos de manera permanente. Las acciones y proyectos son variados y estos se definen en función de las necesidades de mayor prioridad para la localidad, teniendo siempre como objetivo la identificación e implementación de proyectos productivos y de producción de alimentos, que permitan reforzar la seguridad alimentaria de los pobladores. De ahí que los proyectos se vinculen con estrategias de mejora productiva, implementación de tecnología sencilla y adecuada a los recursos disponibles, agricultura sustentable y rentabilidad económica.

Bajo un enfoque de desarrollo micro regional, el PESA promueve el desarrollo de capacidades de las personas y de sus localidades rurales, mediante procesos de apropiación y autogestión para que sean ellos mismos quienes definan su problemática y elijan alternativas viables para mejorar, de manera sostenible, su seguridad alimentaria y sus condiciones de vida.

El PESA promueve, a través de estructuras locales y procesos participativos, el mejoramiento de la producción de alimentos, la generación de riqueza y el desarrollo de instituciones locales.

Por otra parte, investigaciones recientes sobre el desempeño de este programa realizadas por Mario Pensado del Instituto Politécnico Nacional, han evidenciado que pese a que existe una metodología definida que coordina la confluencia de diversas autoridades y agentes externos, existen problemas de coordinación institucional que muchas veces impiden o retrasan la elaboración de los proyectos definidos por la comunidad. Asimismo se ha detectado que aunque el programa está orientado a mejorar la seguridad alimentaria, el resguardo y fortalecimiento de ésta, queda a veces en segundo plano.

Privilegiando el desarrollo de proyectos productivos con rentabilidad económica que no siempre aseguran en mejoramiento de las condiciones nutricionales de la población involucrada.¹⁷¹

Como se ha visto, el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, sin duda es un comienzo en la tarea de fortalecer la seguridad alimentaria de poblaciones de alta marginación. Sin embargo, el problema de la seguridad alimentaria en nuestro país, no solo atañe al ámbito rural en pobreza extrema, de hecho actualmente en las zonas urbanas es en donde se encuentra gran parte de la población en condiciones de subconsumo y malnutrición. El PESA, tiene la limitación de ser un programa dirigido solo a zonas rurales de alta y muy alta marginación, dejando fuera al resto de la población en condiciones de inseguridad alimentaria.

Si bien la falta de acceso a los alimentos es el mayor reto de la seguridad alimentaria, aquí hemos mencionado que además existen factores externos e internos que vulneran y degradan ese acceso alimentario así como la estabilidad en la disponibilidad.

Factores como la dependencia alimentaria y la volatilidad de precios que demandan la intervención del poder ejecutivo y legislativo, y que son necesarios para alcanzar la autosuficiencia en bienes básicos, la estabilidad alimentaria y permitir mejores niveles de acceso alimentario en población rural y urbana a nivel regional, estatal y nacional.

Por ello, el PESA si bien ayuda a mitigar la pobreza extrema en áreas altamente marginadas, no representa una respuesta al problema de la seguridad alimentaria a nivel regional y nacional.

¹⁷¹ Mario Pensado, ponencia presentada en, "Seminario de Sistemas Agroalimentarios Locales", México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 26 de febrero de 2009.

3.4. Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional.

Entre el año 2004 y 2005, la oportuna incorporación de la seguridad alimentaria al debate público años antes, derivó en la aceptación del tema por algunos diputados federales vinculados al sector agroalimentario. Lo anterior fue también motivado por la permanente campaña de diversas organizaciones agrarias y campesinas que exigían el reconocimiento del derecho constitucional a la alimentación, la definición de mejores políticas al sector rural, la renegociación del TLCAN en el sector agropecuario, y una ley que diera mayor certidumbre al sector agrario así como a los productores y campesinos en términos de soberanía y seguridad alimentaria.

También fue resultado, al mismo tiempo, de la falta de definición y compromiso, que mostró el gobierno federal y el deterioro en el acceso alimentario y calidad de vida del sector rural a pesar de la publicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable años antes.

Estos factores llevaron a que el seno de la Cámara de Diputados se presentara la iniciativa de la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (LPSSAN). Los debates y el afortunado entendimiento de la magnitud del problema por parte de algunos diputados, trajo como resultado que en el mes de marzo de 2006, el pleno de la Cámara de Diputados avaló por 328 votos a favor, 5 en contra y 6 abstenciones, el Dictamen por el que se expide la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional.¹⁷²

Esta ley pretende aumentar la capacidad productiva, de pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros, en un sistema eficiente, equilibrado económica y socialmente, en el mercado nacional y mundial. Incluye, además, la aplicación de ciencia y tecnología en la preservación de la biodiversidad y respeto a la cultura indígena.¹⁷³

¹⁷² La información referente a esta iniciativa de ley, se encuentra disponible en la página: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/7575>, fue consultada el 4 de marzo de 2009.

¹⁷³ Ídem.

Asimismo, propone un subprograma de Emergencia para la Erradicación de la Desnutrición a más tardar en el año 2015, siempre y cuando esté a cargo de la Secretaría de Salud, en coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social.¹⁷⁴

De acuerdo con el diputado Víctor Suárez Carrera (PRD), con esta ley se pretende enfrentar como desafíos el crecimiento de la dependencia agroalimentaria y la inexistencia de una política de Estado a largo plazo en la materia. Agregó también que se busca erradicar el alto costo económico, social, político, humano y ético de la mal nutrición en México, en la que se incluya la obesidad.

En la ley se define el establecimiento de programas multianuales clave en apoyo de incentivos de inversiones en el presupuesto de cada año fiscal, así como la creación de una red de seguridad para productores y cadenas agroalimentarias.

En palabras del diputado Pascual Sígala Páez (PRD) “la alimentación adecuada y suficiente constituyen un factor elemental para los seres humanos y sobre todo para el desarrollo nacional. Sin embargo, sostiene que en México la desnutrición se ha convertido en un fenómeno endémico que pasa de generación en generación, y que genera daños irreversibles.”¹⁷⁵

Por su parte, el legislador Jesús González Schmal (PAN) destacó que “ya no hay más tiempo; México necesita rescatar su soberanía alimentaria, pues es grave su déficit nutricional, su anemia crónica en gran parte de la población”.¹⁷⁶ Mencionó además, que esta Ley no sólo prevé la autosuficiencia alimentaria, sino los mecanismos necesarios para que no haya ningún niño en el seno de su madre, recién nacido o adolescente, que no tenga los nutrientes necesarios para que desenvuelva sus capacidades humanas a plenitud.¹⁷⁷

No obstante, que en las declaraciones de diputados se muestra que efectivamente la finalidad de dicha ley es dar certidumbre al objetivo de la seguridad alimentaria y situar a ésta como un objetivo estratégico para el desarrollo nacional, atacando realmente las causas de la desnutrición y la falta de acceso alimentario, así como orientar al sector agrario al logro de la autosuficiencia alimentaria en bienes básicos, la realidad es que el poder legislativo no ha sido capaz de avanzar en ese objetivo.

¹⁷⁴ Ídem.

¹⁷⁵ Ídem.

¹⁷⁶ Ídem.

¹⁷⁷ Ídem.

Más aún, pese a que en el dictamen de la ley se menciona que en 2006 la dependencia de alimentos del extranjero fue de 40% del total de alimentos consumidos, y que entre 1994 y 2005 importamos 110 mil millones de dólares en alimentos, a la vez que exportamos 2 millones de trabajadores rurales. Y de que se establece que las importaciones de los pasados cinco años (2002- 2006) equivalieron a 54% de las divisas obtenidas por la exportación de petróleo, y representaron también 75% de las remesas recibidas.¹⁷⁸ La iniciativa de ley continua hasta este 2009, “estancada, atorada, congelada” o “en revisión” según algunos senadores, sin poder ser aprobada, decretada y publicada.

El 16 de octubre de 2007, Día Mundial de la Alimentación, un grupo significativo de organizaciones, incluidos el Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas, la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario y la Confederación Nacional Campesina (CNC), publicaron el Llamado Urgente al Senado de la República para que apruebe la LPSSAN, el cual no ha recibido respuesta hasta la fecha.¹⁷⁹

No existe una razón manifestada por parte de los senadores que diga las razones por las que no se aprueba el decreto de ley desde 2006. Sin embargo la respuesta la podemos encontrar en los intereses de las empresas oligopólicas alimentarias que dominan el sector agroalimentario y las organizaciones que los representan.

En este sentido “la Confederación Nacional Campesina, nacida en 1938 para controlar y aglutinar a los campesinos en el gobierno de Lázaro Cárdenas, ha tenido históricamente una misión: “servir al poder”, y el poder –que hasta hace pocos años fue siempre hegemónico del PRI y sus gobiernos– hoy día está en el Ejecutivo panista aliado con los oligopolios alimentarios, para quienes el tema de planeación es antagónico con el credo neoliberal y podría entorpecer el libertinaje comercial del que gozan las industrias del sector.”¹⁸⁰

La LPSSAN, además de establecer un rumbo de largo plazo al Ejecutivo, otorga certidumbre y pautas fijas para los programas del campo. Por ejemplo, para el Procampo determina una vigencia al 2012; una recomposición de sus apoyos, de tal forma que se destine más a los productores más pobres; además, impone a los beneficiarios compromisos de tipo organizativo, ecológico y productivo.

¹⁷⁸ Víctor Suarez, “Urge la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional”, en La Jornada, México, 13 Noviembre de 2007.

¹⁷⁹ Ídem.

¹⁸⁰ Ídem.

Recordemos que en apartados anteriores mencionamos que más del 70% de los recursos del Procampo, se destinan a los productores y empresas más grandes y poderosas del sector alimentario, a pesar de que el programa está supeditado por la Ley de Desarrollo Rural, la cual establece que los apoyos al campo se deben destinar a los productores de menores ingresos.

La seguridad y soberanía alimentarias, la planeación de estrategias y recursos, la transparencia en el gasto público, la reducción del hambre y la desnutrición y en general la reorientación de esfuerzos institucionales hacia la concreción de estos objetivos son contrarios a los objetivos de las empresas agroalimentarias establecidas en México, nacionales y extranjeras. Lo cual lleva a éstas a obstaculizar cualquier intento que pueda afectar sus intereses y privilegios comerciales.

Para entender las dimensiones de estas afirmaciones y darle mayor sustento, explicaremos brevemente cual ha sido el desarrollo de estas empresas a nivel mundial y en México y como su presencia ha distorsionado el mercado, nuestros hábitos alimenticios y como el poder público ha otorgado múltiples beneficios en detrimento del sector agrario nacional.

Para ello, recurriremos al planteamiento de la industrialización de la agricultura, hecho por el investigador y ex diputado Calderón Salazar. A saber, este señala que la industrialización de la agricultura, manifestada en las enormes transformaciones derivadas de la inversión, innovación, tecnología y como fruto del desarrollo tecnológico, ha llevado a ésta a un proceso de subordinación respecto al complejo industrial y comercial creado al margen de los productores. Así, la agricultura capitalista moderna se convirtió en un sistema agroindustrial.¹⁸¹

Con ello, la producción de insumos como semillas, fertilizantes, maquinaria e insecticidas por un lado, y por otro, el procesamiento agroindustrial de los productos alimentarios y no alimentarios, así como su distribución y comercialización han quedado al margen de los productores rurales y campesinos. Lo anterior, sumado a la fuerte expansión de las empresas transnacionales en esos rubros de transformación, insumos, y comercialización, ha permitido a éstas imponer sus condiciones a la agricultura afectando la estructura del empleo rural, la tenencia de la tierra y el equilibrio ecológico, pero mayormente, la producción, distribución y consumo de alimentos a nivel nacional y mundial.

¹⁸¹ Jorge A. Calderón Salazar, El TLC y el desarrollo rural, México, CEMOS, 1992, pp.29-35.

Las empresas agroindustriales monopólicas son altamente concentradoras tienen una producción diversificada, y sus estructuras les permite actuar en diversos campos y lugares. Su campo de acción se inserta también en rubros como el crédito, la asistencia técnica y el uso de biotecnología.

En el sistema agroalimentario mundial existen además empresas nacionales oligopólicas con los mismos patrones que las extranjeras, además de aparatos estatales que estimulan su expansión mediante privilegios dados tales como la exención fiscal.¹⁸²

Además la evolución de la industria alimentaria se ha desarrollado en la generación de alimentos de tipo suntuario. Alimentos que aunque orientados a los estratos de medianos y altos ingresos, son adquiridos por los de bajos ingresos influidos por la publicidad. Esto lleva a que la población gaste en alimentos que no son indispensables para una dieta adecuada, sacrificando el consumo de productos básicos y esenciales para la nutrición, influyendo en la deformación de patrones de consumo alimenticio, sustituyéndolos por hábitos alimenticios de los países desarrollados. Para garantizar su desarrollo y funcionamiento, estas empresas necesitan de tres variables: seguridad en el abastecimiento, calidad de los productos y precios bajos.

Para la explicación de cómo estas empresas han logrado garantizar las variables arriba señaladas, sobre todo al rubro de los precios bajos, recurriremos a lo propuesto por la investigadora Blanca Rubio.

Dicha investigadora señala que a partir de los años 80, Estados Unidos impulsó una política sustentada en una producción excedentaria orientada al mercado mundial, fincada en el otorgamiento de fuertes subsidios a sus productores, precios bajos de exportación y créditos preferenciales para los importadores de sus productos. Esta política de producción cara y precios baratos trae beneficios enormes a Estados Unidos y a sus empresas alimentarias.

¹⁸² En México, algunas de estas empresas son: Minsa, Gruma, Maseca, Bimbo, Femsa, Wal Mart. Los resultados de la Auditoría Superior de la Federación, cada año muestran que el gobierno federal aplica devoluciones o exenciones fiscales superiores a lo que marcan las leyes mexicanas. Así, por ejemplo para 2007, Bimbo reportó ingresos superiores a los 72,294 de los cuales pago al fisco 1,925. Grupo Maseca obtuvo ganancias por 9,011 y pago impuestos por 261. Femsa obtuvo 68,969 y pagó 3,336 en el mismo sentido. Wal Mart México obtuvo ingresos por 224,173, pagando solo 5,678. Datos obtenidos del Informe realizado por la ASF sobre el ejercicio fiscal de 2007. Todos los montos son en millones de pesos. <http://www.asf.gob.mx/>

De acuerdo a este informe, el total del monto devuelto a grandes empresas nacionales y transnacionales durante el periodo de 2000-2005, llegó a los 680 mil millones de pesos. Esto representa más de dos veces el presupuesto total asignado a la SAGARPA en el mismo periodo. De las revisiones realizadas por la ASF en materia de eficiencia recaudatoria del Estado, destaca lo siguiente: De acuerdo con el último Informe Anual de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la eficiencia recaudatoria como porcentaje del PIB, registró, en el caso de México, un porcentaje del 20%, último lugar de los 30 países que integran la Organización. Se entiende el porqué.

Como recordaremos, el fenómeno del neoliberalismo y la apertura comercial, que llevaron a la liberalización de la economía, permitiendo la libre entrada de bienes, servicios y capitales, también derivó en la entrada de productos básicos alimentarios. Esto generó las condiciones para que los productos agropecuarios de Estados Unidos compitieran sin restricciones con los bienes nacionales. Sin embargo, los productores nacionales no encuentran quien les compre su producción. Lo anterior se debe a la política de precios que han impuesto las empresas transnacionales alimentarias.

Primero los bajos precios impuestos internacionalmente son ficticios pues no corresponden a los costos de producción, ya que son impuestos por Estados Unidos gracias a su preeminencia en el mercado mundial, y sólo se sostienen debido a los subsidios que el gobierno estadounidense paga a sus productores a costa de sus contribuyentes.¹⁸³

Las empresas agroalimentarias establecidas en los países subdesarrollados, a través de la liberalización de mercados impuesta en los tratados comerciales, compran sus materias primas agrícolas en el mercado exterior a precios bajos y créditos blandos, con lo que consiguen abaratar sus costos de producción y mantener elevados márgenes de ganancias. Ello coloca al precio internacional como el precio de referencia para los productos locales generando un declive en los precios internos. Sin embargo, aunque el productor local baje sus precios, primeramente las empresas agroalimentarias compran en el exterior, debido a los créditos preferenciales que incluye el paquete de importación ofrecido por los Estados Unidos.¹⁸⁴

Este fenómeno explica porque el trigo y la soya producidos en México, con niveles de productividad incluso superiores a los mundiales y precios bajos, han sido los productos que han sufrido mayor sustitución por los importados. Así mientras en 1990, sólo se importaba el 8.3% del consumo nacional, en 2007 se importaba más del 50%, y en la soya las importaciones pasaron de 56.8% en 1990 a cubrir casi el 100% del consumo nacional para 2007.

La finalidad de esta política es precisamente, que las empresas agroalimentarias procesadoras de alimentos balanceados para animales, aceites vegetales, tortillas, pan, fructuosa, leche y derivados, cereales, frituras y bebidas, consigan márgenes de ganancia

¹⁸³ Blanca Rubio, "El sector agropecuario mexicano en los años noventa: subordinación desestructurante, y nueva fase productiva", en Blanca Rubio (Coord), El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio, México, UNAM y Plaza y Valdés, 2000, pp.17-25.

¹⁸⁴ Ídem.

altísimos a costa de precios bajos internos, propiciados por la presión de las importaciones a bajo costo. Con esto generan dos beneficios inherentes. Bajos precios locales, para obtener mayores ganancias, y una dependencia alimentaria de los países subdesarrollados lo que promueve la sujeción de éstos países a la producción alimentaria de Estados Unidos permitiéndole a éste ejercer un control sobre la soberanía de los subdesarrollados, ello explica porqué el gobierno de los Estados Unidos aplica tantos recursos fiscales al sostenimiento de esta política de precios.¹⁸⁵

La explicación de esta política de producción que impide la libre competencia y desplaza a los productos locales sobre los importados, obligándolos a reducir sus precios, ha sido bautizada como “subordinación desestructurante” por la investigadora Blanca Rubio.

Estos dos fenómenos suscitados en las últimas décadas del siglo pasado, manifestados por un lado, en el crecimiento y expansión de la agroindustria alimentaria y la subordinación de la agricultura, y por otro, la política desestructurante impuesta por los Estados Unidos y que ha excluido a los productores locales y propiciado la dependencia alimentaria ha dejado múltiples saldos negativos en términos de seguridad y soberanía alimentarias.

Ahora bien, aunque la política de precios deprimidos ha sido casi permanente en las últimas décadas, en los años recientes, como también hemos explicado, la tendencia de la volatilidad y el alza de precios será la nueva constante. Ello, debido a que en los años recientes se han incrementado algunos factores e incorporado otros, que sin duda traerán como consecuencia el alza generalizada de precios en el mediano y largo plazo.

Lo anterior, ayuda a entender por qué la clase política en México, no ha decretado la LPSSAN, con lo que evidencia que ésta prefiere seguir beneficiando intereses capitalistas extranjeros a costa de la seguridad alimentaria interna de la población mexicana.

¹⁸⁵ Ídem.

Capítulo IV: Hacia la conformación de una Estrategia Nacional en materia de Seguridad Alimentaria.

4.1 Breve revisión a la Seguridad Alimentaria en América Latina.

De 1950 a 1980, con una estrategia de desarrollo centrada en el Estado, América Latina disfrutó de una de las mayores tasas de crecimiento económico del mundo, sin embargo, la reconfiguración mundial de los Estados y sectores públicos advertida mediante la privatización de empresas estatales y reducciones al gasto público, así como las medidas de reestructuración y estabilización aunados a los procesos de globalización -manifestados en la desmedida liberalización de mercados-, alcanzaron a cubrir casi toda la región latinoamericana en las últimas dos décadas del siglo pasado.

Lo anterior, generó el deterioro en el nivel de vida de millones de personas las cuales quedaron sin empleo y han visto reducida su capacidad de acceder a mejores condiciones materiales de vida.

De esta manera América Latina vio crecer el número de habitantes en condiciones de pobreza de manera permanente desde finales de los años ochenta hasta el 2003, donde esta tendencia se redujo gracias a los ritmos de crecimiento altos de algunos países como Chile, Brasil y Perú. Inclusive algunos gobiernos (Brasil, Chile, Argentina, Perú) han aumentado sensiblemente la inversión social y parecen haber tomado muy seriamente el desafío de los objetivos del Milenio; reducción de pobreza y hambre.¹⁸⁶

Las transformaciones estructurales llevadas a cabo en los años ochenta y noventa en la mayoría de los países de la región, afectaron las agriculturas y recursos agropecuarios en términos de rentabilidad, productividad y crecimiento. Asimismo, han situado a la mayoría de los productores agropecuarios de la región en una difícil situación,

¹⁸⁶ José Luis Vivero y Carmen Porras, ¿Es posible una América Latina sin hambre en el 2025?, España, Universidad de Córdoba, 2008, pp.6-7.

limitando su competitividad y arriesgando su supervivencia en mercados en los que el factor predominante es el rendimiento competitivo.

Es importante señalar que las características generales de los sistemas agroalimentarios de la región son similares a los de México. Así la mayor parte de estos países han vulnerado y deteriorado su sector agrícola, empobreciendo al campesino y pequeño productor. Lo anterior ha sido la consecuencia de liberalizar sus mercados agrícolas y retirar las inversiones estatales que anteriormente mantuvieron en alza los rendimientos agrarios. Ello ha llevado a convertir en importadores netos a gran parte de los países de América central y del sur. En este sentido el patrón es casi el mismo en los países de la región.

No obstante lo anterior, América Latina padece la inseguridad alimentaria por problemas de acceso más que de producción o abasto. “La causa principal de la inseguridad alimentaria en América Latina no está en la falta de capacidad para producir alimentos en cantidad suficiente. En general, la región es ampliamente excedentaria en el comercio internacional de alimentos, con países que figuran entre los mayores exportadores mundiales (Argentina, Brasil, Chile) aunque algunos países siguen teniendo todavía problemas de producción (Haití, República Dominicana y Guatemala).”¹⁸⁷

Así por ejemplo, en Argentina donde se producen alimentos para exportación, 25 niños mueren cada día antes de cumplir un año de vida derivado de problemas de hambre y desnutrición. Esto evidencia que problema existentes de falta de ingreso y desigualdad regional. En ese país, la tasa de mortalidad se eleva a 14 niños por cada mil nacimientos. Por el contrario en Cuba, pequeña isla ubicada en el Caribe, a expensas de los huracanes y el mal clima, la mortalidad infantil es de 5 niños por cada mil nacimientos. Porcentajes similares a los de Canadá e inferior al de Estados Unidos (7 por cada mil).¹⁸⁸

Lo anterior evidencia nuevamente que la inseguridad alimentaria está fuertemente determinada por la desigualdad económica, más que por la disponibilidad alimentaria.

Por fortuna en los inicios de este nuevo siglo, ha surgido un renovado interés por temas como la pobreza, la desigualdad, el hambre y la desnutrición. En este sentido, la FAO estableció desde la pasada Cumbre de la Alimentación en 2006, cuatro prioridades para su acción en América Latina y el Caribe: seguridad alimentaria, comercio

¹⁸⁷ Ídem.

¹⁸⁸ Fuente: http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PA/mas_info_FAQ.asp, página consultada el 20 de marzo de 2009.

agropecuario internacional, ordenamiento sustentable de los recursos naturales y desarrollo rural.

Por su parte, el Director de la FAO, Jacques Diouf consideró necesario para América Latina, fortalecer la voluntad política mediante alianzas para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, en las que participen todos los sectores de la sociedad, gobierno, sector privado y organizaciones de la sociedad civil.

América Latina y el Caribe, albergan el 11% de la población total mundial. A partir de la Cumbre de la Alimentación de 1996 en Roma, la región latinoamericana no ha avanzado mucho en la disminución del hambre y la desnutrición. Los logros han sido irregulares y regionales. Así por ejemplo, en América Central, la desnutrición mantiene una tendencia a la alza a partir de los niveles registrados en el periodo de 1990-1992, de acuerdo con datos de la FAO.¹⁸⁹ Por otro lado, en países de América del Sur existen avances que sin duda son el reflejo de las políticas nacionales de seguridad alimentaria que algunos países han decidido instrumentar hace algunos años.

En ese sentido países como Cuba, Guyana, Perú, han logrado reducir el hambre en un 50% con lo que han alcanzado el objetivo planteado en la Cumbre de 1996. Chile, Uruguay, Ecuador, Jamaica, Brasil, se acercan decididamente al mismo objetivo.¹⁹⁰

Por otro lado, Venezuela, Guatemala y Panamá han experimentado retrocesos en su seguridad alimentaria. Asimismo, en Haití aunque existen claros avances aun sigue siendo el país con mayor índice de desnutrición, que abarca casi al 50% de su población total.¹⁹¹

De entre los países mencionados cabe resaltar el caso de Brasil, quien ha implementado una fuerte política de seguridad alimentaria enfocada a la disminución y posterior erradicación del hambre. En 2003, el Gobierno puso en marcha el programa "Hambre Cero" con la intención de mejorar rápidamente la seguridad alimentaria de 44 millones de personas. Los elementos principales del programa pretenden aumentar los ingresos, mejorar los suministros de alimentos básicos, facilitar el acceso a los alimentos y aliviar de forma urgente el hambre y la malnutrición mediante intervenciones selectivas. Un

¹⁸⁹ FAO, El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, Roma Italia, FAO, 2006, p.17.

¹⁹⁰ Ídem, p.17-19.

¹⁹¹ Ídem, p.17.

importante programa social, iniciado en octubre de ese mismo año, es el programa “Bolsa Familia”.

Si bien Brasil aun presenta altos niveles de inseguridad alimentaria en los sectores pobres, a nivel mundial se han reconocido los avances de dichos programas. Asimismo es loable que el gobierno brasileño reconozca la magnitud del problema y haya dispuesto instancias y presupuestos específicos para efectiva atención.

En Brasil, hoy existe un **Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional**, así como un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria. Asimismo han dispuesto el Derecho humano a la alimentación adecuada.

Así de acuerdo con el gobierno brasileño, la alimentación adecuada es un derecho fundamental del ser humano, inherente a la dignidad de humana e indispensable para la realización de los derechos constitucionales, debiendo el poder público adoptar las políticas y acciones que se hagan necesarias para promover y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

Por otro lado, en América Latina ha crecido la presencia de empresas agro exportadoras que dominan el comercio al igual que los subsidios y apoyos otorgados por los gobiernos. Argentina es de los países con mayor número de empresas agroalimentarias y oligopólicas y también con mayor vulnerabilidad y desnutrición. Lo que a primera instancia contradice su papel como exportador en el mercado mundial de cereales.

Sin embargo, el gobierno argentino ha dispuesto ya programas especiales para la atención de estos problemas. Con la puesta en marcha del **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria**, el gobierno de Argentina pretende dar batalla al problema del hambre:

“Este plan se dirige a familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. Desde su puesta en marcha se constituyó en una política de Estado en materia alimentaria, más allá de la emergencia, porque tiende a elevar la calidad de vida de toda la población y abarca el mejoramiento de la salud y la nutrición en el mediano y largo plazo.”¹⁹²

¹⁹² Fuente: http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PA/mas_info_FAQ.asp, página consultada el 20 de marzo de 2009.

Así de acuerdo con información oficial, los objetivos a ser alcanzados son el “brindar asistencia alimentaria, adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país; facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales, fortalecer la gestión descentralizando fondos; impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales; realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados.”¹⁹³

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria del gobierno de Argentina promueve:

- “Asistencia alimentaria a familias en situación de vulnerabilidad social.
- Incentivo a la autoproducción de alimentos en las familias y redes prestacionales.
- Asistencia a comedores escolares.
- Asistencia a huertas y granjas familiares.
- Atención a la embarazada y al niño sano.
- Fortalecimiento de la gestión descentralizada de fondos.”¹⁹⁴

En este sentido, este Plan Nacional aboca en primer lugar atención a personas y familias con inseguridad alimentaria y en segundo plano promueve la producción a pequeña escala para el autoconsumo.

Cabe mencionar que los planes y estrategias que cada país adopta, responden a las particularidades de sus regiones. Así por ejemplo en Argentina los problemas de alimentación están relacionados con la falta de acceso económico por parte de grupos vulnerables. A nivel nacional, por el contrario ese país presenta altos niveles de productividad agrícola, lo que lo ha convertido en fuerte exportador de granos.

Sin embargo, la productividad de Argentina en los últimos años ha estado influenciada por la intervención de empresas transnacionales como Monsanto, que domina el mercado de semillas y ha impuesto al sector productivo de ese país el pago de regalías por la utilización de tecnología patentada, generando la exclusión de algunos sectores productores.

Por lo anterior, revisar la seguridad alimentaria de la región nos debe poner en alerta respecto a los escenarios que pudieran darse en los próximos años respecto al

¹⁹³ Ídem.

¹⁹⁴ Ídem.

sector agrario y las nuevas formas de dominio agrario que ejercen las empresas transnacionales.

Políticas nacionales de seguridad alimentaria las encontramos también en Colombia, en donde el gobierno central ha creado la **Red de Seguridad Alimentaria** con el objetivo de impulsar proyectos productivos de generación de alimentos para el autoconsumo. Esto tiene el propósito de estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento (migración rural) y permitir el retorno de la población desplazada a sus tierras. Asimismo, este programa pretende mejorar la alimentación de la población radicada en asentamientos inadecuados de los centros urbanos, grandes receptores de población desplazada y en general todas las actividades y programas que propicien el mejoramiento de la calidad de vida de la población.¹⁹⁵

Por su parte, Bolivia ha establecido en su “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática”, la política de seguridad con soberanía alimentaria.

Desde la perspectiva del gobierno de Bolivia, el diagnóstico y los problemas de inseguridad alimentaria se centran en la tenencia de tierras y la exclusión de la población indígena originaria durante todo el periodo republicano. Se asocia a la agroindustria y empresarios ganaderos - identificados en el discurso como “oligarquía” o indeseable resabio del Estado neoliberal colonial - como el enemigo, y la estrategia diseñada es para eliminar los obstáculos que impidan el saneamiento, reversión y redistribución de tierras.

Asimismo, dicho documento identifica entre otros problemas: la desertificación/degradación de tierras en el occidente del país causada por el minifundio, deficiente manejo de suelo y agua a consecuencia del uso de tecnologías contaminadoras. Contaminación química de suelo y acuíferos que se traducen en desequilibrios de los ecosistemas. Insuficiente desarrollo de empleo rural no agrícola que provoca emigración masiva campo-ciudad y hacia fuera del país y fragilidad del mercado de alimentos.

Es clara la similitud de algunos de esos problemas con el caso de México. Sin embargo, la diferencia es que Bolivia ya está trabajando al respecto.

¹⁹⁵ Fuente: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=202&conID=162> página consultada el 28 de abril de 2009.

Los ejemplos anteriores evidencian que algunos países latinoamericanos han tomado la decisión de emprender políticas nacionales con la finalidad de alcanzar y resguardar la seguridad alimentaria en beneficio de las grandes mayorías. Lo que ha resultado, según la FAO, en avances sustanciales en la disminución del hambre y la desnutrición.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Ver: FAO, El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, Roma Italia, FAO, 2006.

4.2 La Seguridad Alimentaria como objetivo estratégico y elemento de un Proyecto Nacional de Desarrollo.

A lo largo de los capítulos anteriores, hemos observado que el incremento de la vulnerabilidad e inseguridad alimentaria del país, ha sido una consecuencia de la globalización y de las acciones y decisiones que desde el ámbito gubernamental, se han implementado en materia de fomento sectorial y de política económica por los gobiernos de perfil neoliberal.

La ocupación de los puestos clave de la administración pública, por los fieles representantes del libre mercado, ha derivado en el abandono del sector agrario y en la desaparición de las instituciones del Estado mexicano creadas para fortalecer el abasto alimentario nacional. Así, en las décadas pasadas el sector público apoyó fuertemente las inversiones agrarias mediante instituciones creadoras de tecnología, la asistencia técnica, a través de la Dirección General de Extensión Agrícola y mediante la producción de semillas a través de Productora Nacional de Semillas. Asimismo, reforzaba su política de autosuficiencia alimentaria con instituciones como Conasupo, Banrural, y Agroasemex. Por su parte, el campo cumplía su deber. Primeramente generaba divisas vía las exportaciones; proporcionaba mano de obra para el desarrollo industrial, y resguardaba la soberanía alimentaria mediante la autosuficiencia en bienes básicos.

Actualmente, el gobierno y la administración pública han desestimado las contribuciones que el sector agrario puede generar para la economía, el desarrollo nacional y la seguridad alimentaria. Con ello, ésta última fue abandonada a las leyes de la oferta y la demanda, vulnerando la estabilidad alimentaria del país, e incrementando la falta de acceso alimentario a niveles realmente preocupantes.

A lo largo de los últimos años, las políticas de shock económico impuestas, la abrupta apertura comercial y la política agrícola estadounidense encabezada por las empresas agroalimentarias transnacionales, han excluido a los productores y campesinos de la cadena agroalimentaria nacional. Así quienes deberían de ser los protagonistas han pasado a ser simples espectadores de una realidad en donde también son los menos favorecidos del intercambio económico.

Por ello es que en la vida real de los hombres del campo, los resultados de las políticas neoliberales se manifestaron dramáticamente en una severa descapitalización, acrecentada insolvencia y aumento de la desnutrición en niños y mujeres, principalmente.

“El repliegue del Estado y el sector público de varias actividades estratégicas y necesarias para alentar la inversión de nuevos capitales en el campo, ha dado lugar a una descapitalización de las unidades de producción agrícola, y han contribuido a ensanchar la desigualdad en las condiciones que tiene lugar el intercambio económico de bienes primarios.”¹⁹⁷

Asimismo, el cambio en la legislación agraria, el traspaso o venta de organismos y empresas paraestatales al sector privado y los ajustes en materia de gasto público han contribuido a reducir fuertemente la participación del gobierno en el desarrollo del sector agropecuario. Esta reducción ha afectado los ámbitos de comercialización, distribución, y transferencia de tecnología.

En los ámbitos urbanos, los resultados han sido en el mismo tenor. Reducciones y contenciones salariales, y pérdida del poder de compra, sin considerar la destrucción de los ideales y perspectivas de mejora y crecimiento de la población.

Por lo anterior, consideramos que nuestro compromiso es proponer alternativas y nuevas soluciones que permitan asegurar el acceso de todos los grupos sociales a los satisfactores básicos. Estamos convencidos de la necesidad de una estrategia de fortalecimiento de la seguridad alimentaria y que ésta, debe partir necesariamente desde el ámbito gubernamental. Es urgente avanzar en la construcción de una política de Estado en materia de seguridad alimentaria que contemple tanto el crecimiento del sector agropecuario y el desarrollo rural, como el crecimiento económico y la distribución del ingreso nacional.

En este apartado queremos resaltar que ningún proyecto de desarrollo y crecimiento que se implemente en México, será viable si no toma en cuenta el desarrollo rural y agropecuario del país. Las propuestas que se realicen en tal sentido, deberán estar apoyadas en un sistema de planeación democrática y en una visión de sustentabilidad en el largo plazo.

¹⁹⁷ Fernando Paz Sánchez, El campo y el desarrollo económico de México, México, Nuestro Tiempo, 2000, pp.89-90.

Para esta primera parte, nos apoyaremos en los trabajos realizados por José Luis Calva, respecto a las funciones que la agricultura debe tener en el desarrollo económico del país y en el resguardo de la seguridad alimentaria. Así, este autor menciona que “la agricultura presenta dos momentos en la interrelación entre el desarrollo agrícola y el desarrollo económico general: en una primera fase el sector agropecuario financia el desarrollo industrial y la acumulación de capital urbano; en una segunda etapa, las actividades no agrícolas devuelven al campo los servicios que éste prestó al desarrollo económico general, efectuando transferencias netas de recursos a favor de la acumulación de capital agrícola”¹⁹⁸

En México, la primera fase ha sido cumplida, pero la segunda aún no ha iniciado. Calva refuerza esta idea diciendo que la historia económica de países como Corea del Sur, Estados Unidos y la Unión Europea, demuestra que tal ha sido la interrelación entre ambos sectores económicos, lo que ha dado como resultado que estos países cuenten con sistema agrarios fuertes competitivos y capitalizados. Es tiempo de iniciar la segunda fase si queremos empezar una etapa de desarrollo económico sostenido.

En esta misma lógica, el sector agropecuario puede contribuir al desarrollo económico mediante un equilibrio permanente de las cuentas externas a través de una oferta interna suficiente de alimentos y materias primas agrícolas, y la generación de excedentes exportables en magnitud considerable en aquellos cultivos de alta densidad económica y valor agregado. Cabe resaltar la importancia de este punto ya que actualmente el comercio exterior agropecuario de México es deficitario. Importamos más de lo que vendemos, lo que ha incrementado la dependencia alimentaria externa.

En segundo lugar, el campo puede “contribuir decisivamente a la estabilidad de precios sobre bases sostenibles en el largo plazo, fincadas precisamente en la producción interna de satisfactores”.¹⁹⁹

Este aspecto es igual de importante para la estabilidad en el acceso alimentario. Hemos visto en el desarrollo de este trabajo que actualmente la volatilidad e incremento de los precios de alimentos es un factor que deteriora la seguridad alimentaria de los sectores más desprotegidos y con menos poder adquisitivo, sin olvidar que en México comprenden más de la mitad de la población.

¹⁹⁸ José Luis Calva, “Políticas públicas para el desarrollo agropecuario sostenido con equidad”, en José Luis Calva, (Coord), El campo mexicano: Ajuste neoliberal y Alternativas, México, JP, 2005, pp. 213-214.

¹⁹⁹ Ídem, p. 210.

Aunado a lo anterior, el campo puede ayudar a la generación y preservación de empleos rurales, lo que llevaría a reducir la migración a zonas urbanas y al exterior. Hay que tener presente el déficit de empleos que tenemos en México desde hace varios años por el escaso crecimiento económico del país. Hoy más que nunca por la crisis económica, la generación de empleos es crucial para la estabilidad y el equilibrio social del país.

De los años de 1997 a 2006 sólo se crearon 2,7 millones de empleos permanentes cuando la demanda de trabajo es de casi 10 millones (Banxico, 2007). Además, el poder adquisitivo del salario no se ha podido recuperar desde 1970. En 2006 se estimó que el poder de compra del salario fue 69 % menor que el registrado en 1970.

La equivocada visión de los gobiernos mexicanos, ha llevado a creer inclusive que la única fuente de empleo viable se encuentra cruzando la frontera norte del país. Esto ha llevado a pensar en la necesidad de una reforma migratoria con nuestro vecino del norte, que permita el libre acceso o movilidad de trabajadores mexicanos a ese país.

Lo anterior refuerza la idea del gobierno de que somos incapaces de generar los empleos necesarios internamente. Por nuestra parte, estamos convencidos que el sector agrario mexicano puede generar los empleos rurales requeridos, siempre y cuando se decida aplicar un adecuada política de fomento al sector.

Hay que tener en cuenta que en los últimos años, gran parte de la población rural del país, que migra al norte, termina trabajando en el campo de los Estados Unidos, produciendo los alimentos que después entrarán al país, vía importaciones y que desplazarán a los productores nacionales, mismos que optarán por emigrar por la pérdida de empleo. Asimismo y más irónico aún, es que parte de las ganancias de nuestros migrantes enviadas al país como remesas, regresarán al vecino del norte a través de la compra de alimentos importados, el restante se utilizan para subsidiar los cultivos sin rendimientos de los que han decidido permanecer aquí. La integración con los Estados Unidos nos ha hecho caer en un círculo en donde ellos ganan por todas las vías, y nosotros perdemos de igual manera.

El sector agrario puede también generar efectos multiplicadores sobre el conjunto de la economía nacional, mediante el desarrollo de un mercado interno dinámico. El descuido del mercado interno y la producción interna de alimentos, significa también profundos desequilibrios en el patrón de desarrollo y un obstáculo estructural manifestado en hombres y mujeres desempleados, recursos naturales, y potencial tecnológico

desaprovechado, concentración de la riqueza y efectos multiplicadores adversos sobre el resto de la economía.²⁰⁰

Con lo anterior, vemos que lograr un correcto desarrollo del sector agrario además de que permite avanzar en la seguridad alimentaria, trae ventajas inherentes hacia un desarrollo nacional equilibrado y sostenido.

Por último, es necesario insistir en que ser autosuficientes será una obligación en el futuro próximo. Esto es debido a que en gran parte de los países subdesarrollados los sectores agrarios han sido vulnerados y dismantelados. En la década de los ochentas y noventas, el neoliberalismo y la política agraria de los Estados Unidos han sido la norma para gran parte de los países del mundo. Gran parte de los países latinoamericanos han debilitado sus sistemas agroalimentarios lo que los ha llevado a ser fuertes importadores de alimentos básicos. Lo mismo sucede en países de Oriente, África y Asia.

Por otro lado, los países exportadores de granos básicos no han aumentado. Por el contrario, aquí hemos visto como algunos de ellos han reducido sus exportaciones como Vietnam, India o Egipto, a causa de su creciente demanda interna.

Ahora bien, es predecible que en los próximos años, de mantenerse las condiciones actuales, sea necesario importar más granos básicos para abastecer el consumo nacional. Sin embargo, muchos países del tercer mundo harán lo mismo. Bajo esta lógica, es improbable que los países exportadores de granos puedan abastecer esta creciente demanda, lo que seguramente traerá tensiones económicas hacia el mercado internacional.

Lo anterior nos lleva a plantear algunos posibles escenarios:

1. Altos precios debido a los riesgos de escasez. La falta de crecimiento en la producción y el aumento en la demanda por la creciente población, aunado a los riesgos por adversidades climáticas, llevará a que los países importadores paguen el costo impuesto por los países exportadores, repercutiendo en el costo final a la población. Alejando más cada vez el objetivo de la seguridad alimentaria.
2. Inversión y control de la producción agraria en los países subdesarrollados por parte de empresas transnacionales.

²⁰⁰ Ídem. p. 213.

3. Aumento en la producción mundial con base en Organismos Genéticamente Modificados (OGM), los cuales entrarán vía importaciones, asumiendo el posible riesgo a la salud que esto conlleva.
4. Lograr la autosuficiencia alimentaria y reforzar nuestra seguridad y soberanía alimentarias.

El primer escenario se refuerza si observamos que casi todos los países exportadores hoy en día producen a su máxima capacidad. Sus fronteras agrícolas casi han llegado al límite, lo mismo que su productividad. Asimismo, también hemos señalado que factores como los biocombustibles desvían parte de la producción susceptible de consumo a actividades industriales, incrementando la presión sobre los precios internacionales.

El segundo escenario es posible debido a que en los países subdesarrollados los niveles de productividad están por debajo de los alcanzados en los desarrollados, igualmente existen tierras ociosas, lo que permite deducir que la frontera agrícola no está explotada al límite. Esto hace que el futuro de la producción mundial, pueda estar en las agriculturas de los países subdesarrollados. Lo que seguramente llevará a las grandes empresas transnacionales a dominar esos espacios para atender la demanda internacional, siendo ellas mismas las únicas beneficiarias.

La utilización de OGM ha desatado fuertes debates en el ámbito internacional. Según los especialistas aun se desconocen sus posibles efectos a la salud. Pero lo que sí es ya un hecho, es el control que las empresas agroalimentarias ejercen con los patentes de las semillas modificadas genéticamente. Argentina es el ejemplo más claro en la región. La producción de soya en ese país, está dominada por la empresa Monsanto.

De acuerdo con Marie-Monique Robin, autora del libro "El Mundo según Monsanto", en Argentina, la meta de Monsanto es controlar la cadena alimentaria. Los transgénicos son un medio para esa meta, y las patentes una forma de lograrlo. Esta compañía vende a los productores el paquete tecnológico completo; semillas patentadas y el herbicida obligatorio para esa semilla. Además hace firmar contratos a los productores en donde les prohíbe conservar semillas, para evitar la autonomía del agricultor y mantenerlo como cliente cautivo. Como las semillas transgénicas son patentadas, Monsanto tiene el derecho de propiedad intelectual.²⁰¹

²⁰¹ Fuente: <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/48252>, página consultada el 8 de abril de 2009.

Argentina fue el primer país de América latina que permitió, gracias al gobierno de Carlos Menem, que la soya transgénica entrara sin ningún estudio previo. Luego desde Argentina se organizó un contrabando de semillas transgénicas, de grandes productores, hacia Paraguay y Brasil, que se vieron obligados a legalizarlo porque eran cultivos que luego se exportaban.²⁰²

En nuestro país, “el 6 de marzo del 2009, se publica el Decreto que modifica el Reglamento de la Ley de Bioseguridad, con lo cual el Régimen de Protección Especial del Maíz queda incluido dentro del mismo reglamento. Con esto, las siembras experimentales de maíz transgénico en México podrían dar inicio en septiembre de este mismo año.”²⁰³

No podemos permitir que las corporaciones incrementen el control sobre la producción agroalimentaria en detrimento de la biodiversidad y la seguridad alimentaria. La pregunta es si los países subdesarrollados, entre ellos nosotros, serán capaces de desarrollar sus agriculturas soberanamente o esperarán a que las empresas extranjeras lo hagan por ellos, con los costos y riesgos que ello implica. Ello nos lleva al cuarto escenario.

Como hemos visto en el apartado anterior, en América Latina, países como Chile, Brasil y Colombia ya están reaccionando y han puesto nuevamente a su sector agrario, incluyendo a la seguridad alimentaria, como objetivos estratégicos en su desarrollo nacional.

Los planteamientos anteriores demuestran la necesidad de alcanzar la seguridad alimentaria y cómo este objetivo además se inserta perfectamente dentro de un proyecto más amplio de desarrollo. Es decir, que lograr la seguridad alimentaria no es un objetivo aislado y mucho menos requiere desatender otros rubros o necesidades sociales, sino más bien, su atención efectiva traerá consigo beneficios a otros sectores de la economía necesarios para el desarrollo equilibrado del país. Por ello, avanzar en el objetivo de la seguridad alimentaria debe ser una tarea obligada, estratégica y prioritaria para el gobierno y la administración pública de hoy en día.

²⁰² Ídem.

²⁰³ Fuente: <http://www.monsanto.com.mx/historia.htm> , consultada el 20 de abril de 2009.

4.3 Propuesta de orientación de una Política para la atención de la Seguridad Alimentaria en México.

La globalización actual sitúa a la seguridad alimentaria como un problema del desarrollo económico cuya exclusión mantiene fuera del acceso económico y alimentario a millones de personas. En este sentido si se pretende formular una estrategia para la atención de la seguridad alimentaria, es necesario implementar acciones que trasciendan las medidas asistencialistas y que transformen los patrones actuales que han distorsionado la concepción de la agricultura y reducido el acceso alimentario.

La seguridad alimentaria se enfrenta a obstáculos internos que tienen que ver con el desarrollo económico asimétrico, generador de desigualdades y exclusiones, y con obstáculos externos debido a las formas de control que se ejercen en el mercado mundial de alimentos.

En esta lógica, el mercado abierto ha deteriorado los sistemas locales de seguridad alimentaria regional antes establecidos por medio del autoconsumo, Así actualmente, la producción interna de alimentos entra en marcos de competencia inalcanzables para productores y poblaciones pobres, lo que aunado a la falta de competitividad regional, propicia la falta de oferta alimentaria local -por la disminución de la producción- a la vez que incrementa las migraciones y los desequilibrios regionales. Así la seguridad alimentaria local está determinada por la oferta externa.²⁰⁴

De esta manera los factores señalados obligan a pensar en una estrategia de seguridad alimentaria la cual debe basarse en los siguientes puntos:

1. Ser capaz de generar una oferta interna de alimentos cuya composición y volumen permitan satisfacer no solo la demanda efectiva, sino también necesidades de las regiones y de los grupos sociales que no tienen acceso al mercado por problemas de ingreso.
2. Reduzca al mínimo la dependencia externa de alimentos básicos.
3. Sea sostenible en el largo plazo.

²⁰⁴ Felipe Torres Torres, Seguridad Alimentaria: Seguridad Nacional..., pp. 20-27.

4. Asegure el consumo básico de todos los sectores de la población.

En estas condiciones, la seguridad alimentaria requiere de la construcción de sistemas alimentarios con suficiente cobertura, estabilidad, equidad y sustentabilidad a largo plazo.

La búsqueda de la seguridad alimentaria parte de la necesidad de fortalecer la agricultura campesina, en la medida que constituye un sector productivo que abastece pero que a la vez enfrenta problemas de abastecimiento local, debido, como explicamos párrafos arriba, al deterioro que han generado los mercados abiertos en sus economías locales. Recordemos que la población rural, no produce únicamente, sino también compra y consume bienes alimentarios, y de hecho lo hace a precios más elevados, por lo que los incrementos repercuten mayormente en dicha población.

En esta propuesta partimos del hecho de que la incidencia de la pobreza rural se ha mantenido constante desde hace tres décadas y en la actualidad hay más indigentes rurales que hace 20 años. Bastante se ha discutido y evidenciado la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas desde por lo menos dos décadas. Por ello aquí partimos del supuesto de que si queremos que los resultados sean diferentes en el futuro, debemos evitar seguir haciendo lo mismo.

Asimismo partimos del hecho de que el país, cuenta con el potencial necesario para lograr la autosuficiencia alimentaria:

“Técnicamente, el campo mexicano tiene los recursos de tierra, labor, clima, agua y tecnología, para producir los 16 granos básicos que demanda el incremento previsible en la población nacional durante la primera mitad del siglo XXI”.²⁰⁵

Consideramos que es necesario señalar que la adopción de políticas y acciones en materia de seguridad alimentaria deberá tomar en cuenta dimensiones culturales, económicas, regionales y sociales. Asimismo debemos reconocer que es deber del poder público en México, respetar, proteger, promover, informar, monitorear, fiscalizar y evaluar la realización del derecho humano a la alimentación adecuada, así como garantizar los

²⁰⁵ Antonio Turrent, “Plan estratégico para expandir la producción de granos a niveles superiores a la demanda”, en José Luis Calva, (Coordinador), *El campo mexicano: Ajuste neoliberal y Alternativas...*, p.192.

mecanismos para su exigibilidad. Conviene mencionar que si los diferentes sectores del gobierno y de la sociedad actúan aisladamente, no tendremos una Política de Seguridad Alimentaria efectiva.

Para estos efectos entenderemos a la seguridad alimentaria como **aquella condición de acceso y abasto suficiente y estable de alimentos nutritivos e inocuos por toda la población, realizada preferentemente mediante la producción nacional y garantizando su sustentabilidad en el largo plazo en los aspectos económicos, sociales y ambientales.**

La consecución del derecho a una alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria requieren forzosamente el respeto a la soberanía, lo que confiere a los países la primacía de sus decisiones y la libre determinación de la nación para establecer las políticas de Estado que considere, aseguren la correcta producción y consumo de alimentos por toda la población.

Con base en lo anteriormente planteado y en el Art. 25 Constitucional, y en los artículos 1 al 7 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, proponemos la creación de una política de Estado que establezca a la Seguridad Alimentaria como un objetivo estratégico y prioritario para el desarrollo nacional.

La propuesta abarca dos dimensiones generales:²⁰⁶

- Comprende las medidas requeridas para atender en el corto plazo a la población en condición de inseguridad alimentaria.
- Abarca los programas, proyectos, inversiones y acciones que deberán realizarse para adecuar y generar las condiciones que permitan la superación de la inseguridad alimentaria de manera sostenida y sustentable, así como el logro de la autosuficiencia alimentaria nacional.

Con base en la Ley de Planeación y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su Art.12, se propone la creación de la:

²⁰⁶ La siguiente propuesta es resultado del análisis expuesto en los capítulos anteriores. Por consiguiente, está sustentada en la interpretación personal del fenómeno así como en la información estudiada. Es de autoría personal y los recursos utilizados de otras fuentes se encuentran debidamente señalados. También es resultado de las conversaciones realizadas con miembros de la Cooperativa de Consumo "La Esperanza" en Querétaro, así como con diversos empresarios del sector agroalimentario.

Comisión Nacional para la Seguridad Alimentaria: Dicha instancia fungirá como autoridad coordinadora de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria.²⁰⁷

Sistema Nacional de Planeación para la Seguridad Alimentaria: comprenderá el conjunto de normas, reglamentos, programas, presupuestos, procedimientos, actores e instancias, que operan y buscan el logro de metas y objetivos afines a la seguridad alimentaria. El sistema deberá abarcar los ámbitos federal, estatal y municipal.

RESPONSABLES

Representantes de la:

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Comisión Nacional del Agua
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Desarrollo Social
- El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable
- Representantes de los Consejos Estatales y Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable.
- Representantes de los sectores privado, social y académico nacionales.

OBJETIVOS GENERALES:

1. Alcanzar y resguardar la autosuficiencia alimentaria en bienes básicos y estratégicos a través del aprovechamiento sustentable de todos los recursos productivos del país.
2. Asegurar las condiciones que permitan el acceso físico y económico por todos los sectores poblacionales a alimentos inocuos, sanos, suficientes y variados que permitan la realización de una dieta correcta y aceptada culturalmente, la cual deberá estar basada principalmente en la producción y el abasto nacional.
3. Eliminar la desnutrición de la población mexicana, prevaleciendo la atención de la población indígena y de los grupos vulnerables y marginados en el ámbito urbano y rural.

²⁰⁷ Sustentado en la experiencia internacional de América Latina; particularmente en el caso de Brasil.

4. Potencializar las capacidades productivas, asociativas y de gestión local de pequeños propietarios, ejidatarios y campesinos mediante un sistema productivo, eficiente y equilibrado económica y socialmente, que contribuya a la seguridad alimentaria y permita la generación de intercambios comerciales adecuados para su propia reproducción en relación con el mercado nacional e internacional.
5. Incrementar la producción y productividad mediante el incremento de la rentabilidad y competitividad de las actividades agroalimentarias.
6. Sistematizar y transferir al sector agroalimentario toda la ciencia y tecnología disponible y generada en el ámbito nacional que coadyuve al logro de la seguridad alimentaria.
7. Respetar a las culturas campesinas e indígenas, así como la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y la biodiversidad.

ACCIONES GENERALES

1. Garantizar de manera permanente a los productores nacionales, condiciones de rentabilidad económica para sus actividades productivas y comerciales tomando en cuenta oportunidades y restricciones de los mercados internacionales y los Tratados de libre comercio establecidos, mediante una transformación productiva acorde con los objetivos del desarrollo nacional.
2. Revertir, mediante la correcta utilización y explotación del potencial productivo nacional, el déficit de la balanza comercial agropecuaria a favor de las cuentas nacionales con base en la producción nacional y en la participación de todos los agentes productivos del sector.
3. Fomentar la creación de instituciones, reglas y condiciones de mercado favorecedoras a la seguridad alimentaria.
4. Planear la producción nacional y regional de los alimentos básicos y estratégicos establecidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para la satisfacción de las necesidades básicas de consumo alimentario de la población.
5. Revertir la importación de insumos productivos mediante la producción nacional de los mismos, a efecto de que no representen un obstáculo al productor y el campesino nacional. Para ello se fomentará que la producción y distribución de semillas de los cultivos básicos y estratégicos, fertilizantes inorgánicos y agroquímicos se lleve a cabo prioritariamente con empresas, patentes e instituciones nacionales.

6. Crear un sistema de seguridad para los productores nacionales, a través de mecanismos de apoyos e incentivos, así como inversiones especiales para la producción, procesamiento, abasto y distribución de alimentos, que garanticen el resguardo de la seguridad alimentaria.
7. Crear los programas para la atención efectiva e inmediata de la población urbana y rural en condiciones de subconsumo, malnutrición y desnutrición.
8. Dar solución viable a los problemas y obstáculos de producción, uso sustentable de los recursos naturales, procesamiento, conservación, transformación, distribución y consumo de productos agroalimentarios mediante la creación y transferencia de tecnología.²⁰⁸
9. Estudiar de manera permanente las vías, mecanismos y áreas de oportunidad, que le permitan al Estado mexicano, dirigir e implementar acciones y programas alineados al objetivo de la seguridad alimentaria, en el marco de las negociaciones internacionales de comercio así como los acuerdos y tratados comerciales vigentes en su momento.
10. Analizar los sistemas de apoyos y subsidios vigentes en los demás países y tomar, en su caso, las medidas pertinentes cuando estos apoyos afecten directamente la consecución de los objetivos generales establecidos anteriormente.
11. Vigilar que los Tratados y Acuerdos comerciales vigentes y futuros que celebra el Ejecutivo Federal se apeguen a la normatividad en la materia y no violenten los objetivos de la seguridad alimentaria.
12. Proponer, al titular del Poder Ejecutivo Federal, la celebración de convenios o acuerdos con gobiernos, instituciones u organismos internacionales de los sectores público, privado y social, que se considere conveniente y puedan ayudar al logro de los objetivos planteados anteriormente.

²⁰⁸ Se deben rescatar y documentar los conocimientos tecnológicos agroalimentarios creados con anterioridad así como los tradicionales. De acuerdo con Antonio Turrent, los Informes Técnicos del Instituto Nacional de Investigaciones, Forestales, Agrícola y Pecuarias muestran que existe la tecnología disponible para incrementar sustancialmente los rendimientos de los 16 granos básicos producidos en México. Dicha tecnología se encuentra actualmente subutilizada. Se pretende continuar e incrementar el desarrollo de tecnologías, patentes nacionales y maquinaria requerida por la competitividad. Más datos en Antonio Turrent, op.cit., pp.195-197.

PROGRAMAS

En el rubro del acceso alimentario, como medidas para disminuir el hambre y la desnutrición se propone la creación de los Programas Integrales de Abasto y Complemento Alimentario. Estos programas deberán tener como objetivo prioritario reducir y eliminar progresivamente el hambre y la desnutrición garantizando el acceso a una alimentación adecuada y suficiente a la población pobre de zonas urbanas y rurales.

Estos programas deberán ser aplicados en todas las regiones del país en donde exista población en condiciones de inseguridad alimentaria. En este trabajo hemos mencionado los estados en donde habita la mayor población en condición de desnutrición los cuales deberán tener prioridad en la asignación de los recursos. Serán operados a través de las Secretarías de Salud y de Desarrollo Social. La cobertura será nacional pero su estrategia de acción será necesariamente regional y territorial.

El Programa Integral de Provisión y Complemento Alimentario debe comprender dos estrategias de acción:

- Acceso Alimentario Inmediato y Provisión Comunitaria

Acceso Alimentario Inmediato: Comprende programas de atención inmediata al hambre y la desnutrición. Consistirá en proporcionar apoyos económicos o en especie, que busquen mejorar la alimentación y nutrición de las familias en situación de pobreza. Este programa complementará los programas existentes de apoyo alimentario instrumentados por la SEDESOL y el DIF actualmente.²⁰⁹

Provisión Comunitaria: tendrá como finalidad complementar el abasto de alimentos básicos a las localidades que previamente establezca el Sistema Nacional. Esto se hará mediante redes de almacenes y tiendas comunitarias, con objeto de ser un canal de comercialización para pequeños y medianos productores de las regiones en las que operan. Lo anterior estimulará la comercialización de productos que actualmente carecen de inserción en el mercado.

Este programa comunitario deberá contemplar estrategias de comercialización regional que diagnostiquen y en su caso, mejoren los canales actuales de abasto y

²⁰⁹ El incremento gradual en la producción para la generación de excedentes es fundamental para dar viabilidad en el largo plazo a estos programas.

distribución. Deberá apoyar la comercialización y compra a pequeños y medianos productores de las poblaciones cercanas a las tiendas comunitarias. Para ello se recomienda la utilización de infraestructura física y logística existente en el DIF, LICONSA, DICONSA, Tiendas ISSSTE, PEMEX y SEDENA.²¹⁰

También se requiere crear Reservas Estratégicas Regionales de granos que permitan atender parte de la demanda alimentaria en situaciones de riesgo o contingencia.

Inversiones y Fomento para el Desarrollo Alimentario Regional: Programas de atención estructural encaminados al logro de la autosuficiencia alimentaria en bienes básicos. El objetivo es garantizar condiciones que permitan el aumento de la productividad, rentabilidad y competitividad de los productores nacionales, ante las condiciones internas y de la economía internacional.

Aumentar la productividad regional y nacional con base en dos estrategias:

1. Reincorporar al cultivo las tierras laborables que hoy se encuentran ociosas por falta de rentabilidad y capital de trabajo.
2. Elevación en los rendimientos por unidad de superficie.

Para ello tendrá especial atención como área de máxima prioridad la creación y transferencia de tecnología a los procesos productivos, de abasto y comercialización. El Sistema deberá definir los mecanismos de interrelación que permitan que los organismos públicos de investigación; las Universidades Públicas, el SNI, el CONACYT, el INEGI; y los demás sistemas públicos de información creados con base en la LDRS y de las demás dependencias de la Administración Pública Federal, participen y proporcionen al propio Sistema Nacional, los insumos de información y análisis requeridos para la planeación de la seguridad alimentaria. Lo anterior deberá contemplar la consecución de objetivos nacionales, regionales y locales.

La investigación científica tendrá que generar variedades mejoradas de semillas, insumos y nuevas prácticas agrícolas previo diagnósticos regionales de detección de necesidades. Los resultados se reproducirán en escala comercial y en volúmenes suficientes y se acompañará de la difusión o divulgación de los nuevos paquetes tecnológicos por región y sistema- producto.

²¹⁰ Este punto fue propuesto en el Acuerdo Nacional para el Campo.

Lo anterior pretende revertir las condiciones actuales en donde la producción e innovación tecnológica solo es utilizada por los grandes productores. En donde la gran mayoría no tiene acceso a ello por falta de recursos, desconocimiento o falta de difusión.

Mejora de Mercados.

Objetivos:

1. Establecer condiciones que favorezcan el desarrollo y ordenamiento de los mercados agroalimentarios en los ámbitos territoriales definidos por el Sistema Nacional, así como a nivel regional y nacional mediante el progreso en las deficiencias estructurales de los procesos de abasto y comercialización.
2. Promover la comercialización oportuna de las cosechas y productos agropecuarios nacionales en las mejores condiciones de mercado.

Lo anterior será posible mediante:

Programas de inversión para infraestructura de transporte: es necesario trabajar en la planeación, creación y mejora del sistema de transporte urbano y rural. Actualmente muchas zonas rurales tienen que transitar en malos caminos y con rudimentarios transportes que hacen difícil hacer llegar los productos a los centros de comercio. Igualmente se debe invertir en la rehabilitación y ampliación del sistema ferroviario existente, para ser utilizado como medio de transporte de carga para acercar las cosechas hacia los lugares de comercio y consumo.

Creación de Sistemas de Información oportuna de mercados: Los productores agrícolas mexicanos no tienen acceso a una información de mercados veraz y oportuna que los ayude a tomar decisiones de siembra y de comercio, así como también carecen de información para reducir riesgos.

Mientras se desarrolla la red de transporte adecuada, es necesario contemplar la entrega oportuna de apoyos extraordinarios para la movilización física de la producción comercializable hacia otros mercados. Debe incluir apoyos para compensar costos de desplazamiento de productos agrícolas hacia áreas alejadas de los lugares y centros de consumo o comercialización. Tendrán prioridad presupuestaria los productores de los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, por habitar allí la mayoría de los productores con unidades menores a 5 hectáreas.

Se debe establecer una política de fomento y apoyo a la creación de Cooperativas de producción y consumo para crear canales alternativos de comercialización en zonas rurales y urbanas.

Incentivos e Insumos a la producción

Objetivos:

1. Contribuir al ordenamiento del mercado agroalimentario a través de promover el cambio a cultivos regionales definidos por el Sistema Nacional e identificados como cultivos que contribuyan a la conservación de suelo y agua, al mejoramiento del ingreso económico de los productores, así como a la seguridad alimentaria regional.
2. Garantizar la sustentabilidad de la producción nacional mediante la práctica constante de sistemas productivos agroambientales.

Los insumos son los contemplados en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Además se promoverá mediante estímulos fiscales, la creación de empresas de semillas, fertilizantes y agroquímicos que puedan proveer al sector agroalimentario insumos de calidad a bajo costo.

La SAGARPA deberá considerar un pago adicional al otorgado por PROCAMPO para aquellos productores que suscriban convenios multianuales para actividades estratégicas vinculadas al objetivo de la seguridad alimentaria.

Las dependencias federales y estatales operarán este Programa mediante el establecimiento de precios y costos de las materias primas y energéticas que se encuentran bajo su responsabilidad.

Se definirán Incentivos monetarios o en especie para todo tipo de productor que realice prácticas agroambientales o introduzca sistemas de producción que disminuyan la presión y el riesgo sobre los recursos naturales y los ecosistemas.

Tales como:

- a) Protección de variedades autóctonas de especies vegetales en riesgo de extinción genética.

- b) Racionalización en el uso de productos químicos.
- c) Protección de flora y fauna.
- d) Ahorro y captación de agua para riego.
- e) Protección del paisaje y prevención contra incendios.

Inversiones certificadas al campo.

Objetivos:

1. Fortalecer las capacidades de los productores para participar organizadamente en la comercialización de sus productos, que contribuyan a incrementar y mejorar su participación en los procesos de acopio, almacenamiento, transformación, distribución y transporte de cosechas.
2. Otorgar apoyos directos a los productores para promover la adquisición, construcción, o acondicionamiento de infraestructura de acopio, almacenamiento, distribución y transporte de los productos.
3. Desarrollo de infraestructura hidro- agrologica con criterios de sustentabilidad.
4. Desarrollo de infraestructura de comunicaciones y transportes, logística y servicios relacionados para los sistemas producto y cadenas de valor.

La inversión en infraestructura obedecerá a la planeación y será regional con base en la detección de aéreas de oportunidad, como detonante de cadenas de abasto y consumo. Asimismo, la inversión deberá considerar riesgos u oportunidades derivadas de la variabilidad climática y por consiguiente de disponibilidad de recursos naturales. Tendrán prioridad presupuestaria los estados de Veracruz, Oaxaca, Chiapas y Guerrero.

El gobierno mediante la creación de infraestructura y apoyo a proyectos productivos fomentará y estimulará la formación de Agroindustrial Rurales. Como parte de una política orientada a la conformación de clústeres y sistemas agroalimentarios locales, como forma de mejorar los ingresos de los pobladores locales.

Crédito Agrícola

Hoy en día el sector bancario continúa escéptico a invertir en el sector agropecuario. Aun si los intereses bajaran significativamente, muchos productores aun no podrían ser sujetos de crédito por no poder cubrir un sinnúmero de requisitos colaterales.

Por ello se requiere canalizar el volumen adecuado de crédito al sector agropecuario, con tasas preferenciales para los pequeños cultivadores de los productos básicos y estratégicos definidos por el Sistema. La política crediticia para el campo debe concertarse entre el gobierno, los bancos comerciales, banca de desarrollo, y los productores organizados con compromisos precisos para cada una de las partes.

Debido a la importancia del crédito, se propone la creación de instancias de fomento agropecuario destinados al crédito agrícola en donde tendrán prioridad los proyectos destinados a reforzar la seguridad alimentaria regional y nacional.

Educación

Sana Alimentación

Los programas anteriores deberán ser apoyados mediante la formulación de estrategias de información que difundan y promuevan una sana alimentación. Para ello se crearán programas para tratar de contrarrestar los efectos nocivos a la alimentación que promueven las grandes empresas agroalimentarias mediante el consumo de productos con poco valor nutricional favorecedores de obesidad y diversos problemas nutricionales.

Lo anterior se llevará a cabo a través de la difusión de hábitos alimenticios para lograr una nutrición saludable y correcta. El diseño e implementación de estas estrategias estará a cargo de la Secretaria de Salud en coordinación con la Secretaria de Educación Pública.

Asimismo es conveniente inculcar en la población infantil la valoración y el aprecio por el medio rural, los campesinos y los habitantes del campo en general. Reforzar la seguridad alimentaria familiar mediante el fomento a la agricultura de traspatio.

Introducción en los planes de estudio de enseñanza primaria y secundaria, materiales y esquemas de enseñanza referentes al medio rural y a la producción de alimentos agropecuarios.

Dichos programas estarán a cargo de la Secretaria de Educación Pública. Para su diseño e implementación, el gobierno se deberá auxiliar en los programas que en la materia ha desarrollado la FAO en países de América Latina como Uruguay, Chile y Argentina.

Asignación de funciones:

Organismos y Dependencias	Área	Programas y Acciones
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Subsecretaría de Agricultura 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acceso Alimentario Inmediato ➤ Provisión Comunitaria ➤ Inversiones y Fomento para el Desarrollo Alimentario Regional ➤ Inversiones Certificadas al campo ➤ Crédito Agrícola
Secretaría de Economía	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Subsecretaría de Comercio Exterior ➤ Subsecretaría para la pequeña y mediana empresa 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inversiones y Fomento para el Desarrollo Alimentario Regional ➤ Incentivos e Insumos a la producción ➤ Crédito Agrícola
Secretaría de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Liconsa ➤ Diconsa ➤ Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acceso Alimentario Inmediato ➤ Provisión Comunitaria
Secretaría de Educación Pública	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Subsecretaría de Educación Básica 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Huerta Familiar
Secretaría de Salud	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Instituto Nacional de Nutrición 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acceso Alimentario Inmediato ➤ Sana Alimentación
Comisión Nacional del Agua	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Subdirección General de Infraestructura Hidroagrícola 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inversiones y Fomento para el Desarrollo Alimentario Regional
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistema Nacional de Investigadores 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Planeación de la producción ➤ Creación y Transferencia de tecnología ➤ Incentivos e Insumos a la producción

Conviene aclarar que no consideramos que las definiciones y propuestas anteriores, garanticen por sí solas, el logro y resguardo de la seguridad alimentaria nacional. Para ello, además de lo anterior, será necesario implementar cambios urgentes de política fiscal, de gasto público, empleo y relaciones exteriores.

En este sentido, sí las consideramos oportunas para iniciar la conformación de una Estrategia Nacional para la atención de la Seguridad Alimentaria, sin embargo, para el éxito requerido deben existir voluntad política y condiciones macroeconómicas favorables que permitan su implementación, desarrollo y cumplimiento.

Además, se requiere de la existencia de un gobierno democrático en sintonía con las necesidades sociales. Un gobierno que sepa reconocer en el interior del país, la fortaleza necesaria para conducir el desarrollo nacional.

Para ello, es oportuno señalar que se requiere que los enfoques políticos ligados a los problemas de desarrollo agrícola y rural sean renovados. Esto quiere decir dejar de

lado la política de exclusión hacia los campesinos e indígenas en el desarrollo y conformación del mercado interno. Además, actualmente los temas políticos se mezclan con el desarrollo agrícola y rural lo que hace imposible enfocarse específicamente en los temas que afectan a la agricultura como tal.

Asimismo es pertinente y urgente una nueva Política Fiscal distributiva y equitativa. En nuestro país actualmente la recaudación fiscal presenta severos atrasos, restricciones y desigualdades. Sólo es necesario, por ejemplo, revisar los resultados que cada año presenta la Auditoría Superior de la Federación para observar la incapacidad u opacidad para realizar el cobro de impuestos a las grandes empresas.

Es necesaria también una verdadera Política de creación de empleo y de salarios a la alza. México presenta un serio y preocupante déficit de empleo. Una política adecuada de empleo debe sustentarse en un programa de reactivación y reestructuración productiva de mediano y largo plazo.

Es necesario utilizar todos los mecanismos de política económica disponibles para que el sector público federal y estatal, fomente el desarrollo de los sectores estratégicos de la economía, incrementando los márgenes actuales de acción.

Esta política debe priorizar las siguientes áreas:

Agropecuarias, forestales y de pesca; desarrollo energético; industrial; educación; ciencia y tecnología e infraestructura productiva.

Por último, es indispensable revisar las relaciones económicas con el exterior. Para nuestro infortunio, el gobierno actual de Felipe Calderón, igual que los antecesores, pretenden mantener excluida la negociación del TLCAN de la agenda de política y de relaciones exteriores, pese a que la evidencia es contundente y muestra la urgente necesidad de renegociación o revisión del TLCAN en muchos de sus rubros pero prioritariamente respecto al sector agroalimentario.

Por último, es prioritario establecer y fincar alianzas estratégicas con países productores e importadores de otras latitudes que permitan diversificar nuestro comercio exterior. Hemos visto que actualmente operamos con una concentración del 80% de nuestro comercio exterior con los Estados Unidos.

Conclusiones

Gran parte de los países desarrollados, cuyas condiciones geográficas así lo permiten (Estados Unidos, Canadá, Unión Europea), han logrado los avances suficientes en sus sistemas agropecuarios para alcanzar la autosuficiencia alimentaria en bienes básicos y generar excedentes para exportación, cuyos ingresos utilizan para comprar en el mercado exterior los bienes que complementan su consumo interno, manteniendo un permanente equilibrio en sus balanzas comerciales agropecuarias. Además, han desarrollado y mantenido sus ámbitos rurales en el entendido de que ello es indispensable para dar viabilidad y sustentabilidad a las grandes ciudades.

En México, las condiciones geográficas no son óptimas para convertirnos en una potencia alimentaria, pero si son suficientes para poder producir la cantidad suficiente de alimentos básicos de manera sustentable que la población requiere y demandará para los próximos 40 o 50 años.

Durante la época del milagro agrícola mexicano, las medidas que en su momento el Estado desarrollista adoptó y que garantizaron rentabilidad económica en la producción agroalimentaria, permitieron alcanzar altos niveles de producción que se tradujeron en la autosuficiencia de alimentos básicos, seguridad alimentaria local y autoconsumo para el medio rural.

No obstante, una vez que los grandes capitales transnacionales advirtieron en los sectores públicos de los Estados nacionales áreas de competencia adecuadas para garantizar la expansión de su poder económico, mediante estrategias como la privatización y la desregulación; el fomento agropecuario y por ende, la seguridad alimentaria, fueron suprimidos de las atribuciones del Estado, debiendo éste reducir las actividades de inversión y regulación que antes venía desempeñando. El neoliberalismo así, ha trastocado la concepción de la agricultura y la alimentación.

Las políticas neoliberales instrumentadas a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, acompañadas de la abrupta apertura comercial, han pretendido, además, desaparecer a los campesinos, buscando que éstos se incorporen a otros sectores económicos; dejando la producción de alimentos solo a unos pocos grandes empresarios dedicados principalmente a la exportación. Esta ideología, en su intento por implantar el

modelo de producción agrícola estadounidense, -basado en grandes extensiones de tierra, capital y tecnología-, sólo ha logrado empobrecer aun más a los campesinos y habitantes rurales.

El obstáculo principal por lo que esta estrategia no funcionó, es el escaso crecimiento económico y la falta de empleos en la ciudad y en el campo. Si bien este modelo ha propiciado la expulsión del campesino, retirándolo gradualmente del trabajo agrícola, las opciones de alcanzar otros modos de vida o subsistencia son igualmente limitadas.

Lo anterior, explica porqué los programas gubernamentales implementados hasta este momento, no han logrado el objetivo de mejorar las condiciones de vida, incrementar la productividad y fortalecer el mercado interno del país. Ya que, por el contrario, están diseñados para que los grandes productores sobrevivan -mediante la absorción mayoritaria de los recursos federales destinados al fomento agropecuario- y los campesinos se retiren a otras actividades no agrícolas.

Ello ha llevado a que actualmente el campo mexicano no sea capaz de producir los alimentos requeridos de acuerdo a la demanda de la población, provocando que el déficit sea cubierto con fuertes importaciones de alimentos básicos. Esto, sumado a los nuevos escenarios internacionales, tales como el incremento en los precios, convierten el acceso alimentario en un lujo que millones de mexicanos no se pueden dar, vulnerando la seguridad alimentaria nacionales.

Sin embargo, la pérdida de seguridad alimentaria no es el único saldo negativo de las políticas dirigidas al sector; los efectos económicos son de igual magnitud. Brasil ha estimado que sus costos directos por inseguridad alimentaria ascienden a los 30 mil millones de dólares al año. Asimismo, los costos indirectos (pérdidas de productividad) llegan a los 500 mil millones de dólares al año. Para reducir al 50% sus problemas de hambre y desnutrición requieren de 24 mil millones de dólares de inversión pública al año. Sin embargo los beneficios anuales estimados del logro de este objetivo rebasan los 120 mil millones de dólares al año.

En México, no existen aún estimaciones en igual sentido, pero es evidente que es más costoso para el país mantener las condiciones actuales, que destinar fondos, recursos, tiempo y voluntad para modificar esta penosa realidad. Sin contar que los beneficios en productividad y economía serian cuantiosos.

La valoración del medio rural y el aporte de este en torno a la seguridad alimentaria es una necesidad apremiante. Por otra parte, dada la existencia de más de 4 millones de familias campesinas en México, y la evidente imposibilidad de que la economía nacional pueda absorberlos en los próximos años, es impostergable la preservación de las fuentes de empleo rurales.

Por consiguiente, es importante tomar en cuenta que dadas las condiciones del medio rural mexicano, donde escasea el capital, la tierra y abunda el factor trabajo, o la necesidad de éste, es necesario y factible apostar hacia una política de elevación acelerada de la producción y la productividad de la tierra y el capital, sobre una base de pequeñas unidades de producción. De ahí que una política de fomento, como la propuesta aquí, sustentada en la aceleración del cambio tecnológico sobre una estructura agraria de pequeñas granjas familiares, sería más apropiada con las particularidades económicas, sociales, geográficas y culturales de nuestro país.

El campo, como toda actividad económica, reacciona inmediatamente ante los incentivos de rentabilidad. Esto quedó demostrado con la experiencia del Sistema Alimentario Nacional, que volvió a reactivar la producción agropecuaria, cuando ésta presentó sus primeras crisis de producción en la década de los años setenta.

Lo anterior y dado que la economía formal no va a crecer como es necesario se tiene como única opción viable fortalecer la rentabilidad rural de los pequeños agricultores.

No obstante que la inseguridad alimentaria trasciende el ámbito rural y ha trastocado al ámbito urbano, insistimos en que solo mediante el fortalecimiento del sector agrario y rural, es posible dar una atención efectiva y sustentable a este problema. De hecho, la autosuficiencia alimentaria, basada en la estabilidad de precios internos se convierte en el mecanismo más confiable para resguardar la seguridad alimentaria de las poblaciones urbanas. Asimismo, la creación de fuentes de empleo rurales, reducirá la presión de empleo a la que están sometidas constantemente las ciudades.

En México, los últimos cuatro gobiernos no han reconocido el problema creciente de inseguridad alimentaria que presenta el país a nivel nacional. Inclusive en el Plan Nacional de Desarrollo vigente (2007-2012), solo existe una mención que propone fortalecerla a través del ordenamiento y la certidumbre de mercados. “Se requiere garantizar el abasto de alimentos sanos a través del fomento a la producción de cultivos y productos básicos para la alimentación de los mexicanos y fortalecer su comercialización

mediante la promoción y ordenamiento de mercados.”²¹¹ Lo anterior, reduce la seguridad alimentaria al abasto, promoción y ordenamiento de mercados.

Adicionalmente, el gobierno federal mediante los “gerentes” de la Administración Pública, identifica a la inseguridad alimentaria como “pobreza alimentaria”. La utilización de este término limita significativamente el problema real de inseguridad alimentaria, ya que refiere solo a la falta de acceso económico a los alimentos. Recordando que por su parte, la inseguridad alimentaria, además del acceso, considera factores como la estabilidad, disponibilidad y sustentabilidad.

Aunado a lo anterior, se requiere necesariamente lograr la autosuficiencia alimentaria por los factores, ya expuestos, del mercado internacional, que sin duda conllevarán a nuevos escenarios en donde la dependencia alimentaria traerá mayores presiones y resultará más costosa que el hecho de importar alimentos.

La globalización a la que estamos sometidos, exige dar prioridad a la integración de los sectores y cadenas productivas de los mercados locales, regionales, y nacional. Sobre todo cuando se toma en cuenta que nuestra realidad económica conformada en su mayoría por pequeñas y medianas empresas de escasa competitividad y por una población urbana y rural con escaso poder adquisitivo o en situación de pobreza extrema, es un obstáculo y a la vez una víctima del proceso globalizador.

La crisis económica actual evidencia que la demanda exterior disminuirá aun más en los próximos años, por lo que la política de crecimiento basado en la demanda exterior ya no será viable para México. Es necesario transformar los patrones actuales y desarrollar un modelo que permita el crecimiento de las capacidades internas. La atención de la inseguridad alimentaria, garantizando un acceso alimentario adecuado, es un requisito impostergable para ello. La población con desnutrición y malnutrición representan una clara desventaja y un freno hacia el logro de una mejor calidad de vida en general.

Es urgente dar certidumbre a la seguridad alimentaria en todos sus ámbitos, individual, familiar, regional y nacional. Ello sin duda permitirá que México se inserte de mejor manera en la globalización actual, recordando que participar en la globalización es obligatorio, pero cómo participar, depende de nosotros.

²¹¹ Gobierno Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 115.

Addenda

Algunas consideraciones sobre Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria.

En el desarrollo de este trabajo hemos reiterado que toda estrategia encaminada al aseguramiento de la seguridad alimentaria debe contemplar el factor de la sustentabilidad en el largo plazo. Dicho factor, comprende que la producción alimentaria deberá, necesariamente, estar soportada en sistemas de explotación que permitan su utilización permanente sin poner en riesgo el equilibrio ecológico regional y nacional. Bajo esta lógica, la propuesta aquí presentada contempla la necesidad de adoptar y adaptar los factores ambientales en la definición de estrategias de producción agroalimentaria que coadyuven al logro de la seguridad alimentaria. En este sentido, y tomando como referencia estas problemáticas, consideramos pertinente hacer una breve exposición para explicar porqué hoy más que nunca es importante considerar el factor climático en la planeación de la agricultura y la seguridad alimentaria.

Hoy en día es imperativo conocer que cultivar, dónde producir y bajo que sistemas de explotación, teniendo en cuenta que las decisiones que tomemos hoy, repercutirán en la disponibilidad alimentaria del mañana.

Sin duda, los cambios que el calentamiento global y la contaminación ambiental causan y causarán en los próximos años, no afectará solo a la agricultura, las consecuencias posibles abordan muchísimos aspectos de nuestra vida de hoy en día. Sin embargo, cabe resaltar los efectos sobre la agricultura como elemento primordial en la disponibilidad alimentaria mundial. De ahí la importancia de conocer y estar preparados para enfrentar los retos relacionados con las consecuencias que traerán estos fenómenos hacia la agricultura y por ende, hacia la disponibilidad alimentaria impactando directamente en la seguridad alimentaria.

Globalmente dos hechos particulares han aumentado el interés por el cambio climático. Primero la publicación del Informe sobre la Economía del Cambio Climático en Inglaterra (Informe Stern); y segundo, la divulgación de los principales resultados de la

Cuarta Evaluación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) durante el 2007.²¹²

Dichos estudios constatan información importante. Muestran la evidencia científica sobre la existencia de un proceso de cambio climático y que la influencia humana parece ser la cusa principal. Y en cuanto a sus efectos, destacan que podrían ser significativos y que los países más afectados serán aquellos que se localizan en regiones tropicales y subtropicales, es decir, donde se ubican la mayor parte de los países en desarrollo, y por lo tanto, los mayores problemas de pobreza y de hambre. En esas regiones, los impactos en la agricultura serían significativamente negativos.²¹³

La agricultura está en el centro de la vulnerabilidad y de las preocupaciones ambientales (tierras degradadas, escasez de agua, deforestación, biodiversidad, etc.). Y el tema requiere volverse una prioridad en las agendas de gobierno de los países de Latinoamérica con un enfoque multidisciplinario e integral.

El IPCC en su última evaluación 2007, prevé efectos más severos y con mayor grado de confianza, que las evaluaciones anteriores. También prevé que la severidad de los cambios sobrepasará la capacidad de resistencia actual de muchas especies de plantas y animales.²¹⁴

No obstante que es urgente tomar estas predicciones en cuenta en los análisis, investigaciones e inversiones, tanto en la agricultura como en las actividades eslabonadas con ella, el tema sigue relegado a la discusión entre especialistas, sobre todo científicos y meteorólogos y no es parte aún de las discusiones diarias las secretarías de Agricultura de los gobiernos federales y locales.

Recordemos que el reto fundamental de la agricultura es responder a la demanda por alimentos y requerimientos, en términos de calidad y diversidad, de la población actual y futura. De todos los sectores económicos, el agrícola es el que depende más de factores climáticos y por ende, es el más sensible y vulnerable a los cambios.

²¹² Martine Dirven et.al. La Agricultura ¿Otra víctima del cambio climático?, Chile, Le Monde diplomatique, 2008, p.11.

²¹³ Ídem, p. 11-12.

²¹⁴ Ídem, p.18.

Así por ejemplo “se estima que entre 20 y 30% de las plantas y especies animales que han sido objeto de estudio hasta el momento, están en riesgo de extinción.”²¹⁵

A nivel global, con aumentos de la temperatura local entre 1 y 3 grados centígrados se proyectan dos escenarios respecto a la producción de alimentos. Se espera que los rendimientos de los cultivos aumenten algo en las latitudes medias a alta. En las latitudes menores, especialmente en las regiones tropicales o con estaciones secas, se proyecta que los rendimientos de los cultivos disminuyan.

Se proyecta que los aumentos en la frecuencia de las sequías e inundaciones afecten la producción local de cultivos de modo negativo. Se espera que los aumentos de temperatura asociados a las disminuciones en el contenido de agua y humedad del suelo conlleven al reemplazo gradual de bosques tropicales por sabanas, mientras la vegetación semi-árida sería reemplazada por vegetación árida. En zonas más secas se espera que el cambio climático conlleve a la salinización y desertificación de tierras agrícolas. Es posible también una disminución de rendimientos para cultivos importantes, con consecuencias adversas sobre la seguridad alimentaria.²¹⁶

En los países subdesarrollados como México, existen debilidades y obstáculos que serán necesarios vencer para generar adecuadamente los procesos de adaptación que el cambio climático exija. Tales obstáculos son: debilidades institucionales, falta de información básica y de sistemas de información y monitoreo; falta de creación de capacidades y de marcos políticos institucionales y tecnológicos apropiados; bajos ingresos y bajo acceso a activos; agricultores con pocos recursos, incluyendo bajísimos niveles de educación y asentamientos en aéreas vulnerables.

No obstante, Perú es quizá el primer país en la región que está considerando el tema del cambio climático de manera transversal en sus decisiones de inversión futura. En efecto, todo nuevo proyecto de inversión con participación del sector público debe incluir consideraciones sobre el efecto esperado del cambio climático en sus estimaciones de rentabilidad económica y social para poder ser aprobado por el gobierno.²¹⁷

Ahora bien, es importante tomar en cuenta las actividades derivadas o relacionadas con la agricultura. La producción agrícola tiene como destino el consumo

²¹⁵ Ídem, p.19.

²¹⁶ Martine Dirven, “Vulnerabilidad Agrícola frente al cambio climático” en Martine Dirven, op.cit., p.22.

²¹⁷ Ídem. p.23.

intermedio es decir lo utilizado por otros sectores de la economía como el agroindustrial. Así como insumos a los demás sectores industriales, además del sector de consumo humano directo, como fuente primaria de alimentos básicos. De tal suerte que los impactos positivos o negativos del cambio climático en la agricultura repercutirán también en aquellos sectores eslabonados con ella.

Por lo tanto es indispensable que en la toma de decisiones sobre inversiones públicas como infraestructura, el cambio climático sea una variable más a considerar. Esto atañe a infraestructura para la agricultura, industria, caminos, carreteras, puertos y ordenación de mercados. Las comunidades pobres son especialmente vulnerables a todos estos cambios, en especial aquellas concentradas en zonas de riesgo.

Tampoco debemos olvidar que la población en pobreza tiende a tener menores capacidades de adaptación; además dependen más de recursos sensibles al clima, como el abastecimiento local de agua, cultivos de temporal, etc. Lo anterior, y el hecho que los países en vía de desarrollo tienen una desventaja geográfico-climática, -en el sentido de que en promedio, ya tienen temperaturas más altas y sufren de alta variabilidad en las precipitaciones pluviales- implica que el cambio climático es una mayor amenaza para ellos y puede llegar a representar un obstáculo importante en su lucha contra la pobreza e inseguridad alimentaria.²¹⁸

En este sentido y de acuerdo con especialistas en el tema, se proponen cinco prioridades para las políticas públicas en materia de cambio climático y agricultura.²¹⁹

1. Establecimiento y definición de prioridades.
2. Fomentar la toma de conciencia sobre la importancia del cambio climático en la agricultura
3. Profundizar en el conocimiento de las estrategias de adaptación empleadas por los agricultores.
4. Reconocer la adaptabilidad como un bien público.
5. Visión de manejo sustentable de los recursos naturales en especial el agua.

Sobre el primer punto podemos decir que la igual que en la propuesta aquí presentada, es necesario establecer mediante estudios que lo avalen, cuáles serán las

²¹⁸ Ídem. p. 25.

²¹⁹ Adrian Rodríguez, "Cambio climático y agricultura: algunas prioridades para las políticas públicas en América Latina", en Martine Dirven, op.cit., pp. 97-99.

prioridades de producción. Definir que se produce, cómo se produce, dónde se produce y bajo que técnica de explotación agropecuaria.

Lo anterior se definirá de acuerdo a la importancia para la seguridad alimentaria y en cuanto aporte económico como producto de exportación.

Respecto al segundo, es importante que la toma de conciencia llegue a los tomadores de decisiones. Gobierno y Administración Pública deben considerar el cambio climático como una variable en cualquier inversión a mediano y largo plazo. De manera que las políticas definidas sean sostenibles en el largo plazo.

En tercer lugar, es importante reconocer que los agricultores ya tienen experiencia enfrentando cambios climáticos. Asimismo conocen la utilización de distintas variedades de plantas y semillas de acuerdo a las condiciones climáticas. Esto se debe complementar con el incremento de las capacidades de los actores públicos encargados de realizar los pronósticos climáticos, para hacer llegar dicha información a los agricultores de manera oportuna.

Para hacer frente a los riesgos, tanto el gobierno como el sector privado tienen un papel fundamental. Debe reconocerse, además, que la adaptación al cambio climático tiene características de bien público, por lo que en ausencia de intervención gubernamental, habría menos adaptación de la que sería deseable.

Esto justifica la participación el Estado, en programas de alerta temprana, de investigación en el desarrollo de nuevas variedades o resistencia a la variabilidad en la disponibilidad de agua; de provisión de infraestructura de riego y drenaje; de seguros agropecuarios, ordenamiento territorial y zonificación agroclimática.

Esto beneficiaría a los productores que no estarían en capacidad de proveerse dichos servicios por sí mismos. Por lo cual las políticas deben guiarse por criterios de equidad. De allí lo importante de reconocer la adaptabilidad como un bien público.

Por último, es fundamental contemplar el impacto del cambio climático sobre la disponibilidad del agua. En este sentido tanto la escasez como el exceso de agua presentan riesgos y factores a tomar en cuenta. Por ello se requiere la creación de sistemas de drenaje, y almacenamiento. Es importante recordar que ya de por sí en México existen múltiples carencias en estos rubros, por lo que su agudización por

problemas del cambio climático, podría traer consecuencias fatales hacia la producción de alimentos reduciendo severamente la seguridad alimentaria.

En México desde hace algunos años se realiza investigación sobre temas como variabilidad climática, impactos del cambio climático, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático; observación sistemática del clima y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (entre otros), y se analizan y evalúan los posibles efectos en las actividades sociales y económicas de nuestro país.

El gobierno federal ha creado un documento denominado Estrategia Nacional de Cambio Climático. En este se perfilan las prioridades del gobierno federal en relación a este fenómeno y los procesos de adaptación que en su caso, tendrían que seguirse.

Estos procesos consisten en “desarrollar las habilidades de los distintos actores para ajustarse al cambio climático, a la variabilidad y a los extremos climáticos, a fin de moderar los daños potenciales. En la medida que se desarrollen capacidades de adaptación frente al cambio climático, se puede reducir la vulnerabilidad del país y mejorar la sustentabilidad de nuestro desarrollo.”²²⁰

Las áreas de oportunidad identificadas por el gobierno federal en torno a la agricultura y ganadería son:

AGRICULTURA

- “Captura de carbono por reconversión: Por medio del PROCAMPO, fomentar la reconversión productiva de tierras de uso agrícola hacia cultivos perennes y diversificados hasta alcanzar 900,000 hectáreas.
- Uso eficiente de fertilizantes: Desarrollar estándares de buenas prácticas para regiones y cultivos, elaborar el Manual de buenas prácticas, evaluar prácticas e insumos alternativos.
- Prevención de incendios forestales: Eliminar el uso del fuego en la agricultura de roza, tumba por quemas agrícolas y quema en 100,000 hectáreas; reducir del 50% al 35% los incendios forestales originados por quemas agrícolas
- Captura de carbono por labranza: Incorporar labranza de conservación y fomentar cultivos de conservación de cobertura en una superficie de 200,000 hectáreas.

²²⁰ Gobierno Federal, Estrategia Nacional de Cambio Climático, México, SEMARNAT, 2007, p.11.

GANADERÍA:

- Captura de carbono en tierras Rehabilitar una superficie de 450,000 hectáreas de terrenos de pastoreo de pastoreo por medio de los Programas de Fomento Ganadero y el PROGAN.²²¹

Asimismo, se han establecido líneas de investigación al respecto:

Agricultura y ganadería:

- “Afectaciones por zona agroclimática bajo distintos escenarios de cambio climático.
- Comportamiento de agentes patógenos respecto a cambios en el clima.
- Posibilidades de reconversión productiva adecuada a cada escenario de cambio climático.
- Evaluación de las demandas de riego frente a distintos escenarios climáticos.
- Evaluación de opciones de adaptación al cambio climático en el sector ganadero.
- Mejoramiento genético de variedades de arroz en el trópico húmedo de México, a fin de obtener mayores rendimientos en condiciones de sequía y disminuir las emisiones de metano.
- Mecanismos de articulación entre las acciones de reconversión productiva y el ordenamiento ecológico a diferentes escalas.
- Cuantificación de emisiones de óxido nitroso bajo diferentes condiciones de manejo agrícola.
- Evaluación del efecto de la labranza de conservación en la emisión de CO₂.²²²

Con lo anterior, se deduce que existe un avance en materia de identificación de objetivos y procesos de adaptación en torno a la agricultura y la ganadería. Sin embargo, conviene señalar que no existe una sola mención hacia la seguridad alimentaria en los documentos de referencia.

Es pertinente pensar que toda vez que hay acciones determinadas hacia la agricultura y ganadería, la seguridad alimentaria intrínsecamente queda abordada con dichos temas. No obstante, hemos insistido aquí que la seguridad alimentaria no se garantiza únicamente con la disponibilidad de alimentos. En este sentido, consideramos

²²¹ Ídem, p.9.

²²² Ídem, p.12.

que las acciones que se deberán realizar para mitigar los posibles efectos del cambio climático tendrán que considerar más variables que únicamente la producción. Estos tendrán que ver con el abasto y la estabilidad, lo que sin duda repercutirá en los niveles de acceso.

Desgraciadamente en México, las acciones por parte de la Administración Pública encaminadas al sector agroalimentario y al sector rural, no atienden a un proceso de planeación a largo plazo. Asimismo, se ha dejado de invertir en el sector agropecuario de manera constante por lo que hasta el momento no existen esquemas en donde la variabilidad del cambio climático tendría que agregarse a dichas propuestas de inversión. Lo anterior obedece a que como hemos demostrado aquí, la seguridad alimentaria nacional ha sido delegada a los agentes privados. Sin embargo, esto no reduce la importancia que la información del cambio climático debe de tener en la planeación de la seguridad alimentaria en un futuro.

Por ello, nos inclinamos por establecer reales y efectivos mecanismos de estudio, análisis e investigación que permitan acercar los pronósticos climatológicos a las instituciones tomadoras de decisiones. Aun no sabemos si las consecuencias para nuestro país serán más positivas que negativas o viceversa, pero sin duda existirán aéreas de oportunidad.

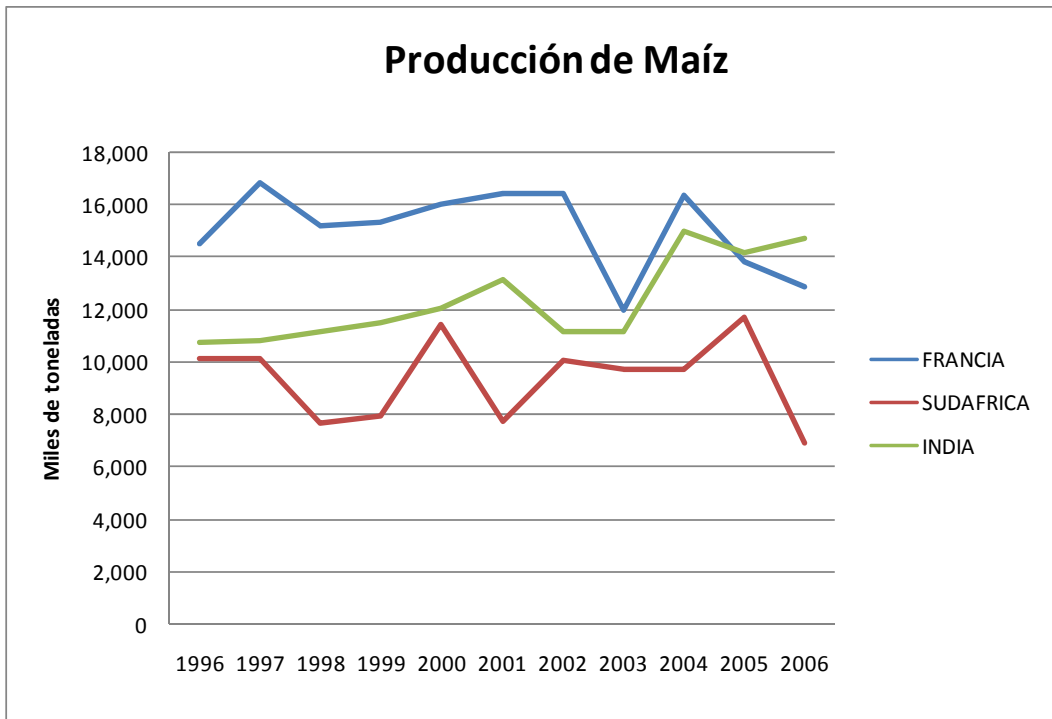
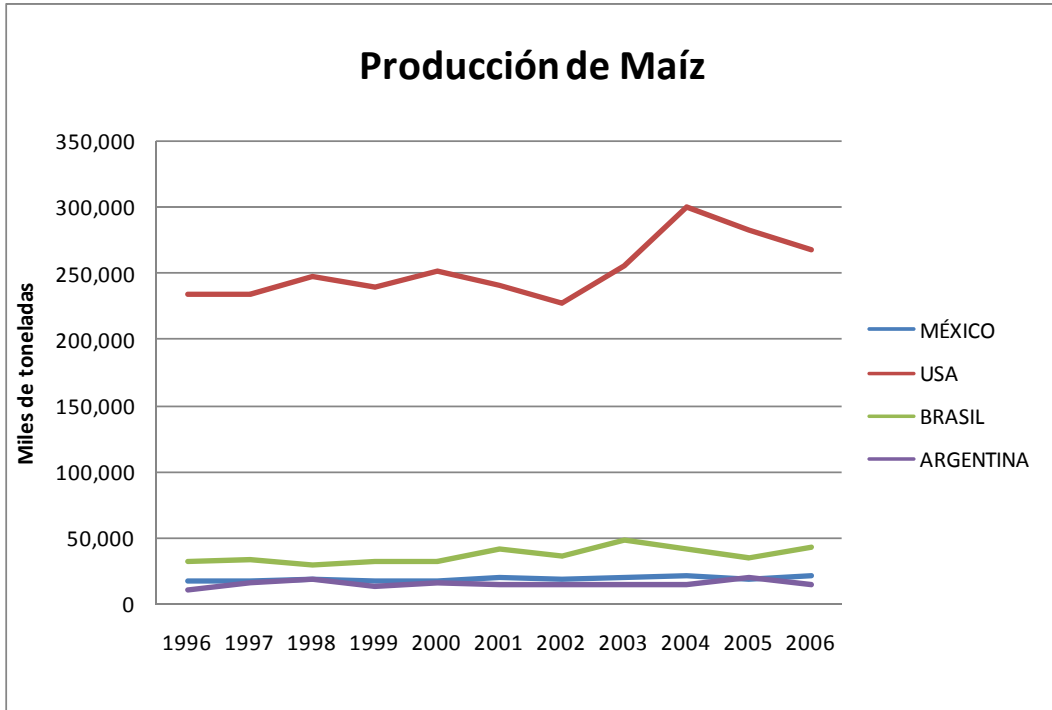
Actualmente, de acuerdo con datos oficiales, existen más de 450 expertos en estas temáticas en México los cuales realizan investigación en más de 100 centros de estudio y enseñanza, como universidades e institutos. Esto refleja que existe el capital humano necesario para llevar a cabo procesos generadores de información.²²³

En este sentido creemos conveniente que el gobierno adopte una nueva actitud en referencia al tema climático y en particular en relación a la producción de alimentos y la seguridad alimentaria. Hoy en día es tiempo para modificar estructuras y formas de atender los asuntos públicos. El factor climático deberá necesariamente ser incluido a partir de ya, como una variable más a considerar en la planeación de la seguridad alimentaria y el desarrollo nacional.

²²³ Fuente: http://cambio_climatico.ine.gob.mx/investigacioncc/investigacionecc.html, página consultada el 7 de abril de 2009.

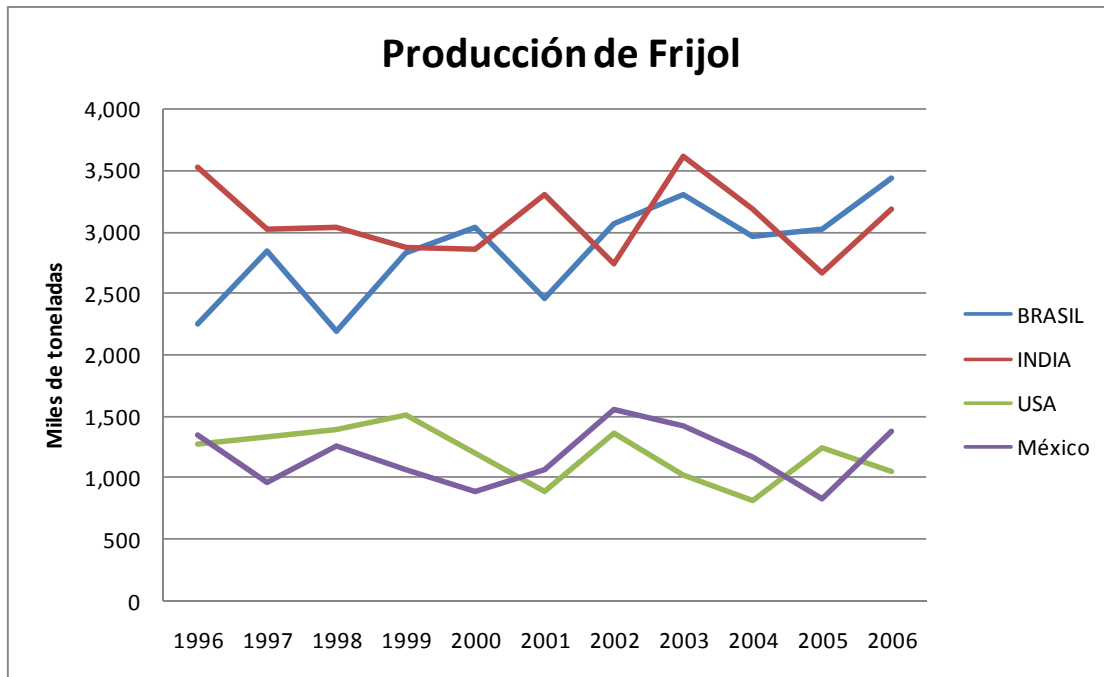
De lo contrario podríamos dejar pasar fuertes oportunidades que podríamos traducir en mayores beneficios sociales, o deteriorar y aumentar más, nuestra ya de por sí, vulnerable seguridad alimentaria.

ANEXO



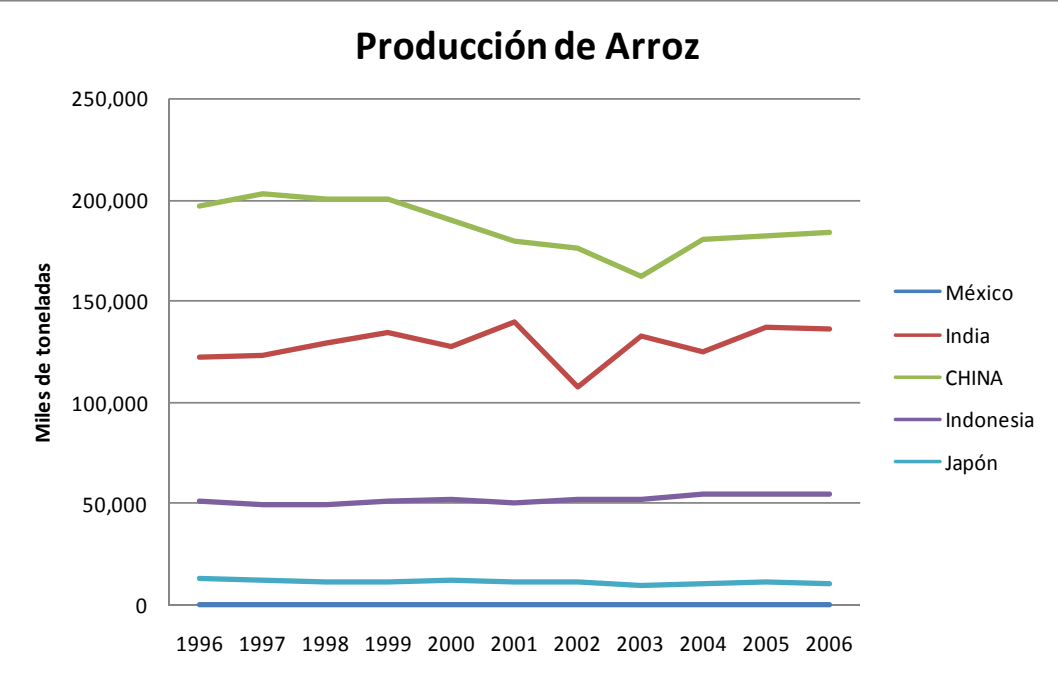
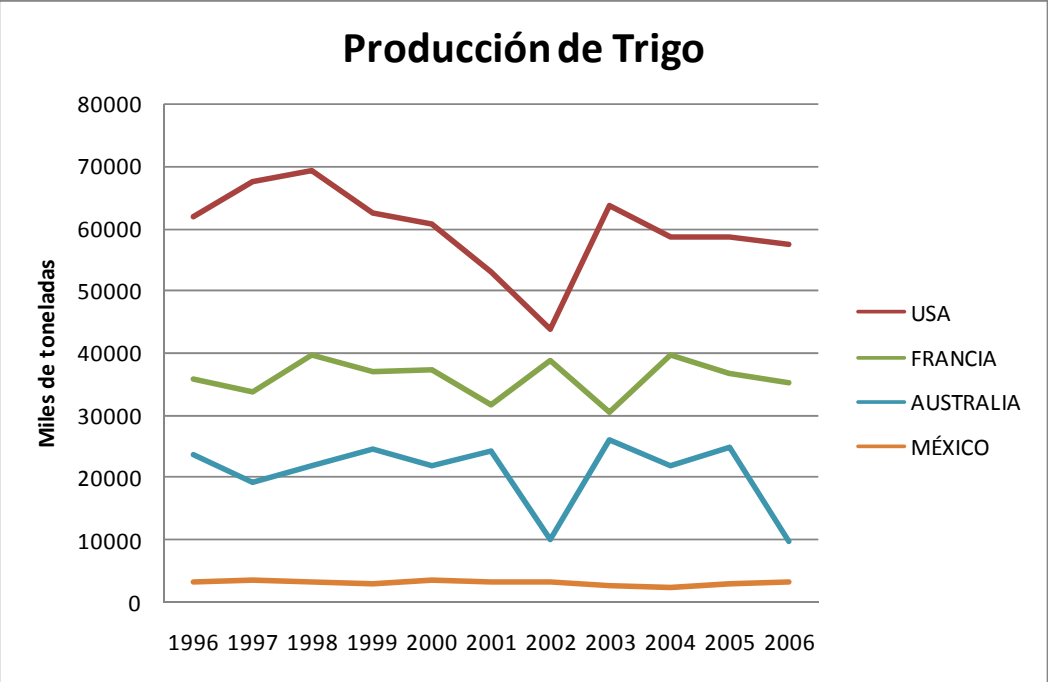
Fuente: Construida con base en datos del Consejo Nacional Agropecuario.

La producción de maíz de Estados Unidos supera muchas veces la de los mayores productores a nivel mundial. Sin embargo la tendencia a partir de 2004 es a la baja. México, Brasil y Argentina no presentan variaciones importantes en la producción. Por su parte, Sudáfrica y Francia muestran una clara tendencia a disminuir la producción en los últimos años.

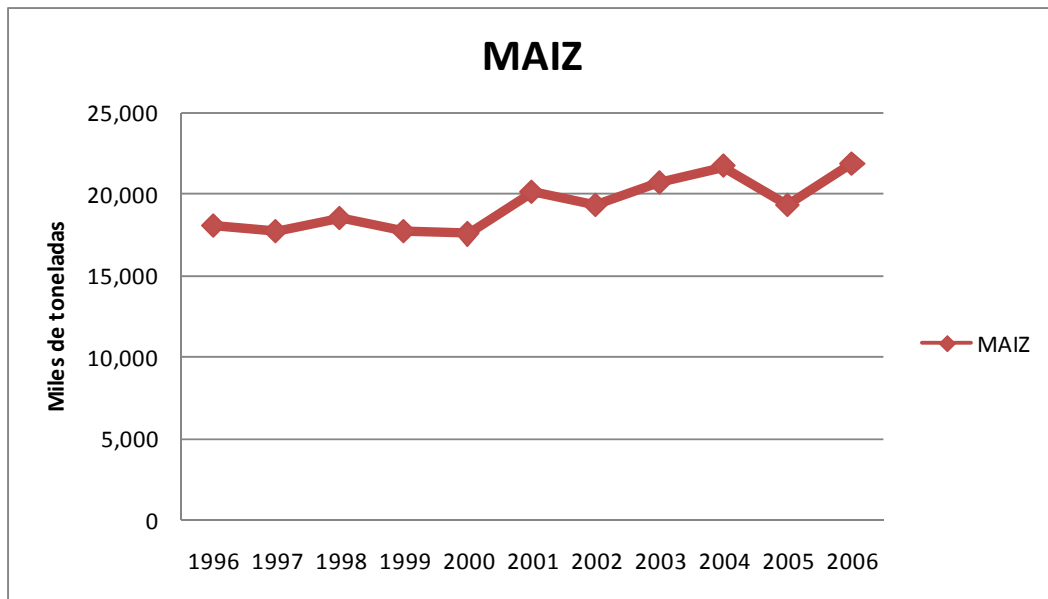


Fuente: Construida con base en datos del Consejo Nacional Agropecuario.

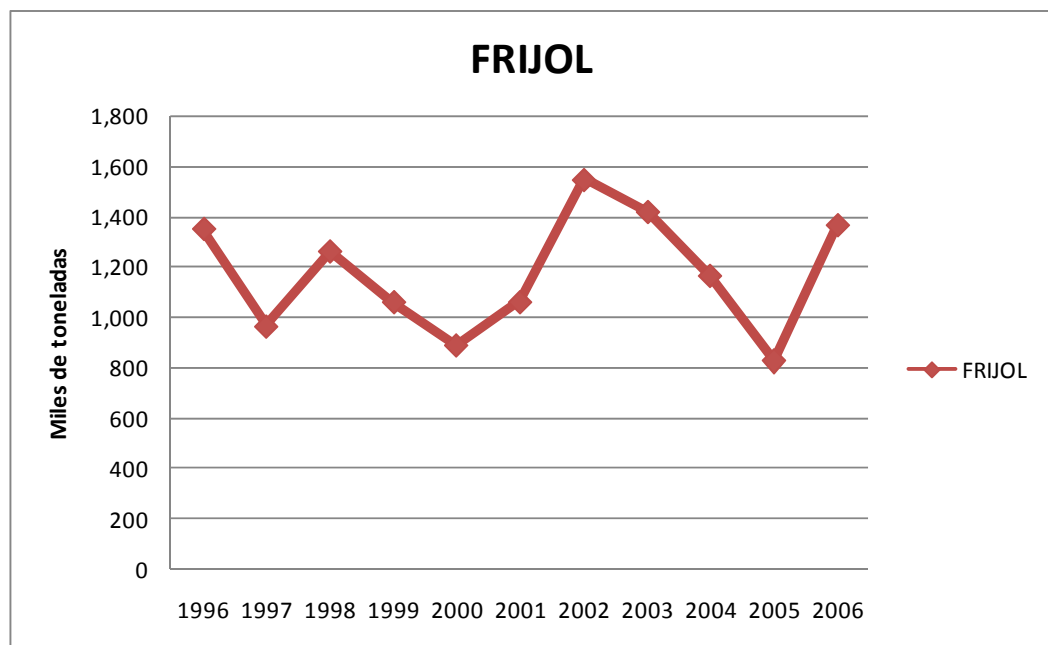
Observaciones: México muestra una tendencia a la baja en la producción de frijol. De hecho la producción de 1996 fue mayor que la alcanzada en 2006.



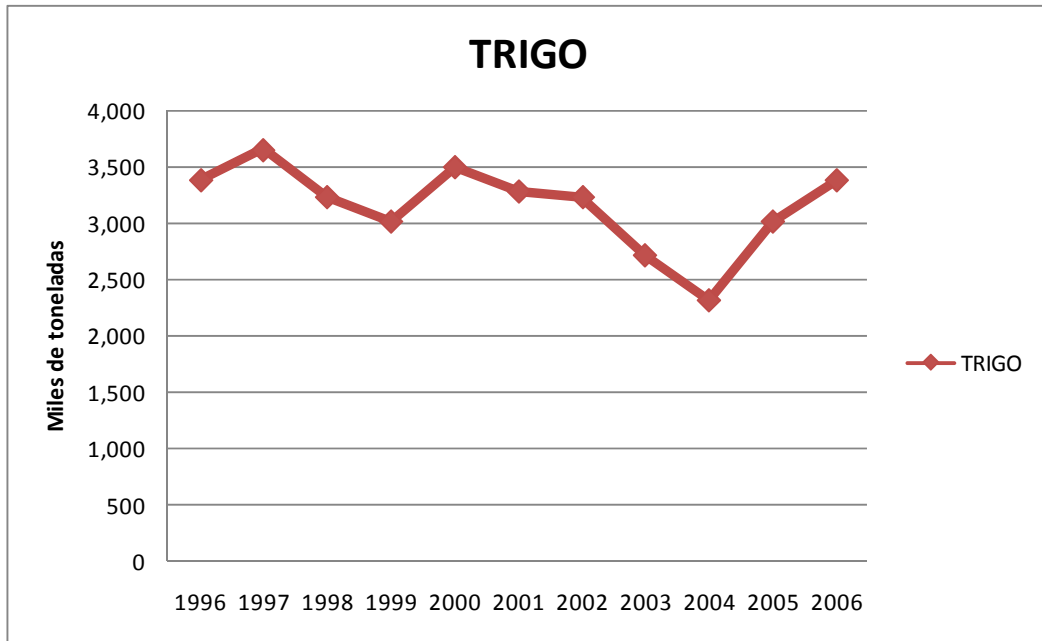
PRODUCCIÓN NACIONAL DE GRANOS BÁSICOS



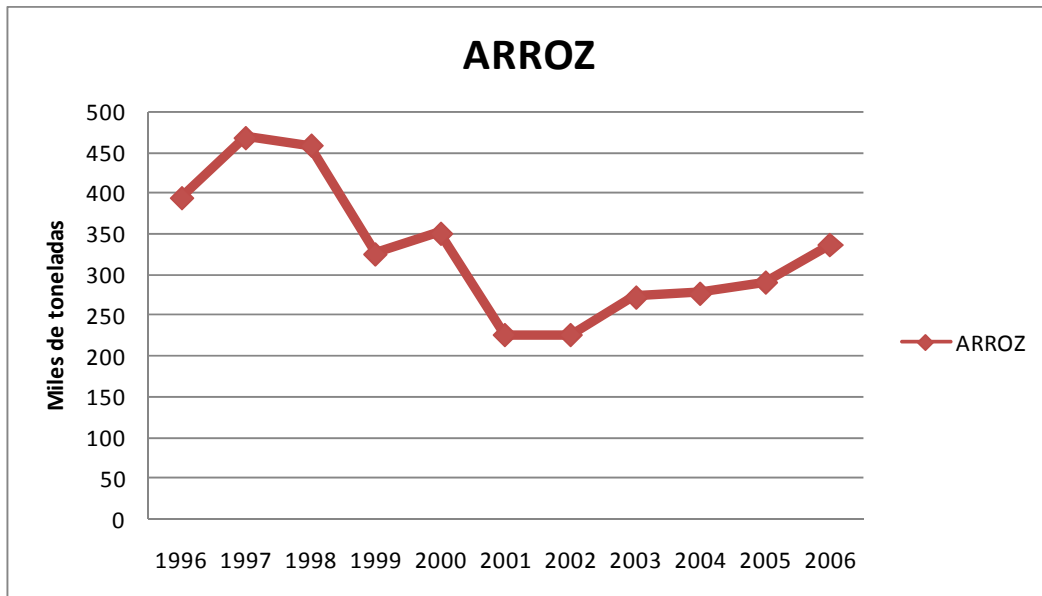
La producción nacional en el caso del maíz muestra una tendencia de incremento en la producción, que si bien es positiva no logra cubrir la demanda nacional.



La producción de frijol es muy variable con fuertes fluctuaciones por año. La producción no ha aumentado en esta década presentada.



En el caso del trigo, aunque de 2004 a 2006 la tendencia es positiva, no rebasa lo producido en 1996.



El arroz es el grano que muestra mayor reducción en su producción. Los niveles actuales son por mucho más bajos que los de 1996 y 1997.

Fuentes Bibliográficas:

Alethia Freeman Saucedo, El TLCAN y sus repercusiones en la soberanía alimentaria, Tesis para obtener el grado de Licenciada en Sociología, México, UNAM, 2007, p. 60.

Ana María Salazar, Seguridad Nacional Hoy: El reto de las democracias, México, Ed. Punto de Lectura, 2008.

Blanca Rubio, (Coord.), El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio, México, UNAM y Plaza y Valdés, 2000.

FAO, Seguridad Alimentaria y Nutricional conceptos básicos, en Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria en Centroamérica, 2002.

FAO, El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, Roma Italia, 2006.

Felipe Torres Torres, Seguridad Alimentaria: Seguridad Nacional, México, UNAM, 2003.

Felipe Torres Torres, (Coord.), El Sector Agropecuario mexicano después del colapso económico, México, Plaza y Valdés y UNAM, 1998.

José Luis Calva, Crisis agrícola y alimentaria en México, 1982-1988, México, Fontamara, 1988.

José Luis Calva, "Políticas públicas para el desarrollo agropecuario sostenido con equidad", en José Luis Calva, (Coordinador), El campo mexicano: Ajuste neoliberal y Alternativas, México, J. Pablos, 1997.

José Luis Calva, "Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero", en Agenda para el Desarrollo, V. 9, México, UNAM y Porrúa, 2007.

Gary W. Williams y Manuel Ángel Gómez Cruz, (Coords.), TLC y Agricultura ¿Funciona el Experimento?, México, U.A.Chapingo, 1988.

Fernando Paz Sánchez, El campo y el desarrollo económico de México, México, Nuestro Tiempo, 1995.

Graziano Da Silva, M. Takagi y M. Del Grossi. La política de Seguridad alimentaria y nutricional de Brasil a partir del programa "Hambre Cero": Seguridad alimentaria y políticas de lucha contra el hambre, Universidad de Córdoba, 2006.

John Saxe Fernández, La compra-venta de México, México, Plaza y Janés, 2002.

Jorge A. Calderón Salazar, El TLC y el desarrollo rural, México, CEMOS, 1992.

Jorge Chávez Presa, Para recobrar la confianza en el gobierno, México, FCE, 2000,

José Luis Vivero y Carmen Porras, ¿Es posible una América Latina sin hambre en el 2025?, España, Universidad de Córdoba, 2008.

José Antonio Ávila, Presente y Futuro del sector agrícola mexicano en el contexto del TLCAN, México, COLMEX, 2008.

Lucio Alberto Pat Fernández y José Nahed Toral “Modos de vida y seguridad alimentaria de los mayas de Campeche”, en Concurso REDSAN Memoria 2007, Chile, FAO, 2008.

Luis Alfredo Sánchez Ildelfonso, La Administración Pública y los Programas de combate a la pobreza en México, Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, México, UNAM, 2006.

Luis Medina, Hacia el nuevo Estado: México 1920-1994, México, FCE, 2002

Luis Téllez, La modernización del sector agropecuario y forestal, México, F. C. E., 1994.

Mario Pensado, ponencia presentada en, “Seminario de Sistemas Agroalimentarios Locales”, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 26 de febrero de 2009.

Nelson Valdés y Duniesky Pérez Costa, “Consideraciones metodológicas para la medición y análisis de la SAN a nivel de ecosistemas agrícolas”, en Concurso REDSAN Memoria 2007, Chile, FAO, 2008.

Norberto Bobbio, Estado, Gobierno y Sociedad, México, FCE, 1994, pp. 162-163.

Octavio Rodríguez, La Teoría del subdesarrollo de la CEPAL, España, Siglo XXI Editores, 1983

Omar Guerrero, Teoría Administrativa del Estado, México, Oxford University Press, 2000.

Omar Guerrero, La teoría de la administración pública, México, Harla, 1986.

Oswaldo Sunkel y Pedro Paz, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, México, Editores Siglo XXI, 1999.

Ricardo Uvalle Berrones, La responsabilidad política e institucional de la administración pública, México, IAPEM, 2003.

Rocío Citlalli Hernández Oliva, Globalización y Privatización: El desmantelamiento del Sector Público en México, Tesis para obtener el grado de Maestra en Administración Pública, México, UNAM, 2000.

Rodrigo Octavio Orair y Juan Ernesto Alonso, "Inseguridad alimentaria como foco de políticas públicas para el combate a la pobreza", en Concurso REDSAN Memoria 2007, Chile, FAO, 2008.

Rodolfo Stavenhagen, Sociología y Subdesarrollo, México, Nuestro Tiempo, 1985

Serge Halimi "El FMI y el Hambre" en Le Monde diplomatique. Edición Chilena, Año VIII, Numero 85.

Torres Salcido y Mario Del Roble, Políticas sociales alimentarias y la reforma del estado en América Latina, en Espacio Abierto- Cuaderno Venezolano de Sociología, Venezuela, 2002, abril-junio.vol.11 num.2.

Ulrich Beck, La Sociedad del Riesgo Global, España, Siglo XXI Editores, 2002,

Fuentes hemerográficas:

Auditoría Superior de la Federación, Informe de la Cuenta Pública 2007.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consejo Nacional Agropecuario, Compendio Estadístico del sector agroalimentario, 1996-2006.

Felipe Calderón, Segundo Informe de Gobierno, México.

Gobierno Federal, Estrategia Nacional de Cambio Climático, México, SEMARNAT, 2007

La Jornada, México, 31 de diciembre de 2007.

La Jornada, México, 5 de diciembre de 2008.

Le Monde diplomatique. Edición Chilena, Año VIII, Numero 85.

Ley de Seguridad Nacional.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Revista Proceso, México, No. 1685, 15/02/09.

Otras:

http://www.viacampesina.org/main_sp/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=27&Itemid=44

<http://www.ppsm.org.mx/teoriaypractica/tp8/elneol.html>,

http://cambio_climatico.ine.gob.mx/investigacioncc/investigacionencc.html

<http://www.monsanto.com.mx/historia.htm>

<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=202&conID=162>

http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PA/mas_info_FAQ.asp

www.diputados.gob.mx

www.sagarpa.gob.mx/pesa/

<http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/48252>,

<http://www.jornada.unam.mx/2006/11/24/index.php?section=opinion&article=032o1eco>

<http://www.asf.gob.mx/>

<http://ierd.prd.org.mx/coy137/RSR1.htm>